L'EMFA et le pluralisme des médias

IRIS

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Observatoire européen de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS-4
L'EMFA et le pluralisme des médias
Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2026
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, Diego de la Vega
Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs (en ordre alphabétique)
Enrico Albanesi, Philippe Bailly, Tijana Blagojev, Danielle Borges, Francisco Rui Cádima, Marius Dragomir, Stéphanie Lukasik, Tarlach McGonagle, Marie Palmer, Francesca Pellicanó, Melinda Rucz, Sofia Verza

Traduction
Marco Polo Sarl

Relecture
Aurélie Courtinat

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.), *L'EMFA et le pluralisme des médias*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, novembre 2026
© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2026

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 épicènes.

L'EMFA et le pluralisme des médias

Enrico Albanesi, Philippe Bailly, Tijana Blagojev, Danielle Borges, Francisco Rui Cádima, Marius Dragomir, Stéphanie Lukasik, Tarlach McGonagle, Marie Palmer, Francesca Pellicanó, Melinda Rucz, Sofia Verza

Observatoire européen de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avant-propos

Dans l'ouvrage *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality*[1] publié en 1994, le philosophe austro-britannique Karl Popper écrivait : « le développement de la connaissance dépend entièrement du désaccord. » Cela vaut pour les interactions humaines, mais aussi pour l'environnement médiatique qui façonne nos pensées. Quel meilleur moyen d'évoluer que de confronter nos idées à celles des autres, et comment y parvenir sans un secteur médiatique pluraliste ?

Il est intéressant de noter que, quelques années seulement avant la publication de l'ouvrage de Popper, un règlement du Conseil de la Communauté économique européenne, apparemment sans rapport avec ce sujet, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises[2], prévoyait que les états membres se verraient accorder le droit de prendre des mesures pour protéger des intérêts nationaux légitimes, y compris pour des raisons de « pluralité des médias ». La jurisprudence ultérieure de la Cour européenne des droits de l'homme[3] ainsi que les recommandations du Conseil de l'Europe[4] ont toutes réaffirmé l'importance du pluralisme des médias.

Les défis à relever sont connus depuis longtemps et l'abondante littérature, ainsi que la jurisprudence et les instruments de droit souple traitant de cette question, n'ont toutefois pas éliminé le danger. Ce qui était vrai en 1994 l'est encore aujourd'hui. L'entrée en vigueur récente du règlement européen sur la liberté des médias[5] démontre qu'il a été estimé que l'ensemble du cadre juridique préexistant était insuffisant pour garantir efficacement le pluralisme des médias au sein de l'Union européenne, poussant les décideurs politiques de l'UE à adopter un nouveau règlement pour renforcer les garanties en faveur du pluralisme des médias.

De nombreux facteurs expliquent la persistance, encore aujourd'hui, des défis liés au pluralisme des médias. Les tentatives d'ingérence des acteurs politiques dans l'indépendance des médias ne constituent pas un phénomène nouveau, mais elles restent

---

[1] Popper, K., *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality* [Le mythe du cadre : pour la défense de la science et de la rationalité], 1994, *Routledge* (non traduit en français).

[2] *Règlement (CE) n° 4064/89 du Conseil* du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, mise à jour par *Règlement (CE) N° 139/2004*; voir article 21(4) du *règlement consolidé*.

[3] *Informationsverein Lentia c. Autriche*, n° 17207/90, CEDH, 24 novembre 1993 ; *Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, CEDH, 17 septembre 2009.

[4] Recommandation N° R(99)1 sur les mesures destinées à promouvoir le pluralisme des médias ; Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu ; *Recommandation CM/Rec(2018)1* sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

[5] *Règlement (EU) 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 (*European Media Freedom Act* – EMFA).

observables à des degrés divers en Europe. Les moyens utilisés pour exercer des pressions sont nombreux, allant du financement insuffisant des médias de service public à l'absence de protections pour les journalistes.

L'émergence de l'intelligence artificielle n'a pas non plus facilité la tâche des médias, facilitant grandement la production de contenus d'information de mauvaise qualité et annonçant une nouvelle ère de difficultés pour les médias de qualité.

Dans ce contexte, et suite notre rapport de l'année dernière sur les médias d'information, le pluralisme et le journalisme à l'ère numérique[6], nous sommes heureux de présenter ce nouveau rapport, consacré cette fois-ci aux garanties en faveur du pluralisme des médias.

Je tiens à remercier chaleureusement tous les auteurs ayant contribué à ce rapport pour leur participation engagée et leur excellent travail (par ordre de chapitre) : Philippe Bailly, Danielle Borges, Stéphanie Lukasik, Tarlach McGonagle, Melinda Rucz, Francesca Pellicanò, Tijana Blagojev, Marie Palmer, Sofia Verza, Francisco Rui Cádima, Enrico Albanesi et Marius Dragomir.

Bonne lecture !

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

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

Table des matières

Résumé 1

PARTIE I – Fondements et cadre du pluralisme des médias 1

1. Financement et visibilité au cœur des enjeux de maintien du pluralisme .. 2

1.1. Une très forte corrélation entre niveau de pluralisme et confiance dans l'information 3
1.2. L'Europe divisée en trois groupes 6
1.3. Services d'intérêt Général : la garantie de visibilité reste à concrétiser 10
1.4. Les plateformes de streaming nouveaux acteurs de la distribution de l'information 13

2. Le pluralisme des médias en Europe : cartographie de l'acquis de l'Union européenne en matière de pluralisme des médias 15

2.1. Le pluralisme des médias : un concept en pleine mutation 15
2.2. La traduction du concept en mesures politiques et réglementaires 17
2.2.1. Le Conseil de l'Europe 17
2.2.2. L'Union européenne 18
2.3. L'acquis de l'Union européenne en matière de médias 19
2.4. Le MPM : un choix méthodologique pour cartographier le cadre juridique du pluralisme des médias en Europe 20
2.5. Le cadre juridique du pluralisme des médias en Europe : un état des lieux des instruments réglementaires 22
2.6. Conclusions : de la régulation à la mise en œuvre 24

3. Le pluralisme des médias à l'épreuve 25

3.1. Introduction : les effets de la concentration des médias sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale 25
3.2. Article 22 de l'EMFA : des règles pour évaluer les concentrations médiatiques 27
3.3. Le rôle du Comité européen des services de médias 28
3.4. La marge de manœuvre dont disposent les États membres pour mettre en œuvre l'article 22 de l'EMFA 29
3.5. Les garanties d'indépendance éditoriale : le cas du Luxembourg 30
3.6. Conclusion 32

PARTIE II – Pratiques, acteurs et dimensions sociales 33

4. Le pluralisme des médias et l'indépendance politique sur la scène européenne 34

4.1. Introduction 34
4.2. Le journalisme indépendant dans un contexte de pressions convergentes 35
4.2.1. L'appropriation des médias et les ingérences politico-économiques 35
4.2.2. Les pressions juridiques et les poursuites-bâillons (Strategic Lawsuits Against Public Participation – SLAPP) 36
4.2.3. Les vulnérabilités financières et les conditions de travail précaires 38
4.2.4. L'intimidation informelle et un environnement socioculturel hostile 39

4.2.5. L'impact cumulatif de pressions convergentes 40
4.3. Les réponses juridiques et politiques européennes 40
4.3.1. Les valeurs fondamentales des droits de l'homme 41
4.3.2. Les instruments législatifs de l'Union européenne 42
4.4. Les initiatives politiques pertinentes 44
4.4.1. Le Conseil de l'Europe 44
4.4.2. L'Union européenne 46
4.5. Conclusion 47

5. Garantir un environnement médiatique pluraliste au niveau national 48

5.1. Introduction 48
5.2. Le rôle des ARN dans le cadre de l'EMFA 48
5.3. Le comité européen pour les services de médias 52
5.4. La coordination réglementaire, la surveillance des marchés des médias et la protection du pluralisme des médias 56
5.5. Conclusion 59

6. La dimension sociale du pluralisme des médias : inclusivité géographique, culturelle et de genre 60

6.1. L'égalité de genre, un pilier essentiel du pluralisme 62
6.2. La diversité dans la pratique : l'inclusion culturelle et linguistique dans les médias 65
6.3. Les médias locaux 69
6.4. Conclusion 73

PARTIE III – Garanties structurelles, mesures de soutien et évolutions 74

7. Les mesures d'aides publiques en faveur des médias et du pluralisme des médias 75

7.1. Le financement public et le pluralisme des médias 76
7.2. L'intervention des pouvoirs publics à travers les mécanismes de financement des médias 79
7.2.1. L'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des médias 79
7.2.2. Les aides publiques accordées dans divers pays 80
7.3. Les mesures de soutien, leur mise en œuvre et leur compatibilité avec la réglementation européenne 83
7.4. La publicité d'État et son influence sociale et politique 84
7.5. Observations finales 87

8. Le pluralisme des médias dans les médias de service public 89

8.1. La raison d'être des médias de service public 89
8.2. Les garanties d'indépendance accordées aux fournisseurs de médias de service public : le cadre juridique européen général 91
8.3. Présentation détaillée des normes juridiques européennes relatives à la nomination/révocation des conseils d'administration et aux procédures de financement 92
8.4. Analyse d'études de cas 95
8.4.1. L'Italie 96
8.4.2. La Slovaquie 98
8.4.3. La Hongrie 99
8.4.4. L'Ukraine 100
8.5. Conclusion 101

9. Mise en application des garanties en faveur du pluralisme des médias..103

9.1. Cadre réglementaire : de la théorie à la pratique.....103
9.2. Les mécanismes de mise en application de l'EMFA au niveau de l'Union européenne.....104
9.3. Mise en application au niveau national : régulateurs, mise en œuvre et divergences.....106
9.4. Les plateformes qui exercent un contrôle éditorial.....110
9.5. Les modèles de mise en application dans le cadre européen élargi.....113
9.6. Conclusion : les conditions d'une mise en application efficace.....115

Illustrations

Figure 1. Risque d'attente au pluralisme et confiance dans les médias 3
Figure 2. Sources d'information et confiance dans les médias 4
Figure 3. Ressources des médias sociaux, recettes publicitaires et confiance dans l'information 5
Figure 4. Indicateur de diversité culturelle et linguistique dans les médias (MPM2026) – Carte des risques 67
Figure 5. Indicateur relatif aux médias locaux/régionaux et communautaires (MPM2026) – Carte des risques 70

Tables

Tableau 1. Niveau d'utilisation des différentes sources d'information, et niveau de confiance dans les médias 4
Tableau 2. Réponse sur les "Services d'intérêt général repris sur l'interface utilisateur" 12
Tableau 3. Domaines d'intervention du MPM et indicateurs correspondants. 21

Résumé

Le pluralisme des médias est un pilier essentiel de la stabilité démocratique à travers l'Europe, qui permet aux citoyens d'avoir accès à des informations variées, indépendantes et fiables, conditions indispensables à une participation civique éclairée. Comme l'a déclaré le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la liberté et le pluralisme des médias sont « essentiels au fonctionnement d'une société démocratique car ils contribuent à assurer la disponibilité et l'accessibilité d'informations et d'idées diverses qui vont alimenter les échanges des citoyens et leur permettre de se forger et d'exprimer leurs opinions et d'échanger informations et idées »[7].

Le paysage médiatique européen traverse toutefois de profondes transformations, les plateformes et les algorithmes jouent désormais un rôle majeur dans la diffusion de l'information, les habitudes de consommation des utilisateurs évoluent et le marché subit une forte concentration. Une multitude de nouveaux défis s'ajoutent ainsi aux risques déjà bien connus, notamment les pressions politiques exercées sur les médias de service public et l'instabilité financière, avec pour conséquence des menaces toujours plus grandes contre l'indépendance journalistique et, en fin de compte, la crédibilité des médias auprès du public. Dans ce contexte, le rôle de la technologie et les risques de mauvaise gestion des plateformes favorisent l'apparition de menaces accrues. Il est indéniable que la complémentarité des différents types de médias favorise le pluralisme et contribue à créer et à préserver une diversité des contenus médiatiques, mais il est également nécessaire de mettre en place des garde-fous permettant d'éviter certains risques spécifiques.

Il existe par exemple un risque de mise sous influence des médias, lorsque ceux-ci servent davantage les intérêts politiques ou commerciaux des entités qui les contrôlent plutôt que l'intérêt général. En effet, comme le souligne le considérant 30 du règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA)[8], ce phénomène reste l'un des défis majeurs du marché européen des services de médias.

Les cadres juridiques tant européen que nationaux reposent toutefois sur un ensemble complet de garanties juridiques, réglementaires et politiques destinées à protéger l'indépendance éditoriale et à préserver un espace médiatique public équilibré, auquel s'ajoute désormais l'EMFA, qui vient compléter un cadre réglementaire déjà bien fourni.

[7] *Recommandation CM/Rec(2018)1* 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 1309e réunion des Délégués des Ministres).
[8] *EMFA*, *op. cit.*

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

En vertu de la législation européenne, la préservation du pluralisme des médias impose de faire face aux nouvelles dynamiques dans les domaines de la radiodiffusion traditionnelle, des médias numériques, des réseaux sociaux et des plateformes de diffusion en continu (*streaming*). À mesure que la dépendance du public à l'égard des intermédiaires numériques ne cesse de croître, la sélection algorithmique, la visibilité des interfaces et les accords de distribution des plateformes influencent progressivement la manière dont l'information est présentée, consultée et à qui elle s'adresse. Afin d'atténuer ces risques, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la législation européenne, notamment l'EMFA et la Directive anti-SLAPP, et dans une certaine mesure le règlement sur les services numériques (DSA), sont autant de garanties concrètes. D'une part, une jurisprudence bien établie offre un cadre solidement ancré pour renforcer les fondements essentiels du secteur des médias et, d'autre part, cette nouvelle réglementation européenne permet de relever les nouveaux défis.

Toutefois, indépendamment des structures de marché, la protection du pluralisme repose avant tout sur la protection des journalistes et des médias contre toutes les formes de pression politique et économique. Les phénomènes tels que l'appropriation des médias, les biais réglementaires et les actions en justice en représailles mettent à mal la capacité des journalistes à assurer leur rôle de vigilance dans l'intérêt public. Par exemple, la précarité des mécanismes de soutien public, notamment la publicité d'État et les subventions, peut fortement entraver le bon fonctionnement des médias de service public ; d'où l'importance à cet égard d'une transparence fondée sur des critères objectifs et d'un contrôle indépendant, dans le respect du cadre de la concurrence de l'UE et de l'EMFA, afin d'éviter tout favoritisme à caractère politique.

En outre, le pluralisme des médias revêt également une importance fondamentale pour garantir une représentation fidèle de l'ensemble de la société. Un espace médiatique véritablement pluraliste doit en effet promouvoir l'égalité et la diversité au sein des rédactions et dans la représentation médiatique, défendre la diversité culturelle et linguistique, et contribuer à la protection du journalisme local. Le déclin du journalisme régional et la multiplication des « déserts médiatiques » menacent la cohésion communautaire et constituent autant de vides informationnels propices à la désinformation et à la mésinformation, dont la propagation est amplifiée de manière exponentielle par les plateformes en ligne.

La collaboration entre les autorités nationales de régulation des médias (ARN), le comité européen des services de médias (*European Board for Media Services* – EBMS) et des garanties précises en matière de gouvernance des médias de service public sont essentielles pour faire face à ces risques.

Enfin, étant donné que les protections réglementaires peuvent s'avérer inefficaces sans une mise en œuvre rigoureuse, il est indispensable de mettre en place une surveillance obligatoire des plateformes en ligne qui exercent un contrôle éditorial, de garantir la transparence des déclarations de propriété et de veiller à ce que les organismes de régulation disposent de ressources suffisantes pour garantir que le pluralisme des médias demeure une réalité incontournable dans toute l'Europe.

Afin d'aborder ces thématiques, le présent rapport explore trois domaines distincts. Tout d'abord, la partie I examine les fondements et les structures du pluralisme des médias.

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

Dans cette partie, le rapport analyse le secteur européen des médias sous l'angle du marché, en s'intéressant à la concentration de la propriété des médias, au rôle des plateformes et aux effets de la distribution pilotée par l'IA sur les choix éditoriaux. Cette partie dresse également un état des lieux des principales réglementations et de la jurisprudence européennes, en mettant notamment l'accent sur l'EMFA, le DSA, les dispositions en matière de publicité à caractère politique et les normes du Conseil de l'Europe, afin de mettre en évidence la cohérence du cadre actuel. Pour finir, cette partie explique le mécanisme prévu à l'article 22 de l'EMFA, qui permet d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles de menacer le pluralisme et l'indépendance éditoriale au regard du critère de pluralité des médias.

La partie II du rapport traite quant à elle des pratiques, des acteurs et des dimensions sociales. Elle évoque notamment l'indépendance politique et les pressions auxquelles les journalistes européens peuvent être confrontés, en précisant également comment les recours abusifs peuvent constituer une menace pour l'exercice d'un journalisme libre. Parallèlement à cette réflexion, la partie II explore également le rôle des autorités nationales dans la mise en œuvre des dispositions relatives au pluralisme des médias et utilise le *Media Pluralism Monitor* pour comparer les performances des différents systèmes nationaux. Enfin, elle évoque le rôle du pluralisme des médias dans l'inclusion sociale, en mettant l'accent sur la représentation des minorités, les médias locaux et communautaires, ainsi que d'autres aspects connexes.

Pour finir, la partie III du rapport analyse les garanties structurelles, les mesures de soutien et les nouvelles évolutions, comme le financement public, les subventions et le rôle de la publicité, afin de déterminer dans quelle mesure elles sont susceptibles de perturber le marché. Elle se penche en particulier sur les garanties prévues pour les médias de service public, qui constituent un pilier essentiel du pluralisme puisqu'ils peuvent fournir une information impartiale, diversifiée et de grande qualité. Elle examine ensuite la mise en œuvre et l'application des dispositions de l'EMFA, ainsi que leur efficacité dans la pratique à l'échelle de l'Union européenne et sur le plan national, en abordant le cas particulier des très grandes plateformes en ligne qui exercent un contrôle éditorial, ainsi que les garanties nécessaires pour empêcher que des décisions de modération préjudiciables ne viennent limiter l'accès aux contenus médiatiques.

Comme l'a rappelé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « les cadres législatifs et politiques nationaux devraient préserver l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle de l'ensemble des médias afin que ces derniers puissent s'acquitter de leurs tâches essentielles dans une société démocratique »[9].

C'est dans cet esprit que le présent rapport se propose d'offrir une vue d'ensemble exhaustive des garanties existantes, non seulement en analysant les dispositions en vigueur les plus pertinentes, mais également en dressant un état des lieux complet du secteur. Il présente une analyse exhaustive des réglementations, des pratiques et des vulnérabilités, offrant ainsi une vision globale du secteur des médias en Europe.

[9] *Recommandation CM/Rec(2018)1*, *op. cit.*

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

PARTIE I – Fondements et cadre du pluralisme des médias

Un environnement médiatique sain est essentiel au développement de démocraties saines. Les évolutions technologiques et le bouleversement des habitudes de consommation, notamment au cours de la dernière décennie, soulèvent de nouvelles questions et suscitent des débats sur la manière de relever les défis actuels du secteur des médias et garantir leur pluralité. L'accès numérique à l'information et, au cours des quatre dernières années, la mise en œuvre rapide des chatbots et des algorithmes basés sur l'intelligence artificielle sur toutes sortes de plateformes comptent parmi les principaux défis.

La première partie du rapport comprend trois chapitres qui traitent de l'état actuel du pluralisme des médias tant au niveau du marché qu'au niveau juridique, tout en examinant comment évaluer la qualité du pluralisme par juridiction.

*Le **chapitre 1** s'attache principalement à décrire le secteur européen des médias, en mettant l'accent sur sa structure, les principaux acteurs privés et publics, les risques découlant des pratiques de concentration du marché et le rôle des plateformes dans la diffusion de contenus d'information depuis leur irruption sur les marchés européens. Il explique également les trois principales approches européennes en matière de pluralisme des médias par zone géographique, ainsi que le rôle de certaines plateformes dans la diffusion de l'information.*

*Le **chapitre 2** complète cette analyse en se concentrant sur les règles européennes qui s'adaptent au paysage du marché. Une attention particulière est accordée aux garanties établies dans la législation européenne la plus récente, comme l'EMFA et le DSA, ainsi que les recommandations et déclarations du Conseil de l'Europe, y compris la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).*

*Enfin, le **chapitre 3** complète les deux chapitres précédents en examinant comment l'article 22 de l'EMFA vise à instaurer une approche commune pour évaluer le pluralisme des médias, en expliquant en détail les différents critères d'évaluation ainsi que le rôle du Comité européen des services de médias à cet égard.*

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

1. Financement et visibilité au cœur des enjeux de maintien du pluralisme

Philippe Bailly, Fondateur de NPA Conseil et membre du bureau de Respect Zone

L'étude du pluralisme des médias, et des moyens de le préserver, passe traditionnellement par une double approche : pluralisme externe, sur la densité de l'offre informationnelle, et sa capacité à offrir une variété suffisante d'approches ; pluralisme interne, avec un traitement, au sein de chaque média, qui rend compte de façon équilibrée de la diversité des points de vue. Dans un cas comme dans l'autre, observer la façon dont les États protègent le pluralisme de l'information, ne se réduit pas à une question de droit ou de régulation. C'est aussi, et peut-être autant, une question économique : celle de la capacité financière du secteur, dans sa globalité, et celle de chaque éditeur à pouvoir ajouter à une information fiable, factuellement juste, un travail d'analyse, et de mise en perspective.

Le Règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* - EMFA) en témoigne, quand il prescrit de « veiller à ce que (…) les fournisseurs de médias de service public bénéficient de (…) ressources financières suffisantes et stables » ; les données de l'Union européenne de radio-télévision (UER)[10] donnent la mesure de l'enjeu, pour les médias audiovisuels européens de service public[11] : 6 milliards d'euros consacrés annuellement à la production d'information, soit 30% des dépenses de programmes.

S'il n'existe pas de travaux comparables concernant les médias privés, l'exemple français démontre que le sujet est tout aussi prégnant pour eux, à travers l'étude publiée par le ministère de la Culture (DGMIC) et l'Arcom en janvier 2026[12]. Le coût de production de l'information politique et générale est évalué à 2,9 milliards d'euros en 2024, dont 430 M€ supportés par les chaînes de télévision et radios privées (et près de 900 M€ pour les MSP). Comme l'UER, cette étude constate que le facteur humain est décisif dans la production d'une information de qualité (la masse salariale pèse pour 70 % dans les coûts de production). Elle indique aussi que 56 % des médias étudiés étaient déficitaires en 2024. « Produire une information honnête, indépendante et pluraliste est une activité coûteuse. L'exigence de qualité de l'information ne peut donc être conçue sans penser ses conditions économiques de production », souligne l'Arcom.

[10] UER (European Broadcasting Union - EBU), *Public Service Media and News*, Media Intelligence Service, Octobre 2022.
[11] Sur un ensemble de 62 médias de service public européens, et 46 marchés.
[12] Arcom, *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, communiqué de presse, 20 janvier 2026.

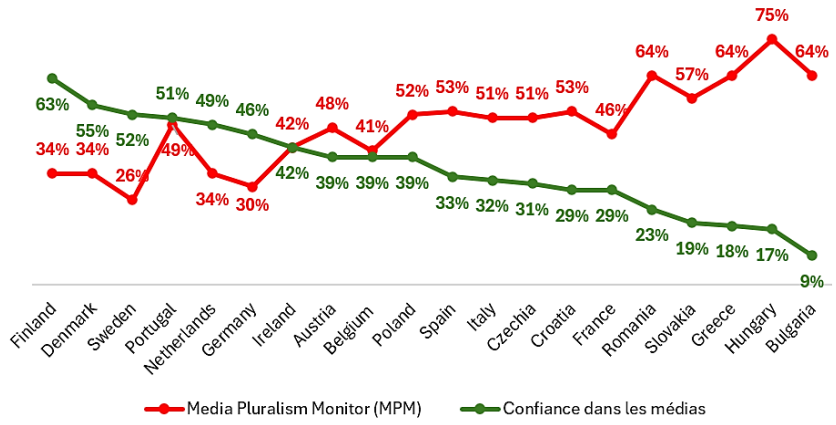
© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2025

1.1. Une très forte corrélation entre niveau de pluralisme et confiance dans l'information

La santé financière des médias et la dimension industrielle du secteur figurent aussi, au même titre que la liberté de la presse ou la sécurité des journalistes, parmi les 200 indicateurs que le Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom* – CMPF) rattaché à l'Université de Florence, intègre dans les calculs du *Media Pluralism Monitor* (MPM)[13] qu'il publie chaque année depuis 2014, sous forme de score de risque d'atteinte au pluralisme, exprimé en pourcentage. Les résultats, qui sont calculés pour 31 États, s'échelonnent entre 26% (la Suède) et 75% (la Hongrie).

En rapprochant ces résultats du niveau de confiance dans les médias, tel que les citoyens l'expriment dans l'étude *Digital News Report*[14] du Reuters Institute, on constate une corrélation très fortement négative (coefficient de -0,87[15]) entre risque d'atteinte au pluralisme et niveau de confiance dans les médias, attestant à l'inverse que niveau de pluralisme et confiance dans les médias vont de pair, autrement dit qu'un niveau de confiance élevé témoigne que les mesures de protection du pluralisme ont agi efficacement.

Figure 1. Risque d'attente au pluralisme et confiance dans les médias



Sources : CMPF, Reuters Institute

Mais toutes les sources ne semblent pas équivalentes dans leur capacité à construire de la confiance : l'utilisation de la télévision (indice de corrélation de 0,57) et plus encore la lecture de la presse (0,69) comme sources de référence, correspondent à des niveaux de

[13] CMPF, *Media Pluralism Monitor*, *European University Institute (EUI)*, juin 2026.
[14] Voir le site web du Reuters Institute, *Digital News Report 2026*, juin 2026. 48 pays (ou marchés) étudiés au niveau mondial ; 97 055 répondants interrogés entre la mi-janvier et la fin-février 2026.
[15] Le coefficient de corrélation mesure la force et le sens de la relation linéaire entre deux variables. Sa valeur se situe toujours entre -1 (forte relation négative : quand une variable augmente, l'autre diminue) et 1 (forte relation positive : les deux variables augmentent ensemble).

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

confiance plus élevés que la consultation de sites internet (0,30). Et la relation est inverse entre utilisation des réseaux sociaux comme source et niveau de confiance dans l'information (-0,38).

Figure 2. Sources d'information et confiance dans les médias

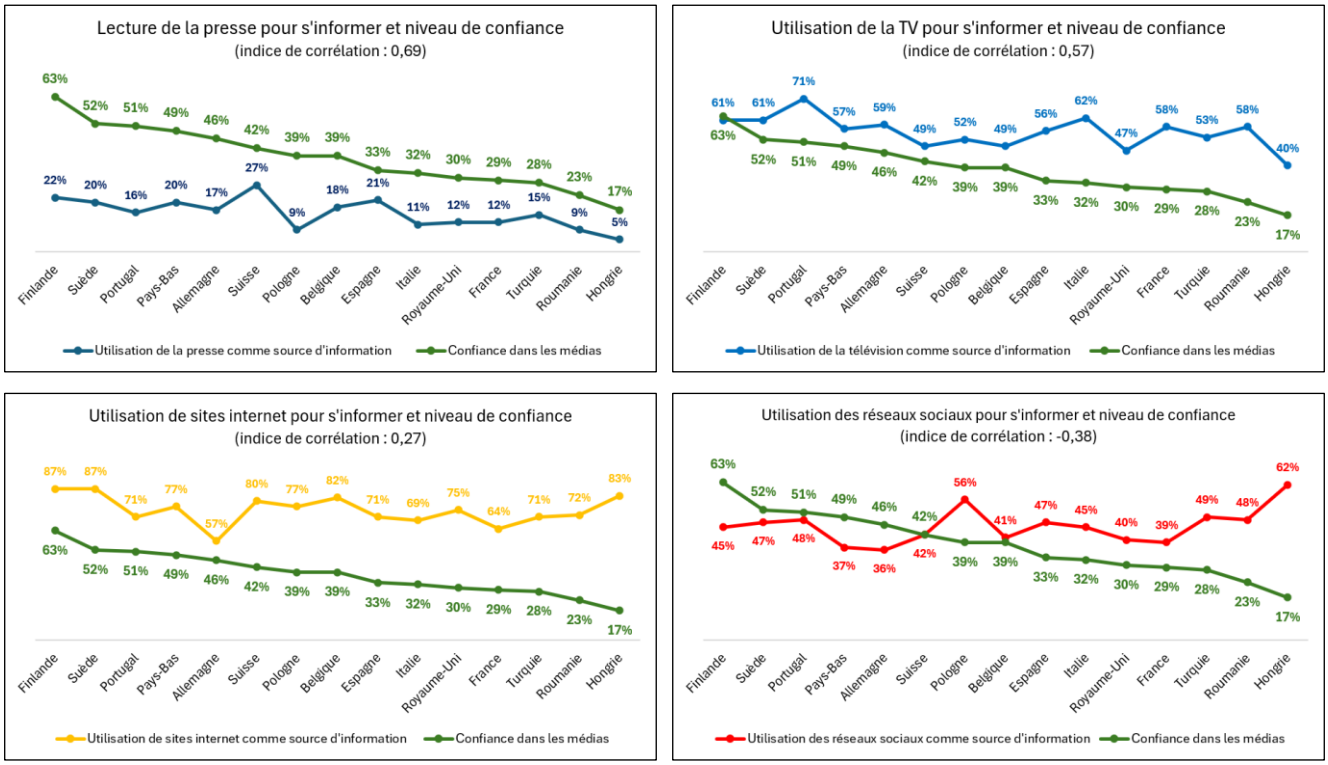


Tableau 1. Niveau d'utilisation des différentes sources d'information, et niveau de confiance dans les médias

	Finlande	Suède	Portugal	Pays-Bas	Allemagne	Suisse	Pologne	Belgique	Espagne	Italie	Royaume-Uni	France	Turquie	Roumanie	Hongrie
Sources utilisées pour s'informer															
Presse	22%	20%	16%	20%	17%	27%	9%	18%	21%	11%	12%	12%	15%	9%	5%
TV	61%	61%	71%	57%	59%	49%	52%	49%	56%	62%	47%	58%	53%	58%	40%
Online	87%	87%	71%	77%	57%	80%	77%	82%	71%	69%	75%	64%	71%	72%	83%
RS	45%	47%	48%	37%	36%	42%	56%	41%	47%	45%	40%	39%	49%	48%	62%
Niveau de confiance dans les médias															
Confiance	63%	52%	51%	49%	46%	42%	39%	39%	33%	32%	30%	29%	28%	23%	17%
Evitement*	31%	30%	37%	34%	40%	39%	46%	40%	37%	36%	50%	37%	60%	47%	45%

** : Évite les informations souvent ou parfois*
Source :Reuters Institute DNR 2026

Ce sont finalement les acteurs historiques – télévision, presse écrite et radio[16] – qui restent les plus « constructeurs de confiance », et de « pluralisme perçu » par le public.

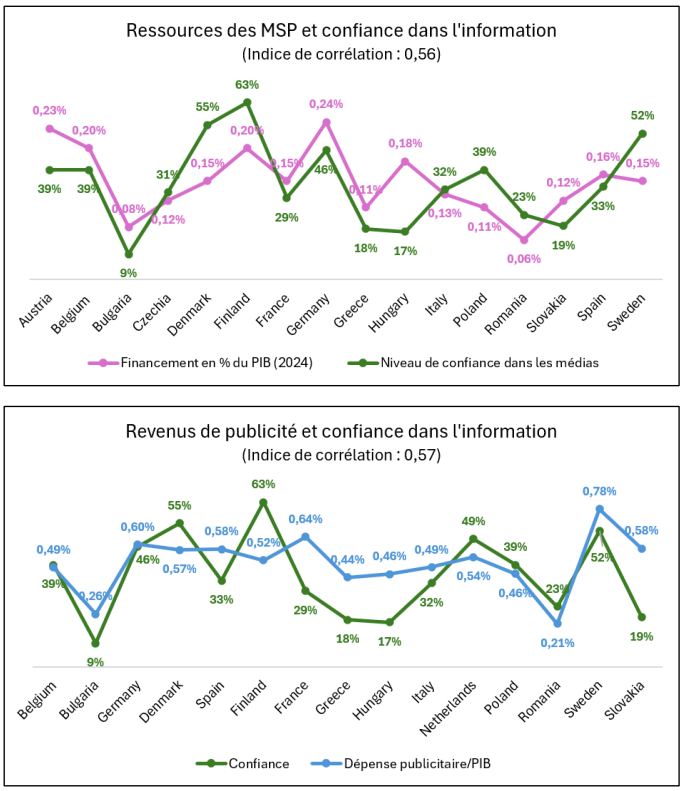
Confirmation que les moyens dont disposent les médias jouent un rôle déterminant, on constate aussi un très fort lien entre niveau de confiance, d'une part,

[16] La radio n'est pas intégrée dans l'étude du Reuters Institute, mais elle bénéficie d'un capital de confiance proche de celui des autres médias historiques dans les travaux comparables effectués sur des bases nationales.

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

pourcentage du PIB alloué au financement des MSP et poids de la publicité dans le PIB, de l'autre.

Figure 3. Ressources des médias sociaux, recettes publicitaires et confiance dans l'information



Sources : UER, Reuters Institute, FMI, Observatoire européen de l'audiovisuel

De leur côté, les « *pure players* » numériques[17] ne supportent qu'une part accessoire des coûts éditoriaux (2% du total, en France, par exemple, d'après l'Arcom[18]), et les réseaux sociaux aucune. En revanche, les réseaux sociaux et l'internet au sens large jouent un rôle essentiel dans la circulation des contenus, y compris de l'information, au point d'être considérés comme des sources en tant que telles. C'est dans cette fonction de distribution qu'ils contribuent au pluralisme, ou qu'ils le menacent.

Cartographier le paysage médiatique permettra de distinguer les différents « terreaux informationnels » qui coexistent en Europe, en fonction du niveau d'enracinement des médias dans les usages et de confiance dans ces derniers, de la vitalité économique des groupes publics et privés, de la place des usages numériques, ou encore du climat politique, et de la tentation éventuelle d'atteinte au pluralisme. On pourra ensuite observer la façon dont les plateformes numériques participent à la circulation de

[17] Qui produisent et diffusent du contenu journalistique exclusivement sur internet, sans version papier imprimée ni diffusion traditionnelle (comme la télévision ou la radio).

[18] *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, *op. cit.*

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

l'information, et les enjeux de proéminence, notamment qui y sont associés au travers de la mise en œuvre de l'article 7*bis* de la Directive SMA.[19]

1.2. L'Europe divisée en trois groupes

La cartographie des pays européen, en fonction des différents aspects qui témoignent du pluralisme des médias et/ou y contribue, fait ressortir trois groupes.

Le premier groupe se caractérise par un modèle médiatique et démocratique fortement enraciné. Il regroupe principalement les pays d'Europe du Nord (Finlande, Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas), et ceux de la zone DACH (Allemagne, Autriche, Suisse).

La pratique des médias, payants comme gratuits, y reste forte, et est en passe de réussir sa conversion au digital, de la presse papier à la presse numérique : Norvège (40-42 %[20]) et Suède (31-32 %) ont, de très loin, les plus fortes proportions de personnes payant pour de l'information numérique. L'utilisation des autres médias historiques pour s'informer s'y trouve également à des niveaux élevés. La Finlande affiche le taux de confiance le plus élevé au monde (67 %), et les Suisses, lors de deux référendums (en 2018 et en 2026)[21] ont affirmé leur attachement à l'audiovisuel public.

Le secteur repose sur des groupes publics et privés solides : les médias de service public, dont le financement reste comparativement robuste, voisinent avec des groupes privés dont le champ d'action dépasse souvent le cadre national. L'Allemagne en est une bonne illustration, entre acteurs publics ARD et ZDF, qui réalisent à eux deux plus de la moitié des investissements dans les contenus et fédèrent 45 à 50% de part d'audience, d'une part, et RTL Group qui a finalisé le 1er juin 2026 le rachat du leader allemand de la télévision payante, Sky Deutschland, ou ProsiebenSat1, désormais intégré à l'ensemble MFE-MediaForEurope d'autre part.

Dans le deuxième groupe, qui rassemble notamment l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni, le modèle plutôt TV-centré est aujourd'hui sous forte tension économique, et potentiellement politique.

Dans les pays méditerranéens, la faiblesse historique de la presse quotidienne, soulignée dès 2004 par Hallin et Mancini[22] comme trait fondateur du modèle « polarisé-pluraliste », se retrouve aujourd'hui dans un très faible consentement à payer pour l'info

---

[19] *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» – *Directive SMA*), *EUR-Lex*, COM/2022/177 final, 28 novembre 2018, Article 7*bis* : « Les États membres peuvent prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général ».

[20] Pourcentage issu du *Digital News Report 2026* de Reuters Institute, de même que les autres références au consentement à payer pour s'informer.

[21] Reporters sans frontières (RSF), *La Suisse sauve son audiovisuel public avec le rejet de l'initiative No Billag*, 7 mars 2018 ; RSF, *Suisse : l'initiative « 200 francs ça suffit » clairement rejetée, une marque de confiance dans le journalisme et le service public*, 9 mars 2026.

[22] Hallin D., Mancini P., *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, 2004.

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

numérique (8 % en Italie par exemple). La diffusion de la presse imprimée était historiquement plus forte au Royaume-Uni, grâce aux tirages des *tabloïds* principalement, mais elle a connu une chute spectaculaire. La couverture de la télévision y reste importante, mais la disruption numérique y est la plus avancée d'Europe s'agissant de la bascule des ressources publicitaires.

Alors qu'elle était historiquement considérée comme un modèle de groupe public solidement financé, la BBC est entrée dans un cycle d'ajustements à la baisse, qui a réduit ses ressources de -7,1% à valeur constante, entre 2014 et 2024. Les évolutions ont été plus défavorables encore au Portugal (-7,6%), en Italie (-9,5%) ou encore en France (-9,9%). S'agissant des groupes audiovisuels privés, le rachat annoncé des chaînes d'ITV par Sky (Comcast) s'ajoutera à celui plus ancien de Channel 5 par Paramount pour faire passer sous contrôle américain un deuxième groupe de médias de service public[23] ; en France, l'Autorité de la Concurrence a empêché au début de la décennie la consolidation du paysage audiovisuel (abandon de la fusion TF1 / M6 en 2022[24]), et l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986[25] pourrait la retarder encore jusqu'en 2032. Leader en Italie et en Espagne, le groupe MFE-MediaForEurope a privilégié le développement dans de nouveaux territoires (rachat de ProsiebenSat1 déjà signalé, en Allemagne, et acquisition d'un tiers du leader portugais Grupo Impresa)[26]. L'annonce d'une plateforme de *streaming* commune aux différentes filiales prévue pour janvier 2027, devrait constituer la première synergie rendue possible par cette stratégie. Mais celle-ci n'a pas pleinement convaincu les marchés, à ce stade : à la fin juin, le groupe avait perdu 40% de sa valeur par rapport au début 2022.

À cet environnement sociologique et économique mitigé, plusieurs pays de ce deuxième groupe ajoutent une tension politique, dont certains médias sont les acteurs, et pas seulement les témoins. GB News en est une illustration au Royaume-Uni. Mais c'est la France qui constitue le cas le plus emblématique avec, notamment, la non-reconduction de l'autorisation de diffusion de C8, les interventions fréquentes de l'Arcom concernant l'antenne de CNews[27] ou encore, et peut-être surtout, la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'audiovisuel public, au terme de laquelle le « très controversé (rapporteur Charles Alloncle), membre du groupe de l'Union des droites pour la République (extrême droite) a (avancé) des propositions-chocs comme la fusion de France 2 et France

[23] Au sens des Public Service Broadcasting (PSB) : médias TV et radio historiques, intégrant un ensemble de missions d'intérêt général.

[24] *Abandon du projet de fusion des groupes TF1 ET M6*, communiqué des groupes Bouygues, M6, RTL Group et TF1, Paris, 16 septembre 2022.

[25] *Loi n° 86-1067* du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), *Legifrance.gouv.fr*, version en vigueur depuis le 27 octobre 2021 : « L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ne peut agréer une modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du Code de commerce, de la société titulaire d'une autorisation délivrée en application de l'article 30-1 de la présente loi intervenant dans un délai de cinq ans à compter de cette délivrance, sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société ».

[26] Pezet G., *Après l'Allemagne avec ProsiebenSat1, le groupe Berlusconi (MFE) se tourne vers le Portugal, et Grupo Impresa*, Insight NPA, 2 octobre 2025.

[27] Deux mises en demeure et une amende de 200 000 € pour les seuls mois de juin et juillet 2026.

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

5, la suppression de France 4, de Slash et de Mouv', ou le retour de la nomination politique des présidents de l'audiovisuel public »[28].

Le Portugal représente une exception notable à l'intérieur de ce groupe. Malgré un faible financement des médias de service public et une presse en difficulté économique structurelle, la confiance globale dans les médias y est parmi les plus élevées d'Europe hors pays nordiques, et le groupe public RTP demeure la marque médiatique la plus fiable selon le *Digital News Report* 2026[29]. Le Portugal illustre qu'un modèle économiquement fragile n'entraîne pas mécaniquement une défiance. La variable institutionnelle joue un rôle propre.

On trouve finalement dans le troisième groupe la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie (avec, pour l'avenir, l'incertitude née du retournement politique d'avril 2026) ou encore la Pologne, avec une combinaison de faible culture démocratique et médiatique, et de très fort usage des réseaux sociaux.

Les taux d'évitement de l'actualité atteignent dans ce pays des sommets européens (60% en Grèce, seulement dépassée par la Turquie (61%) et la Croatie (61%), et même 63% en Bulgarie). Inversement, le niveau du consentement à payer pour l'info numérique y est parmi les plus bas (Croatie 6%, Grèce 7%).

Le niveau de confiance dans les médias est faible – voire très faible – s'agissant en particulier des médias de service public, soupçonnés de partialité, et d'agir en relais des gouvernants : Hongrie et Grèce à 22% ou Bulgarie à 25% se situent ainsi parmi les niveaux les plus bas d'Europe.

Le cas hongrois est le plus documenté : le *Media Pluralism Monitor* 2025[30] y pointait un risque très élevé sur l'indépendance vis-à-vis des autorités nationales (autorité politisée, mandats de 9 ans, allocation biaisée des fréquences), et la campagne d'avril 2026 a vu des *deep fakes* ciblant l'opposant Péter Magyar diffusés 650 millions de fois sur YouTube et Facebook, financés par une entité proche de Viktor Orbán et devenue le premier annonceur politique sur YouTube dans l'UE.

Dans ce troisième groupe, la défiance vis-à-vis des médias se nourrit d'une tradition de pratiques politiques (pression, instrumentalisation, etc.) et est donc d'une nature différente de celle des pays méditerranéens occidentaux du deuxième groupe, où le recours aux plateformes s'explique davantage par la faiblesse structurelle de la presse que par une défiance active envers les institutions.

Au-delà de cette cartographie, l'ensemble des pays européens sont confrontés à un certain nombre de défis communs.

Premièrement, une crise conjoncturelle qui amplifie une crise structurelle. Le recul des recettes publicitaires lié aux crises politiques et économiques ponctuelles (offensive américaine en Iran et augmentation du prix du pétrole, par exemple), se superpose à un

[28] Blondel A., et al., *Rapport Alloncle sur l'audiovisuel public : quatre chiffres-clés exagérés ou décontextualisés*, Le Monde, 5 mai 2026.
[29] Reuters Institute, *Digital News Report 2026*, juin 2026.

[30] CMPF, *Media Pluralism Monitor 2025*, *op. cit.*

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

déplacement structurel des usages et des investissements des marques vers les environnements numériques, et à leur concentration sur quelques plateformes globales (les GAFAM[31] ont par exemple capté 76 % des investissements publicitaires numériques en France en 2025[32]). Plateformes de partage de vidéo, comme réseaux sociaux, ces leaders ne subissent pas de contrainte de financement des contenus, du fait de leur statut d'hébergeur, et notamment pas, donc, de contenus d'information.

Mais symbole de l'importance cruciale qu'ils ont pris dans la distribution des mêmes contenus, Reuters Institute indique que 2026 représente un jalon important : pour la première fois, réseaux sociaux et plateformes vidéo « dépassent les autres sources d'information en tant que source la plus utilisée au niveau mondial (54 % de l'ensemble des audiences) ».

Deuxièmement, il y a la difficulté croissante des audiovisuels publics à maintenir leur niveau de financement. Le phénomène est nettement majoritaire : dans trois pays membres de l'UER sur cinq (59 %), l'augmentation des ressources des MSP est inférieure à l'inflation. Les conséquences se traduisent par des économies sur les programmes, des annonces de fermetures de chaînes ou de services, et de suppressions de postes.

Cette difficulté se double d'une exigence politique et sociétale croissante : la capacité des audiovisuels publics à toucher les jeunes publics, de moins en moins présents pour suivre la programmation linéaire, afin de justifier du maintien de leur financement.

Cela impose aux groupes publics des investissements majeurs sur le développement – et la maintenance – de leurs plateformes de *streaming*, et l'emploi d'équipes croissantes pour animer les différents canaux numériques.

Mais les dépenses correspondantes – généralement peu documentées par les éditeurs – creusent encore les besoins d'économies sur les programmes, et potentiellement l'information.

Troisièmement, de nombreux défis séparent la production et l'accès, notamment la découvrabilité, la visibilité et la proéminence.

Dans l'univers de la télévision linéaire, la programmation est en soi une forme d'éditorialisation, généralement organisée, s'agissant de la grille d'une chaîne, de manière à accueillir ceux qui arrivent devant l'écran sans en chasser ceux qui y étaient déjà, et finalement à maximiser l'audience globale.

S'agissant de programmes d'information, cette logique d'optimisation de l'offre en fonction du public disponible se double, évidemment, d'une hiérarchie de l'information, qui guide l'ordre des sujets et la place qui leur est accordée. Dans un cas comme dans l'autre, l'éditeur garde la capacité de « canaliser » l'accès à ses contenus. Le *streaming* introduit une triple rupture. Par le saut dans l'abondance des contenus proposés, d'abord. Une année – non bissextile – compte 8760 heures, mais Atresmedia revendique en Espagne plus de 8 000 heures disponibles via l'Atresplayer, la BBC et ITV en annoncent chacun 15 000 pour

[31] Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.
[32] Syndicat des Régies Internet (SRI), *35ème Observatoire de l'e-pub*, N°25, 10 février 2026.

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

le BBC iPlayer pour ITVX, au Royaume-Uni, Joyn (ProsiebenSat1) en affiche 24 000, en Allemagne, TF1+ (TF1) 35 000 en France.

La présentation sous forme de vignettes et de mosaïques tend à lisser la hiérarchie entre contenus et diminue la capacité de l'éditeur à s'assurer qu'un programme donné sera vu, et la personnalisation, finalement, est la rupture la plus décisive avec la notion d'éditorialisation, dès lors qu'elle décline potentiellement l'interface en autant de versions que d'utilisateurs.

La révision de 2018 de la Directive SMA s'est attachée à parer au risque d'invisibilisation qui en découle, dans son article 7*bis* consacré à la « visibilité (des) services d'intérêt général ».

1.3. Services d'intérêt Général : la garantie de visibilité reste à concrétiser

« Il n'est pas facile de se démarquer sur un marché foisonnant, surtout si vos concurrents sont plus grands, ont les épaules plus larges et une voix qui porte plus haut », énonçait de manière imagée un dossier IRIS Spécial consacré en décembre 2022 à la Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général[33] dans les nouveaux environnements numériques.

Alors que les bouquets de chaînes traditionnels assuraient entre les éditeurs une – relative – équité (nonobstant le sujet de la numérotation), l'univers applicatif des plateformes combine navigation arborescente et mosaïques, dans une organisation spécifique à chaque plateforme (vignettes placées en tête d'écran, « rails » de sélections de programmes…), et se fondant sur le profil de l'utilisateur plutôt que sur la valeur intrinsèque reconnue au programme donné. Y compris s'agissant de l'information.

L'article 7*bis* de la Directive SMA autorise les États membres à y apporter des correctifs, mais se limite à offrir une faculté, et le nombre qui s'en sont saisis en le transposant dans leur droit intérieur ne dépassait pas la dizaine[34] au printemps 2026. Cette disposition s'est avérée d'un emploi triplement difficile, il est vrai :

- La directive ne définissant pas la notion de « services de médias audiovisuels d'intérêt général » (SIG), les gouvernements ou régulateurs ont hésité sur les critères à utiliser, oscillant entre nature (audio ou audiovisuelle), statut (public ou privé), portée (nationale ou locale) du service, voire technologie de diffusion utilisée35.
- Elle ne précise pas davantage le champ des équipements (télécommande, téléviseurs connectés, smartphones, tablettes, décodeurs, passerelles

[33] Cappello M. (éd.), *Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2022.
[34] Allemagne, Belgique (Flandres et Wallonie), Bulgarie, Chypre, France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Roumanie.
[35] La présence en TNT gratuite nationale, en France.

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

multimédias…) et interfaces (magasins d'application, moteurs de recherche, outils de recommandation, guide de programmes…) concernés.

- Comme la presque totalité de la Directive SMA36, l'application de l'article 7bis est régie par le principe du pays d'origine. L'autorité (gouvernement, régulateur…) qui dispose de la meilleure vision des environnements dans lesquels assurer cette « visibilité appropriée » aux SIG qu'il a définis, n'a pas de compétence directe sur les industriels (fabricants de *smart* TV, de *dongles*, de Box OTT…) et les gestionnaires d'OS ou de plateformes audiovisuelles qui ne sont pas juridiquement domiciliés sur son territoire, bien qu'ils en ciblent la population.

Le fait de ne pas préciser la nature des « mesures appropriées » susceptibles d'être décidées n'a pas facilité non plus la mise en œuvre du nouveau dispositif.

Et il aura fallu attendre 2024 ou 2025 pour que certains États (France et Italie) proposent une mise en œuvre opérationnelle.

En Italie, les deux délibérations de l'Autorité pour les garanties dans les communications (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* – AgCom), 294/23/CONS[37] et 390/24/CONS, sont entrées en vigueur le 6 juin 2025. Elles imposent principalement :

- La présence d'au moins un pavé numérique 0–9 sur la télécommande fournie avec le téléviseur ;
- Un accès direct aux chaînes TNT via ce pavé numérique ;
- Un bouton dédié à la télévision numérique terrestre (DTT) identifié par une icône normalisée sur la télécommande (un écran de télévision stylisé avec l'inscription "TV" et la mention "CANALI TV", sur fond bleu dégradé) ;
- Une icône TNT visible dans l'interface des *smart* TV.

En France, dans deux délibérations du 25 septembre 2024, l'Arcom[38] a établi un périmètre des SIG équivalent à celui des chaînes nationales de la TNT en clair, et de leurs plateformes de *streaming* gratuites.

Et, dans une approche comparable à celle de l'Italie, l'Arcom a recommandé que l'entrée dans l'univers SIG / TNT se fasse par une application commune, positionnée au meilleur niveau dans les environnements connectés (écran d'accueil…).

Mais alors que l'Italie avait opté pour un mode impératif, l'Arcom en est restée à une double incitation. Aux chaînes pour mettre en place l'application commune ; aux industriels et gestionnaires d'interfaces pour en négocier le référencement. L'application commune n'a pas été lancée à ce jour.

---

[36] Exception faite de l'article 13.2 de la *Directive SMA*.
[37] AgCom, *delibera 294/23/CONS* du 22 novembre 2023 et *Delibera 390/24/CONS* du 9 octobre 2024 (en italien).
[38] Arcom, *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*, publié le 26 septembre 2024 et *délibération n° 2024-19 du 25 septembre 2024 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*, JORF n°0230 du 27 septembre 2024.

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

Le 23 juin 2026, l'Arcom a publié un premier bilan annuel d'application du dispositif SIG.[39] D'après les informations communiquées à l'Autorité par les industriels ou gestionnaires d'OS, dont aucun n'a son siège en France, aucun ne se conforme aujourd'hui à la liste établie par l'Arcom, et aucun n'a intégré d'application commune SIG regroupant chaînes et applications.

Tableau 2. Réponse sur les "Services d'intérêt général repris sur l'interface utilisateur"

Plateforme	Réponses
Prime Video	**France Télévisions**: France 2, France 3, France 4, France 5, franceinfo, France 3 Région et Okoo (VàD gratuite) **Groupe M6**: M6, W9, 6TER, GULLI et M6+ (VàD gratuite) **INA**: Madelen (VàD)
Fire TV Stick	**Applications référencées :** Arte, France 24, france.tv, M6+, TF1+, TV5 MondePlus
LG	Présence dans le guide des programmes des chaînes SIG Possibilité pour le client de se constituer un dossier d'appli SIG
Samsung	Application TV en direct TNT seulement /Appli SIG / annoncée pour avril 2026 mais non identifiée en juillet **Applications référencées** : Arte, France 24, france.tv, M6+, TF1+
Sony Interactive Entertainment	Non applicable
VIDAA	Présence dans le guide des programmes des chaînes SIG Applications référencées : Arte, France 24, france.tv, Okoo, M6+
TCL	**Applications référencées** : Arte, France TV, Okoo, Canal+, M6+, TF1+, INA madelen, L'equipe, RMC BFM Play, TV5 Monde Plus, Radio France
Google	TF1, France Télévisions, Canal +, M6, ARTE, NextInteractive, L'Équipe 24/24, TV5, Radio France

Dans sa réponse à l'appel à contribution de la Commission européenne, en vue d'alimenter l'évaluation de la Directive SMA,[40] le régulateur français avance trois pistes d'amélioration du dispositif SIG : une meilleure définition des SIG, l'extension des règles qui s'y appliquent aux plateformes de partage de vidéo et le passage à la règle du pays de destination.

Dans l'attente d'une mise en avant plus effective des services d'intérêt général dans les environnements connectés, c'est par des négociations de gré à gré que les groupes audiovisuels s'attachent à renforcer leur présence dans l'univers des plateformes.

[39] Arcom, *Bilan 2026 relatif à l'application et à l'effectivité des mesures de visibilité des services d'intérêt général sur les interfaces utilisateurs : lancement d'une consultation publique*, 23 juin 2026.
[40] Commission européenne, Appel à contributions.

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

1.4. Les plateformes de *streaming* nouveaux acteurs de la distribution de l'information

Les accords conclus avec Amazon Prime Video apparaissent comme les plus comparables aux contrats de distribution qui ont historiquement structuré la filière.

En Allemagne, les chaînes publiques ARD et ZDF sont présentes depuis 2020 dans la section « Live TV » de Prime Video, et leurs versions payantes ARD Plus et ZDF Select sont disponibles via Prime Video Channels. Le service RTL+ (RTL group) y est également proposé (ainsi qu'en Autriche) depuis octobre 2025.

En France, Prime Vidéo donne accès depuis juillet 2025 à l'intégralité de l'offre france.tv, et depuis janvier 2026 à celle du groupe M6.

En Espagne, les chaînes de la RTVE La 1, La 2, Canal 24H, Clan et Teledeporte sont disponibles depuis janvier 2026 dans Prime Video, qui distribue également les offres payantes de Mediaset et Atresmedia (Mitele Plus et Atresplayer).

Au Royaume-Uni, la collaboration semble à ce stade se limiter à la distribution de l'offre payante ITVX Premium et, sur certains marchés internationaux, de celle de la BBC, BBC Select.

Une recherche également conduite sur la Belgique, le Danemark, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Suède n'a pas permis d'identifier dans ces pays de collaboration structurée.

Dans trois marchés européens majeurs, Prime Video n'en est pas moins devenu un acteur clé de la distribution audiovisuelle et, par la même, de l'accès à l'information : journaux et magazines des chaînes généralistes partenaires, mais aussi leurs chaînes d'informations en continu (franceinfo: en France, Tagesschau24 et ZDFinfo en Allemagne, Canal 24 Horas en Espagne).

L'information est également au cœur des accords annoncés par YouTube, depuis le début de l'année 2026. En janvier, avec la BBC, visant à proposer « une information fiable *("delivering trusted news")* via de nouvelles chaînes globales, des flux d'actualité en direct et des formats narratifs innovants pour l'info » ; en janvier également avec CMA Media, et prévoyant la mise en ligne d'environ 1000 heures de contenus produits par les rédactions de RMC, BFM et Brut, ainsi que la diffusion de la chaîne d'information déclinée de BFM TV, BFM2 ; en avril, avec France Télévisions, dans un partenariat visant à assurer « le rayonnement de l'excellence éditoriale de l' offre d'information de France Télévisions partout où se trouvent les publics et sur tous les écrans »[41], et la diffusion de la chaîne franceinfo.

En Espagne, aucun partenariat aussi structurant n'a été annoncé à ce jour, mais la chaîne d'information du groupe public RTVE Noticias est disponible en direct sur YouTube.

Avant la BBC, YouTube avait signé, au Royaume-Uni, avec Channel 4 (mai 2022) et avec ITV (décembre 2024) des accords combinant distribution de programmes et

[41] France•TV groupe, *France Télévisions et YouTube annoncent un partenariat stratégique*, Communiqué de presse, 23 avril 2026.

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

monétisation publicitaire (dans un cadre permettant aux deux chaînes de maîtriser la commercialisation de leur inventaire).

En Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Suède, Pologne, Norvège, Danemark, Portugal, aucun accord de distribution stratégique signé avec YouTube, mais la presse professionnelle évoque un courant de collaborations croissant avec la plateforme et/ou des créateurs de contenus.

Enfin, deux autres leaders du *streaming* ont choisi la France pour leurs premiers accords globaux avec des radiodiffuseurs. Depuis le 11 juin, les abonnés français peuvent visionner l'intégralité des programmes de L'Équipe, en direct et en rattrapage.

Et surtout, depuis le 19 juin, les clients Netflix ont accès à l'ensemble des programmes du groupe TF1, son catalogue de 35 000 heures à la demande, mais aussi ses chaînes de la TNT en direct : TF1, TMC, TFX, TF1 Séries Films, ainsi que la chaîne d'information en continu LCI.

En l'espace de quelques mois, et pour demeurer sur le cas français, Prime Vidéo (franceinfo), Youtube (franceinfo, BFM2, France 24) et Netflix (LCI) sont devenus distributeurs des chaînes d'information nationale. Pour une vision plus complète de la façon dont les chaînes d'information investissent les environnements numériques, on pourrait y ajouter la diffusion de BFM TV par les bouquets AVoD/Fast de Samsung (Samsung TV Plus) et LG (LG Channels).

Ces accords posent des questions de fond pour le pluralisme : ils confient partiellement aux algorithmes de recommandation des plateformes mondiales la décision de mise en avant des contenus d'information.

Les partenariats de gré à gré n'apportent pas non plus le même niveau de stabilité et de pérennité qu'un dispositif qui prend racine dans le droit et dont la mise en œuvre se fait sous le regard du régulateur.

Dans le passé, on a vu les changements de stratégies opérés par certaines plateformes peser sur la place accordée à l'information. Facebook, par exemple, a supprimé l'onglet Facebook News au Royaume-Uni, en France et en Allemagne, et réduit la place de l'information dans la circulation des contenus, en le justifiant par le faible intérêt de ses abonnés pour ce type de contenus. Le scénario dans lequel les partenaires *streamers* se détourneraient de l'information et débouclerait les accords noués ces derniers mois n'est pas théorique.

La réflexion engagée sur l'amélioration du dispositif des SIG pourrait contribuer à assurer une visibilité pérenne à l'information, dans l'ensemble des environnements numériques.

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

2. Le pluralisme des médias en Europe : cartographie de l'acquis de l'Union européenne en matière de pluralisme des médias

Danielle Borges, Chercheur associé au Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF)

2.1. Le pluralisme des médias : un concept en pleine mutation

Le pluralisme des médias est un concept fondamental et à multiples facettes des études et des politiques relatives aux médias en Europe. Il a été utilisé pour atteindre divers objectifs dans différents contextes, notamment pour évaluer les résultats des politiques et de la réglementation en matière de médias, mais également en tant que caractéristique ou pilier des sociétés démocratiques modernes, principe normatif de gouvernance[42], ou encore corollaire du droit à la liberté d'expression, comme le prévoit l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, jusqu'à un droit protégé et établi, tel que défini à l'article 11(2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En outre, la notion de pluralisme des médias peut varier selon les questions examinées. D'un point de vue sociologique, par exemple, elle peut désigner la représentation de la diversité socio-géographique et culturelle dans les médias, y compris à travers les médias de service public, dans le but de garantir une représentation impartiale de l'ensemble de la population, afin qu'un large éventail de voix, de points de vue et de sources d'information soit entendu et pris en compte dans le débat public. D'un point de vue économique, le pluralisme des médias est généralement associé à la diversité de la propriété des médias afin d'éviter toute concentration du marché, qui pourrait réduire la diversité des points de vue exprimés dans les médias commerciaux.

Ces deux perspectives ont permis de faire émerger deux nouveaux concepts de premier plan dans les études et les politiques relatives aux médias, à savoir ceux de pluralisme interne et de pluralisme externe des médias[43]. Le pluralisme interne fait ainsi

[42] Conseil de l'Europe, *Principles for media and communication governance - Recommendation CM/Rec(2022)11 and explanatory report (2022)*, adopté par le Comité des ministres le 6 avril 2022, *Documents and Publications Production Department (DPDP)*, juin 2022.

[43] Brogi E. et autres., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism* [Règlement européen sur la liberté des médias : liberté des médias, liberté d'expression et pluralisme des médias], étude commandée par le Parlement européen (commission LIBE), juillet 2023.

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

référence à la diversité des contenus, des points de vue, des représentations sociales et des expériences proposés par un même organisme de médias ; il est également associé à la mission de service public lorsque ces médias étaient les seuls opérateurs sur le marché, mais actuellement, compte tenu de la mixité des marchés médiatiques, la notion de pluralisme interne est davantage utilisée pour mesurer la diversité des contenus proposés sur des marchés médiatiques oligopolistiques ou monopolistiques. Le pluralisme externe, ou structurel, désigne quant à lui la pluralité de médias autonomes et indépendants détenus par différents propriétaires. Par conséquent, plus le nombre de médias indépendants est élevé sur un marché donné, plus la probabilité que des points de vue diversifiés soient proposés est grande[44].

Le concept de pluralisme médiatique n'est toutefois pas une notion figée. Il a évolué au fil du temps pour refléter les transformations de la société, ainsi que les récentes avancées des nouvelles technologies, d'internet et de la *plateformisation* des communications. Parmi ces changements figurent notamment la concurrence exercée par les initiatives de type « pseudo-actualités », qui restreignent l'accès à un journalisme de qualité[45], l'impact de l'intelligence artificielle sur les habitudes et les activités éditoriales, ainsi que les modes de consommation dans une économie où l'attention joue un rôle central, avec une tendance croissante du public à fuir les actualités et à s'en désintéresser[46]. Cette situation soulève certaines préoccupations en matière de visibilité, de référencement, de lassitude face aux actualités et d'évitement sélectif. En termes de structure de marché, les médias traditionnels sont désormais en concurrence avec divers autres fournisseurs de services et acteurs du secteur, notamment les agrégateurs, les intermédiaires, les influenceurs, les bulletins d'information, les blogs, les podcasts, les vérificateurs de faits, les réseaux d'investigation et les journalistes citoyens. Ce phénomène intensifie la concurrence pour les recettes publicitaires et aggrave les difficultés financières[47]. Dans ce contexte d'abondance et de choix, conditionné par les systèmes de recommandation et la modération des contenus, de nouveaux sujets de discussion ont émergé. Le concept de « diversité d'exposition », c'est-à-dire l'idée selon laquelle le public est confronté à un large éventail de contenus[48] – qu'il découvre et par conséquent consomme –, fait l'objet d'un examen minutieux, puisque les systèmes de recommandation basés sur l'IA conditionnent de plus en plus ce que les utilisateurs peuvent voir[49]. Ainsi, malgré cette abondance de contenus, le public reste exposé à des contenus qu'il n'a pas choisi de voir, ce qui implique

---

[44] Parcu P. L. et autres., *Étude sur la pluralité et la diversité des médias en ligne*, rapport (en anglais), Commission européenne, Luxembourg, 2022, p. 19.

[45] Ces initiatives peuvent prendre différentes formes, notamment des portails internet, des blogs ou des comptes sur les réseaux sociaux.

[46] Institut Reuters pour l'étude du journalisme, *Digital News Report 2025* [Rapport sur l'information numérique 2025], juin 2025.

[47] Cappello M. (sous la direction de), *Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2025.

[48] Napoli P., *Exposure Diversity Reconsidered* [Une nouvelle approche de la diversité d'exposition], Journal of Information Policy du 1er janvier 2011 ; 1 ; pp. 246–259.

[49] Ranaivoson H. et Domazetovikj N., *Platforms and Exposure Diversity: Towards a Framework to Assess Policies to Promote Exposure Diversity* [Plateformes et diversité des sources d'information : vers un système d'évaluation des politiques visant à promouvoir la diversité des sources d'information], *Media and Communication*, Vol 11(2) 2023.

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

la nécessité de mesures et de dispositions destinées à garantir la visibilité ou la découvrabilité des contenus d'intérêt général[50].

Au vu de ces éléments, le présent chapitre dresse un état des lieux des efforts politiques et réglementaires déployés en Europe pour garantir et promouvoir le pluralisme des médias. Il examine tout d'abord les premiers instruments politiques et réglementaires adoptés en Europe, puis explique le choix méthodologique permettant de systématiser cette analyse à l'aide de la classification par domaine du *Media Pluralism Monitor* (MPM). Enfin, il décrit le cadre réglementaire et fournit des exemples de mise en œuvre, en mettant particulièrement l'accent sur les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

2.2. La traduction du concept en mesures politiques et réglementaires

2.2.1. Le Conseil de l'Europe

L'évolution du concept de pluralisme des médias se reflète dans les politiques et les instruments réglementaires adoptés par le Conseil de l'Europe même si, au départ, dans ses documents politiques et réglementaires depuis la fin des années 1980[51], le pluralisme des médias ne constituait pas un thème central. Ce n'est qu'avec la recommandation n° R(94)13 que des mesures plus concrètes pour mettre en place un cadre visant à protéger le pluralisme des médias ont commencé à voir le jour ; cette recommandation rappelle les risques associés à la concentration des médias pour le pluralisme et propose des mesures de transparence dans le secteur des médias[52]. Elle a été suivie par la recommandation n° R(99) 1 sur les mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias[53]. En 2007, la recommandation CM/Rec(2007)2 a étendu la notion de pluralisme des médias afin d'y inclure les concepts de diversité interne, externe et d'exposition[54]. Enfin, la recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur

[50] Parcu P. L. et autres., *Étude sur la pluralité et la diversité des médias en ligne* (en anglais), *op. cit.*, p. 20.
[51] Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur la télévision transfrontière*, 5 mai 1989, Strasbourg (préambule et article 10 bis).
[52] Recommandation n° R (94) 13 du Comité des ministres aux États membres sur les mesures visant à promouvoir la transparence des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 22 novembre 1994, lors de la 521e réunion des Délégués des Ministres.
[53] Conseil de l'Europe, *Recommandation n° R (99) 1* du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 1999, lors de la 656e réunion des Délégués des Ministres.
[54] *Recommandation CM/Rec(2007)2* du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985e réunion des Délégués des Ministres : la déclaration *Decl-31.01.2007* du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias a été adoptée à la même date.

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

propriété établit un ensemble complet et précis de lignes directrices sur les exigences et les mesures relatives à la promotion du pluralisme des médias au niveau national[55].

D'autres instruments juridiques adoptés par le Conseil de l'Europe qui font référence au pluralisme des médias, sans toutefois en faire un objectif prioritaire, comme la recommandation CM/Rec(2011)7 relative à une nouvelle conception des médias[56], peuvent également être considérés comme faisant partie du cadre qui a façonné le concept de pluralisme des médias tel que nous le connaissons aujourd'hui.

2.2.2. L'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, la mise en œuvre du pluralisme des médias dans les politiques et les mesures réglementaires s'est déroulée de manière distincte, selon les compétences de l'UE et le principe d'attribution établi à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE)[57]. Par conséquent, dans une démarche non économique, le pluralisme des médias relève de la politique des médias et est considéré comme une composante du secteur culturel. Il s'agit là d'un des domaines dans lesquels la compétence de l'UE se limite à soutenir, coordonner ou compléter les actions des États membres, sans se substituer à leur compétence ni harmoniser leurs législations ou réglementations[58]. L'article 167 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise en outre que l'action de l'Union européenne dans ce domaine se limite à l'adoption de mesures d'encouragement et de recommandations visant à favoriser la coopération entre les États membres, ainsi qu'à soutenir et compléter leurs actions.

La reconnaissance du pluralisme des médias à l'article 11(2) de la Charte des droits fondamentaux ne remet pas en cause les compétences de l'UE dans le domaine de la culture. Bien que la Charte ait la même valeur juridique que les traités de l'Union européenne, conformément à l'article 6(1) du TUE et à l'article 51(2) de la Charte, elle n'étend en aucune manière les compétences de l'UE. Par conséquent, le seul domaine dans lequel l'UE est encore habilitée à réglementer le pluralisme des médias est celui de la perspective économique, qui vise notamment à empêcher toute concentration du marché qui serait susceptible d'affecter le fonctionnement du marché intérieur[59].

Dans ce contexte, la Commission européenne avait publié en 1992 un livre vert sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur[60]. Il a toutefois été nécessaire d'attendre plusieurs années avant que la question du pluralisme ne soit à

---

[55] *Recommandation CM/Rec(2018)1*, *op. cit.*

[56] *Recommandation CM/Rec(2011)7* du Comité des ministres aux États membres relative à une nouvelle conception des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 21 septembre 2011 lors de la 1 121e réunion des Délégués des Ministres.

[57] En vertu de ce principe, l'Union européenne n'est habilitée à légiférer que dans les domaines où les traités de l'Union européenne l'y autorisent expressément.

[58] *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE), *JO UE*, C 326/47, 26 octobre 2012, Articles 2(5) et 6(c).

[59] Parcu P. L. et autres., *Étude sur la pluralité et la diversité des médias en ligne* (en anglais), *op. cit.*, p. 35.

[60] *Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur. Évaluation de la nécessité d'une action communautaire*. Livre vert, COM (92) 480 final/annexe, 23 décembre 1992.

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

nouveau considérée comme prioritaire. À la suite de la Conférence audiovisuelle de Liverpool de 2005, la Commission européenne a publié en 2007 le document de travail intitulé *Media Pluralism in the Member States of the European Union* (Le pluralisme des médias dans les États membres de l'Union européenne), dans lequel elle reconnaît que « [m]ême si le pluralisme de la propriété est important, il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante pour garantir le pluralisme des médias. Les réglementations en matière de propriété des médias doivent être complétées par d'autres dispositions »[61].

En 2011, la Commission européenne a constitué un groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias, qui a été chargé de formuler des recommandations sur la manière de respecter, de protéger, de soutenir et de promouvoir le pluralisme et la liberté des médias en Europe[62]. En 2013, ce groupe a présenté un rapport assorti de plusieurs recommandations, parmi lesquelles la possibilité d'une intervention de l'Union européenne lorsque des dispositions communes au sein du marché intérieur s'avèrent nécessaires pour prévenir toute distorsion dans le fonctionnement des médias du fait de divergences entre les législations nationales susceptibles d'affecter la liberté et le pluralisme des médias[63].

En 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne, qui invitait notamment les États membres à prendre les mesures appropriées pour préserver et promouvoir un environnement médiatique pluraliste, indépendant et libre au service d'une société démocratique, ainsi qu'à garantir un financement public adéquat[64].

2.3. L'acquis de l'Union européenne en matière de médias

Bien que ses compétences législatives dans le domaine des médias soient limitées, l'Union européenne est habilitée à prendre des mesures d'harmonisation en vertu de l'article 114 du TFUE[65]. Une interprétation plus large de cet article peut en outre se justifier par la nécessité de préserver la démocratie et de garantir le respect des droits fondamentaux[66].

En 2020, la Commission européenne a lancé le Plan d'action pour la démocratie européenne[67], qui vise notamment à renforcer la liberté et le pluralisme des médias. Au cours de la même année, elle a également commencé la publication du rapport annuel sur

---

[61] Document de travail des services de la Commission, *Media Pluralism in the Member States of the European Union* [Le pluralisme des médias dans les États membres de l'Union européenne], Commission européenne SEC(2007), 32.
[62] Voir : *https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_tor.pdf*.
[63] Groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias, *A free and pluralistic media to sustain European democracy* [Des médias libres et pluralistes pour soutenir la démocratie européenne], rapport, 2013, p. 4.
[64] Parlement européen, *Résolution du 3 mai 2018 sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne* (2017/2209(INI)).
[65] Voir l'affaire *Allemagne c. Parlement et Conseil*, C-376/98, [2000] ECLI:EU:C:2000:544, et l'affaire *The Queen c. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd et Imperial Tobacco Ltd*, C-491/01, [2002] ECLI:EU:C:2002:741.
[66] Longo E., *Grounding media freedom in the EU: The legal basis of the EMFA* [Ancrer la liberté des médias dans l'UE : la base juridique de l'EMFA], *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2025, 7(1), pp. 111-124.
[67] Sur le site de la Commission européenne, *Plan d'action pour la démocratie européenne*.

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

l'État de droit, qui observe les évolutions positives et négatives dans les États membres de l'UE à travers quatre piliers : le système judiciaire, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et d'autres questions institutionnelles relatives aux mécanismes de contrôle et d'équilibre des pouvoirs.

Dans ce contexte, la Commission européenne a également proposé une série de mesures juridiques dans le domaine des médias. En 2021, diverses recommandations relatives à la protection et à la sécurité des journalistes ont été publiées[68]. Ces premières recommandations ont abouti à la proposition de directive contre les poursuites stratégiques visant à restreindre la participation publique (SLAPP) et à la proposition de règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)[69], ainsi qu'à une recommandation sur les garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias[70]. Ces deux propositions ont été adoptées en 2024. L'EMFA est le premier texte législatif européen complet consacré au pluralisme des médias. Il repose principalement sur l'article 114 du TFUE — également utilisé comme base juridique pour la révision de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA)[71] — et met en place des mesures visant à protéger le pluralisme des médias. Ces mesures garantissent aux médias publics et commerciaux des conditions de fonctionnement plus favorables au sein du marché intérieur de l'UE, sans contraintes excessives, tout en tenant compte de la transformation numérique du paysage médiatique. Son objectif est de préserver la liberté des médias, le pluralisme et l'indépendance éditoriale, qui constituent des valeurs démocratiques essentielles et des conditions indispensables au bon fonctionnement d'un secteur des médias en bonne santé.

2.4. Le MPM : un choix méthodologique pour cartographier le cadre juridique du pluralisme des médias en Europe

Le MPM est un outil de suivi complet, assorti d'une méthodologie normative, permettant d'évaluer les risques potentiels qui menacent le pluralisme des médias au sein des États membres de l'UE et des pays candidats à l'adhésion. Il propose ainsi une vision globale du pluralisme des médias, en tenant compte de la complexité des facteurs qui constituent l'écosystème médiatique. L'évaluation est réalisée à l'aide d'un questionnaire détaillé, subdivisé en quatre grands domaines : la protection fondamentale, la pluralité du marché, l'indépendance politique et l'inclusion sociale. Ces composantes visent à saisir les multiples

[68] Commission européenne, *recommandation (UE) 2021/1534* 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 ; Commission européenne, *recommandation (UE) 2022/758* du 27 avril 2022 relative à la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

[69] *EMFA*, *op. cit.*

[70] Commission européenne, *recommandation (EU) 2022/1634* 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.

[71] *Directive SMA*, *op. cit.*

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

dimensions du « pluralisme des médias » et reposent sur des normes existantes, comme celles promues par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Nations Unies[72].

Compte tenu de cette approche globale du MPM, ses domaines d'intervention et ses indicateurs offrent une base solide pour une vue d'ensemble des différents textes juridiques susceptibles d'influencer le pluralisme des médias sous toutes ses formes. Le tableau 1 présente les différents domaines d'intervention du MPM et les indicateurs qui y sont associés. Ces indicateurs thématiques seront pris en compte lors du référencement des différents textes juridiques aux niveaux européen et de l'Union européenne.

Tableau 3. Domaines d'intervention du MPM[73] et indicateurs correspondants.

Protection fondamentale	Pluralité du marché	Indépendance politique	Inclusion sociale
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	Diversité culturelle et linguistique dans les médias
Protection du droit à l'information	Pluralité sur les marchés numériques	Intégrité de l'information politique lors des élections	Médias locaux, régionaux et communautaires
Profession journalistique, normes et protection	Viabilité des médias	Réglementation publique des ressources et soutien au secteur des médias	Égalité de genre dans les médias
Indépendance et efficacité de l'autorité de régulation des médias	Indépendance éditoriale à l'égard de l'influence commerciale et des intérêts des propriétaires	Indépendance des médias de service public	Éducation aux médias

[72] Pour davantage d'informations sur le projet, avec notamment le rapport complet de 2026 et sa méthodologie, voir : *https://cmpf.EUI.eu/projects-cmpf/media-pluralism-monitor/*

[73] Blagojev, T. et autres, *Monitoring Media Pluralism in the European Union: results of the MPM2026*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], rapport, *EUI*, San Domenico di Fiesole, juin 2026, p. 10.

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

2.5. Le cadre juridique du pluralisme des médias en Europe : un état des lieux des instruments réglementaires

Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de ce chapitre, le fondement juridique du pluralisme des médias en Europe et au sein de l'Union européenne est respectivement établi par l'article 10 de la Convention européenne et l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. Des instruments juridiques supplémentaires précisent et développent toutefois les éléments et les conditions nécessaires au développement et à la mise en œuvre du pluralisme des médias au niveau national et, plus récemment, au sein du marché intérieur de l'UE.

Le présent chapitre catégorise et recense ces instruments juridiques en fonction des domaines et des indicateurs du MPM présentés dans la section ci-dessus, en soulignant leur rôle direct ou indirect en faveur du pluralisme des médias. Chaque domaine est accompagné d'un tableau méthodique annexé au chapitre, qui répertorie les instruments juridiques par indicateur en fonction de leur rôle pour soutenir et garantir le pluralisme des médias. En ce qui concerne le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), dans la mesure où l'ensemble du texte est consacré au pluralisme des médias, les thématiques et dispositions pertinentes relatives aux différents domaines du MPM y sont indiquées. Il en va de même pour les autres textes législatifs de l'UE qui contiennent des dispositions ayant une incidence directe ou indirecte sur le pluralisme des médias, comme la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA) et le Règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* – DSA)[74].

Le domaine de la protection fondamentale prend en compte les instruments juridiques destinés à protéger : la liberté d'expression ; le droit de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations fiables et exactes ; les conditions d'exercice libre et indépendant du travail journalistique ; ainsi que l'indépendance et l'efficacité des autorités nationales de régulation. Plus précisément, l'objectif est d'identifier les instruments qui offrent une protection contre les restrictions à la liberté d'expression telles qu'interprétées par la Cour européenne[75]. Outre l'article 10 de la Convention et l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux, d'autres instruments juridiques contribuent à la sauvegarde de la liberté d'expression. Il s'agit notamment du Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), qui protège les journalistes et leur travail tout en définissant des normes pour les autorités de régulation des médias ; de la directive (UE) 2019/1937[76], qui protège les lanceurs d'alerte ; de la directive 2024/1069, qui protège les journalistes contre les

[74] *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).
[75] Voir, par exemple, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* (GC), requête n° 49017/99, 17 décembre 2004, § 71 ; *Oberschlick c. Autriche* (Plénière), requête n° 11662/85, 23 mai 1991, § 57 ; et *Stoll c. Suisse* (GC), requête n° 69698/01, 10 décembre 2007, § 131. Pour une vue d'ensemble de l'interprétation par thème, voir Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme*, mis à jour le 28 février 2026.
[76] *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.

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

poursuites stratégiques visant à entraver la participation publique (SLAPP)[77] ; ainsi que d'autres textes législatifs de l'UE applicables à des questions spécifiques liées à la profession de journaliste ou aux contenus journalistiques, comme le Règlement général sur la protection des données (RGPD)[78] et le Règlement sur les services numériques (DSA)[79].

Le domaine consacré à la pluralité du marché examine les instruments juridiques destinés à préserver la diversité de l'offre médiatique, y compris les mesures permettant d'éviter une forte concentration du marché et la dépendance des médias à l'égard des intermédiaires en ligne. Il prend également en compte les dispositions visant à garantir la transparence de la propriété des médias et à prévenir toute influence indue des intérêts commerciaux et de ceux des propriétaires sur les choix éditoriaux. Ce domaine comporte donc des recommandations et des dispositions législatives qui instaurent des exigences minimales de communication des informations nécessaires à une transparence effective des structures de médias, des obligations de divulgation concernant les conflits d'intérêts de la part des fournisseurs de services de médias, ainsi que des dispositions législatives établissant des mesures permettant de prévenir les concentrations dans le secteur des médias, à l'instar de l'EMFA.

Le domaine consacré à l'indépendance politique explore quant à lui les mesures de protection contre la politisation de la répartition des ressources allouées aux médias, les ingérences politiques au sein des organisations de médias et des médias de service public, ainsi que les pratiques de manipulation dans la publicité à caractère politique diffusée sur les médias audiovisuels et les plateformes en ligne. Il examine les garanties réglementaires visant à protéger la production, la diffusion et l'accès à l'information contre toute forme d'influence politique, afin de garantir l'indépendance éditoriale et la pluralité des informations et des points de vue politiques, en particulier pendant les périodes électorales. Ce volet passe donc en revue non seulement les dispositions de l'EMFA et les recommandations du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne relatives à la protection de l'indépendance éditoriale, mais également celles concernant la publicité à caractère politique, à l'instar du règlement (UE) n° 2024/900.

Le domaine « inclusion sociale » met quant à lui l'accent sur un accès universel, inclusif et sans danger aux médias, en particulier pour des groupes spécifiques comme les minorités, les communautés marginalisées, les communautés locales et régionales, les femmes et les personnes en situation de handicap, ainsi que sur les niveaux d'éducation aux médias au sein de la population, en tant qu'aspects essentiels d'un écosystème médiatique participatif. Il prend également en compte les instruments juridiques et les garanties destinés à protéger l'accès universel aux médias, y compris pour les minorités et les groupes marginalisés, les communautés locales et régionales, les femmes et les

[77] *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 »).

[78] 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.

[79] *Règlement (UE) 2022/2065*, *op. cit.*

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

personnes en situation de handicap, ainsi que les instruments qui encouragent l'éducation aux médias en tant que condition préalable à une utilisation efficace de ces derniers.

2.6. Conclusions : de la régulation à la mise en œuvre

Le cadre juridique présenté dans les tableaux joints en annexe regroupe les principaux instruments juridiques qui soutiennent le pluralisme des médias en Europe et au sein de l'Union européenne. Les différents « domaines » sont interdépendants et forment ensemble un dispositif complet de mesures qui abordent les diverses facettes, les caractéristiques et les objectifs du pluralisme des médias.

Ce cadre solidement établi témoigne de la place centrale qu'occupe le pluralisme des médias en tant que pilier de la démocratie européenne. C'est précisément la raison pour laquelle le pluralisme des médias apparaît comme l'un des piliers de l'évaluation de l'État de droit mise en œuvre et publiée par la Commission européenne[80]. Les conditions nécessaires à la préservation effective du pluralisme des médias sont toutefois largement tributaires des mesures de transposition prises au niveau national.

Le pluralisme des médias en Europe se caractérise à l'heure actuelle par une situation relativement disparate. Selon les données du MPM2026, seules l'Allemagne et la Suède sont considérées, au niveau de l'UE, comme présentant un niveau de risque faible ; la plupart des États membres de l'Union européenne affichent un niveau de risque moyen, tandis que Chypre, la Hongrie et Malte présentent un niveau élevé. Le tableau est similaire pour les pays candidats : l'Albanie, la Turquie et la Serbie présentent des niveaux de risque élevés, tandis que le Monténégro et la Macédoine du Nord affichent des niveaux moyens[81]. Les résultats sensiblement meilleurs de ces deux derniers pays s'expliquent par l'adoption de dispositions législatives en matière de médias conformes à l'acquis de l'UE.

Cette situation témoigne de la multitude de défis à relever pour parvenir au pluralisme des médias. Une compréhension globale de ce concept, associée à une stratégie politique exhaustive fondée sur les référentiels juridiques et politiques européens et de l'UE, ainsi que des efforts concertés de mise en œuvre, sont indispensables pour bâtir un écosystème médiatique davantage pluraliste.

[80] Commission européenne, *Rapport 2026 sur l'état de droit - La situation de l'état de droit dans l'Union européenne*, COM/2026/900/final.
[81] Blagojev T. et autres, *Monitoring Media Pluralism in the European Union: results of the MPM2026*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], *op. cit.*, p. 13.

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

3. Le pluralisme des médias à l'épreuve

Dr. Stéphanie Lukasik, Université du Luxembourg, (ULIDE), Université Paris-Panthéon-Assas (CARISM), Université Aix-Marseille (IMSIC)

3.1. Introduction : les effets de la concentration des médias sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale

Le Règlement européen sur la liberté des médias « *European Media Freedom Act* » (EMFA) est avant tout une reconnaissance de l'importance et du rôle unique des services de médias indépendants au sein des démocraties européennes. Les services de médias constituent un véritable pilier sur lequel repose le fonctionnement démocratique. Au quotidien, ils permettent aux citoyens d'avoir un accès à l'information et à une pluralité de points de vue afin de former leurs choix et leurs opinions en connaissance de cause. Le droit de recevoir, de communiquer des informations et l'obligation de respecter la liberté et le pluralisme des médias sont d'ailleurs inscrits dans l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme[82]. En constante mutation, ces services de médias ont pour particularité contemporaine d'être de plus en plus accessibles en ligne et transfrontaliers. Pourtant, sans l'EMFA, les services de médias européens ne seraient pas soumis aux mêmes règles et ne bénéficieraient pas des mêmes protections. C'est pourquoi, l'EMFA se révèle essentiel dans la protection des services de médias. Une nécessité d'autant plus importante à l'heure des réseaux sociaux et de l'émergence des nouveaux médias et contenus informationnels tels que les *newsinfluenceurs* et plus largement les créateurs de contenus qui façonnent désormais eux aussi les opinions et les choix des citoyens[83].

Selon le *Digital News Report*[84], la réception de l'information passe majoritairement par les plateformes des réseaux sociaux avant les sites des médias d'information, en particulier chez les plus jeunes. Et pour cause, les services de médias traversent une crise de confiance de la part des citoyens dont certains, insatisfaits du traitement médiatique professionnel, se tournent désormais vers d'autres créateurs de contenus informationnels

[82] Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, EUR-Lex, JO 2012/C 326/02; *Convention européenne des droits de l'homme*, Cour européenne des droits de l'homme, textes officiels, adoptée en 1950.

[83] Lukasik S., *IA et newsinfluenceurs : la nouvelle réinformation*, Université du Luxembourg, Open repository and Bibliography, 4 juin 2026; Lukasik S., Salou A., *Existe-t-il encore une frontière entre les news influenceurs et les journalistes ?*, 6e édition Colloque Frontières Numériques, Paragraphe Laboratoire, octobre 2025; Lukasik S., *L'influence des leaders d'opinion. Un modèle pour l'étude des usages et de la réception des réseaux socionumériques*, L'Harmattan, 1er octobre 2021.

[84] Egan J. et al., *Reuters Institute Digital News Report 2026*, Reuters Institute and University of Oxford, 2026 ; Eutrope X., *Rapport Reuters 2026 : les plateformes supplantent les applications et sites médias*, *ina - La revue des médias*, 16 juin 2026.

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

comme les *newsinfluenceurs*, la *réinformation*[85] et les médias alternatifs. Les principales raisons mises en avant pour expliquer le fait qu'ils se détournent des médias professionnels étant un manque de représentativité et de pluralisme dans les médias et un manque d'intégrité et d'indépendance éditoriale des journalistes[86]. Les publics défiants vis-à-vis des médias traditionnels considèrent que certains sujets sont insuffisamment traités et trop éloignés de leurs préoccupations. Ces publics remettent en cause le traitement de l'information par les journalistes et leur indépendance. Et ils n'hésitent pas à se tourner vers d'autres producteurs de l'information non régis par un code d'éthique et de déontologie. Compte-tenu de cette transformation numérique de l'espace médiatique et des nouvelles façons de s'informer, il est primordial d'apporter davantage de transparence dans la concentration de propriété des médias et son impact afin de préserver le pluralisme, l'indépendance éditoriale des services de médias et de surcroît renouer avec la confiance des publics. Car, la concentration des médias influence la perception de l'indépendance des médias et des journalistes de la part des publics comme on peut le voir en France avec la cartographie Acrimed[87]. La question du pluralisme médiatique est intrinsèquement liée aux défis actuels du journalisme professionnel que sont la défiance des publics, la désinformation[88], l'intégrité de l'information, l'ingérence politique et économique. Pour répondre à ces défis actuels et contrer la désinformation, la libre circulation d'informations fiables et plurielles est la condition essentielle. Les médias traditionnels sont tenus de produire de l'information fiable, pluraliste, de qualité, respectueuse de la déontologie et de l'éthique journalistiques et de se distinguer des contenus informationnels non professionnels.

Par conséquent, il y a la nécessité d'harmoniser à l'échelle des États membres de l'Union européenne plusieurs aspects des règles nationales inhérentes au pluralisme des médias et à l'indépendance éditoriale pour garantir des normes communes. Tels que définis par le préambule de l'EMFA, les services de médias concernés sont les médias audiovisuels (radio et télévision) y compris à la demande, les médias de presse écrite imprimée et numérique, et les producteurs indépendants de l'information professionnelle. Les contenus générés par l'usager sur les plateformes des réseaux sociaux sont ainsi exclus sauf si cela relève d'une activité professionnelle moyennant une contrepartie financière ou autre. La production d'information d'actualité doit constituer la finalité principale des services de médias pour que ces derniers soient concernés par le champ d'application de l'EMFA. À cela s'ajoute, les fournisseurs de service de médias dont certaines plateformes des réseaux sociaux. Même si les plateformes sont reconnues comme hébergeurs et non éditeurs contrairement aux services de médias traditionnels, certaines plateformes, par leur contrôle éditorial sur certains contenus, peuvent être qualifiés de fournisseur de services de médias.

[85] La réinformation consiste à désinformer de manière subtile en présentant des contenus journalistiques ou des faits réels de manière non exhaustive sortis de leur contexte afin de défendre une idéologie.
[86] Lukasik S., Salou A., *La réinformation ou l'amplification socionumérique de la désinformation*, *OpenEdition Journals* 7, 2023.
[87] Fabre J., Beyer M., *Médias français, qui possède quoi ?*, Acrimed, *Le Monde diplomatique*, 21 janvier 2026.
[88] Cole M. et al., *Campagnes de désinformation : fonctionnement et stratégies de lutte*, Chambre des Députés, Grand-Duché de Luxembourg, 19 mai 2026.

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

De plus, les plateformes détiennent un rôle d'hébergeurs de contenus non négligeable étant donné l'organisation algorithmique personnalisée des contenus[89].

3.2. Article 22 de l'EMFA : des règles pour évaluer les concentrations médiatiques

L'article 22 de l'EMFA a pour objectif de permettre aux États membres d'établir des règles de fond et de procédure dans leur droit national pour évaluer les concentrations sur le marché des médias. Car, ces concentrations sont susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Pour y parvenir, l'article du règlement organise des règles de fond pour les critères d'évaluation et de procédure pour sa mise en œuvre. Les concentrations médiatiques en Europe doivent désormais être réglementées de manière transparente, objective, proportionnée et non discriminatoire. Il est exigé des parties prenantes que les autorités ou organismes nationaux compétents disposent de toutes les informations nécessaires à l'évaluation de la concentration médiatique. Cet accès aux informations concernant les concentrations médiatiques devrait permettre d'évaluer les effets des monopoles sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. L'article 22 du règlement introduit le test du pluralisme des médias à l'échelle européenne. Il permet aux États membres d'examiner les concentrations de propriétés des médias, notamment les propriétaires, actionnaires, fusions et rachats des entreprises médiatiques. Cet article se distingue du droit de la concurrence par son objectif : dépasser la simple constatation du monopole économique pour mesurer les risques et les menaces de cette concentration sur la démocratie.

La concentration des services de médias a des effets directs sur le pluralisme médiatique en particulier en matière de diversité d'opinions d'une part, et d'autre part, au sein même de la pratique du journalisme. En effet, comme le démontre une étude comparative des pratiques journalistiques, les journalistes ont tendance à s'autocensurer concernant la programmation de sujets qui pourraient concerner les propriétaires et actionnaires de leur média employeur[90]. Par crainte de ne pas renouveler leurs contrats, ils peuvent choisir de ne pas divulguer certaines informations. Dans toute l'Europe, les journalistes doivent faire face à des conditions de précarité. Or, la précarité de leur statut peut conduire les journalistes à l'autocensure. Avec des contrats précaires à durée déterminée, c'est le modèle économique même de rémunération des journalistes qui constitue un risque pour l'indépendance éditoriale et le pluralisme. Pour offrir des conditions de travail plus sécurisées et moins précaires aux journalistes, à titre d'exemple, le Luxembourg a mis en place un régime d'aide à la presse et au journalisme professionnel sous condition d'embauche permanente en contrat à durée indéterminée des journalistes[91]. La concentration de la propriété des médias représente un risque pour les journalistes eux-

[89] Lukasik S., *L'influence des leaders d'opinion. Un modèle pour l'étude des usages et de la réception des réseaux socionumériques*, *op. cit.*
[90] Lukasik S., Salou A., *La réinformation ou l'amplification socionumérique de la désinformation*, *op. cit.*
[91] *Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel*, *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, entrée en vigueur le 15 aout 2021.

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

mêmes. Une forte concentration des services de médias réduit le nombre d'employeurs et d'opportunités d'embauche, ainsi les conditions économiques des journalistes peuvent influencer leur indépendance éditoriale jusqu'aux choix des sujets, de leurs angles et dans leur traitement de l'actualité.

Par conséquent, la connaissance des concentrations de propriété des services de médias dans chaque État membre de l'Union européenne est fondamentale pour préserver le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale. Sans ces données, il demeure impossible d'éviter les phénomènes d'autocensure des journalistes. C'est pourquoi l'article 22 exige des parties prenantes qu'elles informent des concentrations les autorités ou organismes nationaux compétents. Les États membres doivent désigner des autorités ou organismes de régulation nationaux en charge de l'évaluation des concentrations. Afin de notifier les concentrations sur le marché des médias et évaluer les effets sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale, des critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés devront être établis à l'avance ainsi que les délais encadrant l'évaluation. Les effets de la concentration notamment sur le pluralisme des médias, la formation de l'opinion publique, la diversité des services de médias seront examinés attentivement lors de l'évaluation. Des garde-fous à l'instar des conseils de presse, d'éthique et de déontologie, d'autorégulation des journalistes devront être mis en place pour protéger l'indépendance éditoriale. La question de la viabilité économique devra également être scrutée pour les services de médias concernés par la concentration. Le cas échéant, d'autres solutions devront être recherchées pour éviter de telles concentrations de marché. Au-delà de la marge de manœuvre nationale, la Commission européenne a elle aussi un rôle à jouer. Lors de son rapport annuel sur l'État de droit concernant le pluralisme et la liberté des médias et avec l'assistance du Comité européen des services de médias (*European Board for Media Services* – EBMS), des conclusions, des lignes directrices et des engagements pourraient être proposés pour préserver le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale.

3.3. Le rôle du Comité européen des services de médias

Le Comité européen des services de médias a été créé pour garantir une application cohérente de l'EMFA. Ce comité est un organe consultatif indépendant regroupant les organismes de régulation nationaux qui succède au Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* – ERGA). Ce nouveau comité collabore avec les autres autorités ou organismes de régulation nationaux ainsi que des experts externes invités lors de ses réunions. Sous réserve de l'accord de la Commission européenne, des observateurs permanents peuvent aussi être conviés aux réunions.

Concernant la prise de décisions, elle doit se faire à la majorité des deux tiers des suffrages et un représentant par État membre dispose d'un droit de vote. Le rôle, les tâches, les modalités de prévention et de gestion des conflits d'intérêts du comité et les procédures de nomination du président, du vice-président ainsi que du groupe de pilotage sont stipulés

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

dans le règlement intérieur[92]. Le comité dispose d'un rôle élargi en comparaison avec l'ERGA, il traite de l'ensemble des services de médias, plus uniquement du secteur des médias audiovisuels, en associant les parties prenantes à la fois européennes et nationales (conseils de presse, associations de journalistes, syndicats professionnels, chercheurs académiques spécialistes des médias, etc). Les modalités du mécanisme de consultation sont établies dans le règlement intérieur du comité en veillant à respecter la transparence, la diversité et une représentation géographique équitable.

Enfin, le comité a un rôle de conseil auprès de la Commission européenne sur les aspects réglementaires, techniques ou pratiques. Il devra être consulté au préalable par l'autorité ou l'organisme de régulation national lorsqu'une concentration est susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur des services de médias. Il élaborera alors un avis sur le projet d'évaluation et le transmettra à l'autorité ou organisme de régulation national concerné et à la Commission européenne. L'autorité ou l'organisme de régulation national dans le cas où elle ne suivrait pas l'avis du comité, devra justifier et motiver sa position dans des délais fixés par le comité dans son règlement intérieur.

3.4. La marge de manœuvre dont disposent les États membres pour mettre en œuvre l'article 22 de l'EMFA

Le choix de l'autorité compétente fait d'ailleurs partie de la marge de manœuvre au niveau national dont disposent les États membres pour mettre en œuvre l'article 22 de l'EMFA, entré pleinement en vigueur le 8 août 2025. L'objectif étant d'harmoniser dans l'Union européenne l'évaluation des concentrations sur le marché des services de médias et tester leurs effets sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale. Le règlement étant obligatoire et directement applicable, les États membres doivent mettre en place une évaluation des effets des fusions et acquisitions des services des médias de leur pays sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale mais l'évaluation doit se distinguer du droit de la concurrence.

Par exemple, les Pays-Bas ont anticipé la nouvelle règle dès 2024 ; l'Autorité indépendante chargée de la protection des consommateurs et des marchés (*Autoriteit Consument & Market* – ACM), initialement compétente en matière de concentration du marché, a évalué les fusions dans le paysage médiatique néerlandais (RTL par Talpa et RTL par DPG Media) en sollicitant l'avis de l'autorité nationale de régulation des médias (*Commissariaat voor de Media*) pour évaluer les risques potentiels pour le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale[93]. Les experts du *Media Pluralism Monitor* des Pays-Bas, dans leur rapport de 2025 fondé sur une collecte des données de 2024, estiment que cette anticipation ne serait cependant pas suffisante puisque cette évaluation doit être

[92] *EMFA*, *op. cit.*

[93] De Swert K., Boukes M., Schuck A., *Monitoring media pluralism in the European Union : results of the MPM2025. Country report : The Netherlands* [Suivi du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM2025. Rapport national : Pays-Bas], *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025.

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

distinguée de la simple évaluation du droit de la concurrence. L'article 22 de l'EMFA devrait être mis en œuvre de manière plus rigoureuse avec une modification du cadre juridique de l'ACM, ce qui permettrait d'évaluer les effets des fusions et acquisitions sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Autre exemple, la Finlande quant à elle vise à adopter une législation complétant l'EMFA et comprenant une nouvelle loi relative à la surveillance du marché des médias. Elle confie à l'organisme *Traficom* la mission d'évaluer les effets des fusions et acquisitions des services de médias sur le pluralisme médiatique. Pour ce faire, elle prévoit de mettre en place une base de données nationale sur la propriété des services des médias[94].

À l'inverse de la Finlande et des Pays-Bas, la Hongrie s'est vu adresser une mise en demeure par la Commission européenne notamment pour non-respect de la transparence de la propriété des médias et de l'évaluation des concentrations sur le marché des médias réglementés par l'EMFA[95]. En outre, d'après l'avis du 9 avril 2026 du Comité européen des services de médias au sujet de l'acquisition de Ringier Hungary Kft par Indamedia Network Zrt, l'article 22 de l'EMFA n'a pas été respecté[96] puisque le comité n'a pas été consulté par l'autorité nationale de régulation des médias compétente. Et cette acquisition n'a pas fait l'objet d'une évaluation de concentration au niveau national. En Hongrie, les garanties d'indépendance éditoriale et de transparence sur la structure de propriété ne font l'objet d'aucune obligation légale. Des experts ainsi que la Commission européenne estiment que les risques pour l'indépendance éditoriale sont d'ailleurs particulièrement élevés en Hongrie[97].

3.5. Les garanties d'indépendance éditoriale : le cas du Luxembourg

Les garanties d'indépendance éditoriale sont intrinsèquement liées à la concentration des services de médias et à la transparence de leurs propriétaires, actionnaires et leurs revenus publicitaires. Pour garantir l'indépendance éditoriale, il faut connaître les risques

---

[94] Ylikoski M., Ala-Fossi M., *Monitoring media pluralism in the European Union : results of the MPM2025. Country report: Finland* [Suivi du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM2025. Rapport national : Finlande], *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025.

[95] Commission européenne, *La Commission demande à la Hongrie de se conformer à la législation européenne sur la liberté des médias et à la directive sur les services de médias audiovisuels*, communiqué de presse, 11 décembre 2025.

[96] Media Board for Media Services, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *Opinion of the Media Board pursuant to Article 23 (1) of the European Media Freedom Act concerning the acquisition of Ringier Hungary Kft by Indamedia Network Zrt.* [Avis du Comité des médias, rendu en application de l'article 23, paragraphe 1, du Règlement européen sur la liberté des médias, concernant l'acquisition de Ringier Hungary Kft par Indamedia Network Zrt], 9 avril 2026.

[97] Bleyer-Simon K., Polyak G., Urban A., *Monitoring media pluralism in the European Union : results of the MPM2025. Country report : Hungary* [Suivi du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM2025. Rapport national : Hongrie], *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025 ; *2025 Rule of Law Report - Hungary* [Rapport 2025 sur l'état de droit - Hongrie], *EUR-Lex*, SWD/2025/917 final, Strasbourg, 8 juillet 2025.

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

d'interférence et les conflits d'intérêts potentiels inhérents à la propriété des médias dans le traitement de l'information[98]. La transparence de ces données pour évaluer la concentration des médias et ses effets sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale demeure la condition sine qua non pour que les États membres puissent mettre en place l'article 22 de l'EMFA.

Au Luxembourg, malgré un haut risque de concentration des médias[99], l'EMFA devrait être mis en œuvre par le biais des dispositions du projet de loi n° 8625 déposé le 30 septembre 2025 sur les médias et l'organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias. Ce projet, actuellement à l'étude et en cours d'amendements, devrait renforcer la transparence en matière de propriété des médias. D'après les résultats du *Media Pluralism Monitor*, le pluralisme des fournisseurs de médias et les marchés numériques sont marqués par une forte concentration, CLT-UFA (RTL) dominant les secteurs de la télévision et de la radio tandis qu'EditPress et Mediahuis conservent le contrôle de la presse écrite. Si les groupes propriétaires des services de médias sont connus au Luxembourg[100], cela reste encore insuffisant pour évaluer le respect de l'indépendance éditoriale.

Actuellement, la transparence de la propriété des médias se limite à la presse écrite (pour les actionnaires détenant plus de 25 %) en vertu de la loi de 2004 sur la liberté d'expression[101], sans sanction associée, tandis que les médias audiovisuels ne sont soumis à aucune obligation de ce type. Les actionnaires ne sont pas encore tous identifiés publiquement à l'instar de l'ensemble des revenus publicitaires. Le projet de loi n° 8625 sur la réglementation des médias, qui met en œuvre le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), vise à étendre ces exigences à tous les fournisseurs[102]. L'Autorité indépendante de l'audiovisuel du Luxembourg (ALIA) qui doit devenir l'Autorité indépendante des médias du Luxembourg (ALIM), a été désignée comme organisme compétent pour l'évaluation de l'article 22 de l'EMFA. Les missions de l'ALIM seront élargies à l'ensemble du paysage médiatique luxembourgeois concernant l'évaluation des effets des concentrations de services de médias sur le pluralisme médiatique et l'indépendance éditoriale. Cependant, le cadre manque encore de sanctions claires et d'accès au registre des bénéficiaires effectifs. Il n'existe actuellement aucune limite de concentration ni aucune règle relative à la propriété des médias. Si le projet de loi luxembourgeois sur les médias prévoit l'utilisation d'outils d'évaluation au titre de l'article 22 de l'EMFA, celui-ci

---

[98] *EMFA*, Article 68 du préambule, p. 17.

[99] Kies R., Lukasik S., *Monitoring media pluralism in the European Union - results of the MPM2025 country report: Luxembourg* [Suivi du pluralisme des medias dans l'Union européenne : résultats du MPM2025. Rapport national : Luxembourg], *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025; Brogi E., Nenadić I., Luigi P. P., *Media Pluralism in the Digital Era - Legal, Economic, Social, and Political Lessons Learnt from Europe* [Le pluralisme des médias à l'ère numérique : enseignements juridiques, économiques, sociaux et politiques tirés de l'expérience européenne], 1re édition, Routledge, London, 13 September 2024.

[100] Lamour C., *Luxembourg - Country Report, 2025*, Euromedia Ownership Monitor (EurOMo), décembre 2025.

[101] Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *loi du 8 juillet 2004 sur la liberté d'expression dans les médias*, Journal officiel.

[102] Kies R., Lukasik S., *Monitoring media pluralism in the European Union - results of the MPM2026 country report: Luxembourg* [Suivi du pluralisme des medias dans l'Union européenne : résultats du MPM2025. Rapport national : Luxembourg], *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), juin 2026.

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

ne définit pas encore de critères ou de normes clairs. L'autorité désignée souligne dans sa note sur le projet de loi n° 8625 que celui-ci ne précise pas les seuils permettant d'identifier les concentrations dans les médias, les critères permettant de les évaluer et les procédures applicables.

3.6. Conclusion

En définitive, l'implémentation de l'article 22 de l'EMFA sera avant tout une mise à l'épreuve du pluralisme des services de médias européens. Cet article introduit une volonté de mettre en œuvre des règles pour harmoniser l'évaluation de la concentration des services de médias à l'échelle européenne à une période où la démocratie en a le plus besoin. Les phénomènes de défiance et de désinformation prenant de l'ampleur en Europe et dans le monde, les médias pour contrer ces phénomènes et continuer à exister ont besoin de plus de transparence. À l'heure du développement de concurrents dans la production d'informations comme l'intelligence artificielle générative et les créateurs de contenus *newsinfluenceurs*, il est nécessaire que les médias professionnels puissent renouer avec la confiance des publics. D'autant plus que des formes de désinformation comme la réinformation joue justement du manque de transparence et d'intégrité des médias et des journalistes[103].

C'est pourquoi, cette confiance doit passer par plus de transparence des entreprises médiatiques à tous les niveaux : de la propriété jusqu'à la production et la mise en forme de l'information. La traçabilité des sources revêt une si grande importance dans l'éducation aux médias qu'il serait tendancieux de ne pas imposer la même transparence et fiabilité aux producteurs de l'information eux-mêmes. Cette transparence voulue face à la concentration des services de médias est ainsi un premier pas vers la garantie d'un pluralisme de l'information et l'indépendance éditoriale des journalistes, au sein des États membres de l'Union européenne.

[103] Lukasik S., *À la frontière des fake-news, entre « réinformation » et désinformation. Le cas du blog Fdesouche*, HAL open science, hal-01987303, 2018; Lukasik S., Salou A., *La réinformation ou l'amplification socionumérique de la désinformation*, *op. cit.*

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

PARTIE II – Pratiques, acteurs et dimensions sociales

La deuxième partie du rapport examine le lien entre le pluralisme des médias et la politique, la manière dont les juridictions nationales peuvent garantir l'exercice de la liberté de la presse et assurer le pluralisme dans un contexte européen très diversifié, ainsi que le rôle fondamental que joue la pluralité dans l'inclusion sociale.

*Le **chapitre 4** explore le pluralisme des médias sous l'angle de la pratique journalistique concrète, en proposant une réflexion sur la situation générale du pluralisme des médias en Europe. Pour ce faire, il s'intéresse aux expériences du secteur des médias afin d'examiner comment le cadre juridique existant au sein de l'UE peut y répondre, tant au niveau national que supranational.*

*Le **chapitre 5** traite du rôle des autorités nationales de régulation des médias dans la réglementation et l'application des règles relatives à la protection du pluralisme des médias au niveau national. Du rôle du Comité européen des services de médias (créé par l'article 8 de l'EMFA en vue de promouvoir la coopération et l'échange efficace d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les régulateurs) jusqu'aux régulateurs nationaux, ce chapitre vise à faire le point sur le système de coordination mis en place par l'EMFA.*

*Enfin, le **chapitre 6** examine les relations entre les médias et la société, notamment en abordant les droits des utilisateurs et les garanties dont ils bénéficient dans des domaines spécifiques tels que les préoccupations qui peuvent surgir dans ce contexte concernent la dimension sociale plus large du pluralisme des médias, soulignant l'importance de l'inclusion et de la participation équitable au paysage médiatique.*

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

4. Le pluralisme des médias et l'indépendance politique sur la scène européenne

Melinda Rucz et Tarlach McGonagle, Institut du droit de l'information (IViR), Faculté de droit de l'Université d'Amsterdam

4.1. Introduction

Le journalisme indépendant permet au public d'accéder à une diversité de points de vue, de critiquer les détenteurs du pouvoir et de participer de manière constructive à des débats publics pluralistes. L'indépendance éditoriale et l'autonomie fonctionnelle sont des conditions préalables indispensables pour que les médias, les journalistes et les autres acteurs du secteur puissent jouer pleinement ces rôles essentiels dans les sociétés démocratiques.

Toutefois, à l'échelle européenne, les conditions qui garantissent l'indépendance du journalisme font l'objet d'une dégradation progressive par de multiples formes d'ingérence politique[104]. Ces pressions peuvent notamment influencer les décisions éditoriales, souvent de manière subtile, en les incitant à l'autocensure et en les dissuadant de réaliser des reportages trop critiques à l'égard du pouvoir. Les ingérences politiques, qui restreignent l'espace réservé au journalisme indépendant, sont susceptibles de compromettre la diversité des points de vue politiques ou idéologiques exprimés dans l'écosystème médiatique[105]. C'est dans ce contexte que le présent chapitre examine le pluralisme des médias sous l'angle de l'indépendance politique des médias, des journalistes et des autres acteurs du secteur. Après avoir passé en revue différents types de pressions susceptibles de nuire à l'indépendance politique, il analyse ensuite la manière dont les cadres réglementaires et politiques européens y répondent.

[104] Marthoz, J-P. (sous la direction de), Évaluation annuelle par les organisations partenaires de la Plateforme pour la sécurité des journalistes, *Rapport sur la liberté de la presse en Europe - 2025 : un point de bascule pour la liberté de la presse*, Conseil de l'Europe, mars 2026.

[105] Brogi E. et autres, *EU and media policy: Conceptualising media pluralism in the era of online platforms. The experience of the Media Pluralism Monitor* [L'Union européenne et la politique des médias : définir le pluralisme des médias à l'ère des plateformes en ligne. Les enseignements tirés du Media Pluralism Monitor] in Luigi Parcu P. et Brogi E. (sous la direction de), Research Handbook on EU Media Law and Policy [Manuel de recherche sur le droit et la politique de l'Union européenne en matière de médias], Edward Elgar Publishing, 2021, p. 27.

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

4.2. Le journalisme indépendant dans un contexte de pressions convergentes

L'ingérence politique dans le journalisme peut prendre diverses formes, depuis l'intervention directe dans les décisions éditoriales jusqu'à des mécanismes plus indirects, comme l'attribution sélective de mesures d'aide publique, afin de récompenser les médias favorables au Gouvernement pour leur loyauté et discréditer les médias critiques pour leur action de vigilance publique. Cette accumulation et cette interaction de multiples pressions politiques, juridiques, économiques et sociales engendrent un climat dans lequel il est de plus en plus complexe, risqué et coûteux pour le journalisme indépendant de fonctionner et de prospérer. Cette partie analyse dans quelle mesure l'appropriation des médias, les pressions juridiques, les vulnérabilités économiques et les pressions indirectes contribuent à créer un environnement susceptible d'affaiblir l'indépendance politique du journalisme.

4.2.1. L'appropriation des médias et les ingérences politico-économiques

L'appropriation des médias fait référence à l'utilisation systématique de divers leviers politiques, économiques et réglementaires pour contraindre les organisations de médias à servir les intérêts d'une élite politico-économique[106]. Les médias ainsi soumis restent officiellement libres, mais l'impartialité de leur couverture est progressivement réduite par de subtiles formes d'influence[107].

La politisation de la propriété des médias constitue un élément central de cette dynamique[108]. En effet, lorsque la propriété des médias s'accumule entre les mains d'hommes d'affaires fortement liés au monde politique, les organisations de médias sont moins enclines – ou moins à même – de porter un regard critique sur les détenteurs du pouvoir. L'édition 2026 du *Media Pluralism Monitor* fait état d'« un parallélisme accru entre les structures de propriété des médias et la sphère politique, ce qui a, en fin de compte, un impact sur les décisions prises par la direction et sur les contenus éditoriaux »[109].

---

[106] Schiffrin A. (sous la direction de), *Media capture: How money, digital platforms, and governments control the news* [L'appropriation des médias : comment l'argent, les plateformes numériques et les gouvernements contrôlent l'information], *Columbia University Press*, 2021.

[107] Mungiu-Pippidi, A., *Freedom without impartiality. The vicious circle of media capture* [La liberté sans impartialité. Le cercle vicieux de la mainmise sur les médias] in Peter Gross et Karol Jakubowicz (sous la direction de), *Media transformations in the post-Communist world: Eastern Europe's tortured path to change* [Les transformations des médias dans le monde post-communiste : un chemin semé d'embûches de l'Europe de l'Est vers le changement], 2012, pp. 33-48.

[108] Dragomir M., *Media capture in Europe*, Media Development Investment Fund [« L'appropriation des médias en Europe », Fonds d'investissement pour le développement des médias], mai 2019.

[109] Kuczerawy A., Wauters, E., *Monitoring media pluralism in the European Union: Belgium* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : la Belgique], Centre pour le pluralisme et la liberté des médias - Institut universitaire européen, *EUI*, juin 2026, p. 68.

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

Les médias de service public représentent un autre élément crucial de la mainmise politique. Du fait de leur mission d'intérêt général, les médias de service public sont particulièrement bien placés pour répondre aux besoins d'information de l'ensemble des secteurs de la société (voir le *chapitre 8*)[110]. Bien que l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias de service public bénéficient d'une protection juridique dans l'ensemble de l'Europe, le *Media Pluralism Monitor* 2026 indique que des inquiétudes persistent quant à l'ingérence politique dans ces médias dans près de la moitié des pays examinés[111].

La répartition sélective des aides publiques, comme la publicité d'État ou les subventions directes, pourrait constituer un mécanisme supplémentaire pour récompenser les médias les plus favorables au Gouvernement. Lorsqu'elles sont attribuées sur la base de critères objectifs, non discriminatoires et transparents, ces aides peuvent représenter un soutien indispensable dans un secteur des médias qui connaît une situation financière particulièrement difficile (voir le *chapitre 7*). En l'absence de telles garanties, ces aides publiques peuvent contribuer à orienter la ligne éditoriale des médias puisqu'elles les incitent à produire des informations qui sont conformes aux intérêts et aux positions idéologiques de l'élite au pouvoir[112].

Des signes de mainmise sur les médias peuvent être observés dans un nombre de plus en plus grand de pays. À travers la manipulation des structures de propriété, des médias de service public et de la répartition des ressources publiques, une élite politico-économique pourrait systématiquement biaiser l'information accessible aux citoyens, ce qui serait préjudiciable au pluralisme de l'écosystème médiatique.

4.2.2. Les pressions juridiques et les poursuites-bâillons (*Strategic Lawsuits Against Public Participation* – SLAPP)

Les pressions exercées sur les médias reposent principalement sur l'influence politique et économique, alors que celles exercées sur le plan juridique visent davantage le cadre réglementaire dans lequel évoluent les journalistes. Une législation excessivement restrictive en matière d'expression ou d'activités des médias, ainsi que l'application sélective ou l'utilisation abusive d'instruments juridiques, par ailleurs légitimes, peuvent constituer de sérieux obstacles aux activités du journalisme indépendant. Par exemple, des

[110] Dfdf Lund A. B., Lowe G. F., Public service broadcasting [Radiodiffusion de service public] in Gianpietro Mazzoleni (sous la direction de), The international encyclopedia of political communication, John Wiley & Sons, 2016 ; Nazarski M., Public Service Media [Les médias de service public], in Cappello M., sous la direction de, Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité, *IRIS Spécial 2023-1*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2023, pp. 73-82.

[111] Kuczerawy A., Wauters, E., *Monitoring media pluralism in the European Union* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne], *op. cit.* p. 72.

[112] Dragomir M., *Control the money, control the media: How government uses funding to keep media in line* [Qui contrôle l'argent contrôle les médias : comment le Gouvernement se sert des subventions pour influencer les médias], *Journalism* 19(8), 2018, pp. 1131-1148.

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

législations relatives aux « agents étrangers » ont vu le jour dans plusieurs pays européens, imposant aux organisations de médias qui bénéficient de financements étrangers de s'enregistrer, de communiquer l'identité de leurs bailleurs de fonds ou de se conformer à des obligations déclaratives supplémentaires[113]. Bien qu'elles soient souvent justifiées par des considérations de transparence, ces législations sont susceptibles d'imposer des charges administratives disproportionnées, de stigmatiser les organisations de médias et de fournir aux autorités de nouveaux moyens de surveiller et de restreindre le journalisme indépendant[114].

Les poursuites stratégiques contre la participation publique (*Strategic Lawsuits Against Public Participation* – SLAPP) figurent parmi les différentes formes de pressions juridiques auxquelles sont confrontés les journalistes et elles sont désormais un sujet de préoccupation majeur dans les débats politiques européens. Les SLAPP sont des actions en justice intentées par des particuliers fortunés ou des personnalités politiques, non pas nécessairement dans le but d'obtenir gain de cause devant les tribunaux, mais plutôt pour dissuader, museler ou sanctionner les reportages critiques[115]. Ces poursuites prennent généralement la forme de procès en diffamation, mais elles s'appuient également de plus en plus sur le droit au respect de la vie privée, le droit de la protection des données ou le droit de la propriété intellectuelle. Elles se présentent comme des actions en justice légitimes tout en utilisant les procédures judiciaires comme une arme visant à épuiser le temps et les ressources de la cible visée[116]. Même lorsque la plainte est finalement rejetée, la durée de la procédure entraîne des conséquences financières, psychologiques et opérationnelles considérables pour les journalistes et les organisations de médias.

Selon l'édition 2026 du *Media Pluralism Monitor*[117], les journalistes sont exposés à un risque élevé de poursuites-bâillons (SLAPP) dans un tiers des pays européens. Le rapport de 2025 sur les SLAPP en Europe, intitulé « *Democracy in the Dock* » (La démocratie sur le banc des accusés), la Coalition contre les SLAPP en Europe (*Coalition against SLAPPs in Europe* – CASE) fait état de 1 303 poursuites SLAPP recensées dans 43 pays depuis 2010, dont 167 nouvelles procédures engagées en 2024[118]. Les petits médias, les pigistes et les journalistes citoyens sont particulièrement vulnérables, puisqu'ils n'ont souvent pas les ressources financières et juridiques nécessaires pour se défendre dans le cadre d'un procès fleuve de plusieurs années. La menace de poursuites SLAPP peut inciter à l'autocensure et dissuader les journalistes et les organisations de médias d'aborder des sujets sensibles sur

---

[113] Marthoz, J-P. (sous la direction de), *On the tipping point: Press freedom 2025* [Vers un tournant décisif : la liberté de la presse en 2025], *op. cit.*

[114] Voir, par exemple, Jochecová K., *Slovakia adopts Russian-style law targeting NGOs* [La Slovaquie adopte une loi similaire à celle de la Fédération de Russie à l'encontre des ONG], Politico, 17 avril 2025.

[115] Bayer J. et autres, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study* [Les poursuites stratégiques contre la participation publique (SLAPP) dans l'Union européenne : une étude comparative], 2021.

[116] Coalition contre les SLAPP en Europe (Coalition Against SLAPPs in Europe – CASE), *2025 Report: SLAPPs in Europe - Democracy in the dock* [Rapport 2025 : Les SLAPP en Europe – La démocratie sur le banc des accusés], élaboré par la Fondation Daphne Caruana Galizia pour le compte de cette coalition, 28 janvier 2026.

[117] Kuczcerawy A., Wauters E., *Monitoring media pluralism in the European Union, Country report: Belgium* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne, Rapport national : Belgique], *op. cit.*, p. 31.

[118] CASE, *2025 Report: SLAPPs in Europe - Democracy in the dock* [Rapport 2025 : Les SLAPP en Europe – La démocratie sur le banc des accusés], *op. cit.*

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

le plan juridique, comme la corruption et les abus de pouvoir. Tout comme l'emprise sur les médias, les pressions juridiques telles que les poursuites SLAPP augmentent les difficultés liées à la surveillance des détenteurs du pouvoir, ce qui affaiblit le rôle de vigilance des journalistes et, en définitive, limite la pluralité des points de vue dans le débat public.

4.2.3. Les vulnérabilités financières et les conditions de travail précaires

Comme les modèles économiques traditionnels sur lesquels reposent les médias d'information ont radicalement évolué avec la perte de recettes publicitaires au profit des géants de la tech, l'évolution des modes de consommation de l'information et la concurrence acharnée pour capter l'attention du public, la stabilité financière du secteur des médias s'est considérablement dégradée[119]. Dans ce contexte, de nombreux organismes de médias fonctionnent avec des ressources éditoriales limitées et des équipes toujours plus réduites, les journalistes étant quant à eux confrontés à une précarité de l'emploi et à des protections sociales insuffisantes[120]. Ces difficultés sont aggravées par de nouvelles pressions technologiques, notamment l'utilisation de l'intelligence artificielle pour la production d'informations, ce qui pourrait encore accélérer les licenciements dans le secteur des médias[121].

La vulnérabilité financière du secteur des médias intensifie les effets d'autres formes d'ingérence, puisque les journalistes dont les conditions de travail sont précaires pourraient être moins enclins à mener des reportages trop sensibles susceptibles d'entraîner des conséquences juridiques, financières ou professionnelles. Les médias confrontés à des difficultés financières sont généralement davantage dépendants des mesures de soutien de l'État et, par conséquent, plus exposés à d'éventuelles pressions politiques ; ils peuvent également disposer de moins de moyens pour lutter contre les poursuites-bâillons (SLAPP) et d'autres formes de pression exercées par des acteurs puissants. Cette fragilisation des ressources économiques du journalisme favorise ainsi une situation dans laquelle le journalisme indépendant peut difficilement subsister et où d'autres formes d'ingérence semblent plus faciles à exercer.

[119] Parcu P.L. et autres, *Study on media plurality and diversity online – final report* [Étude sur le pluralisme et la diversité des médias en ligne – rapport final], Commission européenne, *EUI*, 2022.
[120] Kuczcerawy A., Wauters E., *Monitoring media pluralism in the European Union* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne], *op. cit.* 34.
[121] Felix M. S., *Artificial intelligence in the news: How AI retools, rationalizes, and reshapes journalism and the public arena* [L'intelligence artificielle dans l'actualité : comment l'IA réorganise, rationalise et remodèle le journalisme et la sphère publique], *Tow Centre for Digital Journalism*, 2024.

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

4.2.4. L'intimidation informelle et un environnement socioculturel hostile

Les multiples contrôles réalisés et les divers rapports établis mettent en évidence un recours systématique à l'intimidation et à la violence à l'encontre des journalistes et des médias sur l'ensemble du territoire du Conseil de l'Europe[122]. Il existe bien entendu des différences entre les États membres, mais la situation globale reste préoccupante. Dans une perspective analytique, il convient de distinguer les attaques verbales et non verbales directement lancées à l'encontre des journalistes et des acteurs des médias de celles qui sont dirigées contre leur travail.

Les attaques qui visent les journalistes et d'autres acteurs des médias regroupent un large éventail de comportements hostiles, notamment la violence physique, le harcèlement, les campagnes de dénigrement et les propos injurieux en ligne. Les informations recueillies mettent systématiquement en évidence un environnement de plus en plus hostile pour les journalistes, avec une recrudescence des attaques verbales et des menaces de mort[123]. Les femmes journalistes sont par ailleurs surreprésentées dans ces attaques. Un récent rapport de l'UNESCO indique que la violence en ligne à l'encontre de femmes journalistes est un phénomène généralisé et persistant, dont les « graves répercussions sur la santé mentale » ont un effet dissuasif sur leur participation au débat public[124]. Les différentes formes de délits rendues possibles par l'IA, comme les *deepfakes* ou les applications de « nudification », renforcent les conséquences des abus en ligne et contribuent ainsi à faire reculer la participation à la vie publique[125].

Les attaques verbales prennent aussi de plus en plus pour cible le travail des journalistes et des autres acteurs des médias. Selon le dernier rapport du *Media Pluralism Monitor*, une tendance se confirme : les dirigeants politiques présentent régulièrement les journalistes comme des colporteurs de fausses informations, des traîtres à la nation ou des agents des élites occidentales[126]. Une telle rhétorique contribue à une méfiance et à une hostilité plus générales de la société à l'égard des journalistes, (i) en normalisant le harcèlement et la violence ; et (ii) en portant atteinte à l'appréciation et au soutien de la société à l'égard du journalisme de qualité, ainsi qu'aux acteurs et aux institutions médiatiques qui produisent et diffusent des contenus d'intérêt général. Ces pressions informelles, qui augmentent le coût du journalisme d'investigation et décrédibilisent la

---

[122] McGonagle T. et Van Haeften F., La sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, *in* : Cappello M. (sous la direction de), *Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2025.

[123] Media Freedom Rapid Response, *Mapping media freedom: Monitoring report 2025* [Cartographie de la liberté des médias : rapport de suivi 2025], 2025.

[124] Posetti J. et autres, *Tipping Point: Online Violence Impacts, Manifestations and Redress in the AI Age* [Point de bascule : impacts, manifestations et mesures pour remédier à la violence en ligne à l'ère de l'IA], section « Mettre fin à la violence à l'égard des femmes » (*Ending Violence against Women Section* – EVAWS), ONU Femmes, New York, 2026.

[125] *Ibid.*

[126] Kuczcerawy A., Wauters E., *Monitoring media pluralism in the European Union* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne], *op. cit.*

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

profession aux yeux du public, viennent renforcer les formes d'ingérence politiques, économiques et juridiques évoquées plus haut.

4.2.5. L'impact cumulatif de pressions convergentes

Les différentes formes d'ingérence évoquées ci-dessus s'amplifient mutuellement, ce qui engendre des pressions cumulatives dont les effets dépassent la simple somme de leurs composantes. La vulnérabilité financière accroît l'exposition des journalistes aux actions en justice, la rhétorique hostile cautionne le harcèlement et l'ingérence, et la mainmise sur les médias s'avère particulièrement efficace lorsque des médias affaiblis financièrement sont tributaires du soutien de l'État pour continuer à exister. Cette pression constitue, par conséquent, une menace systémique pour la liberté d'expression, les libertés journalistiques et médiatiques, ainsi que pour le débat public. Il en découle un environnement qui dissuade le journalisme indépendant et d'investigation et réduit la diversité des points de vue représentés au sein de l'écosystème médiatique.

Les tendances observées semblent indiquer que ces pressions ont amené la liberté de la presse en Europe à un « point de basculement », ce qui témoigne de l'urgence de mettre en place un cadre juridique et politique permettant de soutenir le journalisme indépendant et la participation au débat public[127]. Toutefois, dans le cadre des efforts visant à contrer ces menaces et ces pressions, on observe également une récente accélération du processus d'adoption de plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes. Cette évolution est encouragée et pilotée par la campagne du Conseil de l'Europe « Les journalistes comptent »[128].

4.3. Les réponses juridiques et politiques européennes

Les difficultés précédemment évoquées sont traitées dans un cadre réglementaire composé de plusieurs niveaux, qui s'applique aux médias, au journalisme et au débat public en Europe. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne se sont tous deux largement engagés sur ces questions à travers des normes juridiquement contraignantes et des recommandations politiques. Bien que ces cadres soient le reflet de mandats et d'objectifs institutionnels différents, ils forment ensemble un espace réglementaire commun qui vise à préserver la liberté des médias et le pluralisme du débat public. Cette partie présente une vue d'ensemble de ces différents cadres.

[127] Marthoz, J-P. (sous la direction de), *On the tipping point: Press freedom 2025* [2025 : un point de bascule pour la liberté de la presse], *op. cit.*

[128] Voir la page du site web du Conseil de l'Europe *Répertoire des plans d'action nationaux pour la sécurité des journalistes*.

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

4.3.1. Les valeurs fondamentales des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme constitue un rempart indispensable contre de nombreuses menaces et pressions décrites dans le point 2. À travers sa jurisprudence concernant l'interprétation de la Convention, en particulier de son article 10, la Cour européenne a élaboré des principes qui offrent aux États des éléments d'orientation sur la manière de protéger efficacement les journalistes et les médias contre ces menaces et pressions. En vertu du principe *Dink*, les États ont l'obligation positive de créer un environnement sûr et favorable à la participation au débat public de toute personne, sans crainte de s'y exprimer[129]. Cette obligation positive impose aux États de prendre les mesures appropriées pour prévenir les menaces et les pressions indues dirigées contre les journalistes et les médias. Dans sa jurisprudence subséquente, qui précise ce principe, la Cour a fait référence à « l'esprit d'un environnement protecteur à l'égard du journalisme »[130].

Autre principe essentiel : les États sont les ultimes garants du pluralisme, notamment en ce qui concerne les médias audiovisuels[131], qui bénéficient, ou ont traditionnellement bénéficié, d'une vaste portée et d'un impact considérable[132]. En vertu de cette obligation positive, les États ont l'obligation « de garantir d'une part l'accès du public, par l'intermédiaire de la télévision et de la radio, à des informations impartiales et exactes ainsi qu'à une pluralité d'opinions et de commentaires reflétant notamment la diversité des opinions politiques dans le pays, et d'autre part la protection des journalistes et des autres professionnels des médias audiovisuels contre les entraves à la communication de ces informations et commentaires »[133]. En outre, afin de garantir un pluralisme véritable et effectif dans le secteur des médias audiovisuels, les États doivent « mettre en place un cadre législatif et administratif approprié »[134].

La Cour européenne a toujours reconnu que les médias de service public et les autorités nationales de régulation pouvaient contribuer au pluralisme dans l'ensemble du secteur audiovisuel, ou permettre de le préserver[135]. Elle a conclu que l'existence de garanties effectives en faveur de l'indépendance des médias de service public et des autorités nationales de régulation doit servir de rempart contre les ingérences des autorités gouvernementales et les prises de contrôle des médias, et a donc insisté sur la nécessité de telles garanties[136].

Les diverses pressions et menaces présentées dans le point 2 ci-dessus ont également été abordées dans la jurisprudence générale de la Cour européenne, qui reste particulièrement attentive à l'effet dissuasif que ces pressions et menaces peuvent avoir

---

[129] *Dink c. Turquie*, requêtes n^{os} 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, CEDH, 14 septembre 2010, § 137, 14.
[130] *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, requêtes n° 65286/13 et n° 57270/14, CEDH, 10 janvier 2019, § 165.
[131] *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, *op. cit.*, § 38.
[132] *Jersild c. Danemark*, n° 15890/89, CEDH, série A n° 298, 23 septembre 1994, § 31.
[133] *Manole et autres c. Moldova*, *op. cit.*, § 100.
[134] *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], requête n° 38433/09, CEDH, 7 juin 2012, §§ 130 et 134.
[135] Voir, par exemple, *Manole et autres c. Moldova*, *op. cit.*, §§ 100-102.
[136] Plus généralement, voir : *Ibid.*; *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [GC], requête n° 28470/12, CEDH, 5 avril 2022 ; *Europa Way S.r.l. c. Italie*, requête n° 64356/19, CEDH, 27 novembre 2025.

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

sur la liberté et le pluralisme des médias, ainsi que sur la liberté d'expression de manière plus générale ; on peut citer, à titre d'exemple : l'impact de lourdes sanctions financières qui mettent en péril l'existence même d'un organisme de médias[137] ; l'effet cumulatif de multiples procédures pénales engagées pour des faits similaires, constitutives d'une forme de harcèlement[138] ; l'impact des campagnes de dénigrement et la menace d'humiliation publique sur la vie privée d'un journaliste ; et enfin, le recours à des « propos déshumanisants » à l'encontre des journalistes[139].

Cette brève analyse a ainsi clairement démontré que les grands principes de la Cour européenne en matière de participation au débat public et de pluralisme des médias, associés à ses conclusions plus spécifiques quant aux menaces particulières qui pèsent sur la liberté et le pluralisme des médias, offrent aux États de nombreux éléments d'orientation sur la manière de lutter contre ces diverses menaces au niveau national. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe fournit des indications supplémentaires sur la manière de mettre en œuvre ces principes et ces conclusions dans le cadre de ses travaux normatifs en la matière (abordés ci-dessous).

4.3.2. Les instruments législatifs de l'Union européenne

La protection de la liberté des médias et de l'indépendance politique des journalistes ne figurait pas au premier plan du projet initial de l'Union européenne, qui était principalement axé sur l'intégration économique. Historiquement, la réglementation européenne des médias visait avant tout à supprimer les obstacles au marché intérieur des services de médias (audiovisuels). Cependant, avec le temps, les aspects liés aux droits fondamentaux de cette réglementation ont pris une importance considérable[140]. Deux instruments législatifs récemment adoptés sont particulièrement pertinents pour relever les défis en matière d'indépendance politique des journalistes évoqués ci-dessus : le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA) et la Directive anti-SLAPP.

4.3.2.1. Le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA)

L'EMFA entend répondre à un certain nombre d'obstacles structurels qui portent atteinte à la liberté et au pluralisme des médias, tels que « l'ingérence croissante dans les décisions éditoriales », « la répartition inéquitable des ressources économiques » et « la fragmentation du marché intérieur des services de médias »[141]. Une obligation fondamentale de l'EMFA impose aux États membres de l'UE de garantir la liberté et

[137] *Timpul Info-Magazin et Anghel c. Moldova*, requête n° 42864/05, CEDH, 27 novembre 2007, § 39.
[138] *Ali Gürbüz c. Turquie*, requêtes n° 52497/08 et 6 autres, CEDH, 12 mars 2019, § 67.
[139] *Milashina et autres c. Russie*, requête n° 75000/17, CEDH, 4 mars 2025, §§ 53 et 79.
[140] McGonagle T., Fundamental rights aspects of EU media regulation [Les dimensions relatives aux droits fondamentaux de la réglementation européenne des médias] in Senftleben M. et autres., (sous la direction de), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe*, *Cambridge University Press*, 2026, pp. 21-60.
[141] *EMFA*, *op. cit.*; Cole M. et Etteldorf C., *Le Règlement européen sur la liberté des médias à la loupe*, Cappello M. (sous la direction de), IRIS, Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2024.

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

l'indépendance éditoriales effectives des fournisseurs de services de médias et de s'abstenir de toute ingérence ou tentative d'influence sur les politiques et décisions éditoriales (article 4(2)). Ces dispositions établissent des garanties pour les fournisseurs de services de médias contre des formes spécifiques d'ingérence, notamment en codifiant la protection des sources journalistiques et en instaurant des protections spéciales contre les technologies de contrôle intrusives[142]. Parallèlement aux droits et libertés des fournisseurs de services de médias, l'article 3 de l'EMFA établit également un droit élargi équivalent pour les destinataires de ces services afin qu'ils puissent accéder à une pluralité de contenus de médias indépendants[143].

L'EMFA aborde certaines des dynamiques structurelles qui permettent une mainmise sur les médias. L'article 5 de l'EMFA prévoit des garanties contre les ingérences politiques dans les médias de service public en imposant aux États membres de respecter leur indépendance éditoriale et opérationnelle (voir le *chapitre 8*), et en instaurant des procédures transparentes, objectives et non discriminatoires en matière de nomination, de révocation et de financement.

L'EMFA vise également à lutter contre les risques que la concentration de la propriété des médias peut faire peser sur le pluralisme et l'indépendance. L'article 22 de l'EMFA impose aux États membres d'appliquer un « test de pluralisme des médias » lors des prises de contrôle et des concentrations de propriété, qui soit distinct des procédures d'évaluation prévues par la réglementation sur les concentrations (voir le *chapitre 3*). L'article 22(2) de l'EMFA précise que les concentrations sur le marché des médias doivent être évaluées au regard de leurs répercussions sur le pluralisme des médias, la formation de l'opinion publique, la diversité de l'écosystème médiatique et l'indépendance éditoriale.

L'attribution sélective de la publicité d'État est également prise en compte par l'EMFA. L'article 25 de l'EMFA exige notamment que la répartition de la publicité d'État soit réglementée par des critères transparents, objectifs, proportionnés et non discriminatoires. Les décisions d'attribution doivent viser à bénéficier à une « vaste pluralité de fournisseurs de services de médias »[144].

4.3.2.2. La Directive anti-SLAPP

La Directive anti-SLAPP a été adoptée pour répondre au défi toujours plus grand que représentent le harcèlement juridique et l'intimidation des journalistes et autres gardiens de l'intérêt général en Europe[145]. Alors que l'EMFA prévoit des protections pour les

[142] Voir également McGonagle T. et VanHaeften F, *La sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias*, *op. cit*.

[143] Pour une analyse, voir : McGonagle T. et Huang M., Le droit des utilisateurs de bénéficier d'une pluralité d'opinions et de sources d'information fiables à l'ère du numérique, in : Cappello M. (sous la direction de), *Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2025, pp. 40-52.

[144] *EMFA*, article 25(1).

[145] Commission européenne, *Proposition* de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public ») (*Directive anti-SLAPP*), COM(2022) 177 final, 27 avril 2022.

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

fournisseurs de services de médias, la Directive anti-SLAPP généralise ces protections à toute personne engagée dans la participation publique sur des questions d'intérêt général, dont les bénéficiaires potentiels regroupent un large éventail d'acteurs, notamment les journalistes, les lanceurs d'alerte, les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la société civile[146]. La directive porte spécifiquement sur les SLAPP aux implications transfrontalières, pour lesquelles elle prévoit plusieurs garanties procédurales, parmi lesquelles notamment le rejet d'emblée des demandes manifestement infondées, la constitution d'une garantie pour les frais de procédure et la possibilité pour les tribunaux d'imposer des sanctions financières aux requérants[147].

4.4. Les initiatives politiques pertinentes

4.4.1. Le Conseil de l'Europe

Un certain nombre de recommandations consacrées spécifiquement aux médias ont récemment été adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et adressées aux 46 États membres de l'organisation ; elles portent principalement, ou très largement, sur les menaces et les pressions abordées dans le point 4.2 :

Focus	**Recommandation/Déclaration**
Appropriation des médias et ingérence politico-économique	*Recommandation CM/Rec(2018)1* du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété
Pressions juridiques et SLAPP	*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)
Vulnérabilités financières et conditions de travail précaires	*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 ; *Déclaration Decl(13/02/2019)2* du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique (2019)
Intimidation informelle et climat socioculturel hostile	*Recommandation CM/Rec(2016)4* du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et

[146] Commission européenne, directive 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* »), JO L 2024/1069, rec. 6.

[147] *Directive anti-SLAPP*, chapitres III, IV et V.

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

Focus	Recommandation/Déclaration
	la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias ; Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine

Ces recommandations constituent dans leur ensemble un dispositif cohérent, clairement inspiré par l'obligation positive qui incombe aux États de créer et de s'efforcer de mettre en place un environnement sûr et favorable au débat public[148]. Elles fournissent aux États des éléments d'orientation détaillés sur la manière de mettre en œuvre leurs obligations positives et négatives au niveau national.

La recommandation CM/Rec(2016)4 met l'accent sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias[149]. Elle vise à protéger l'activité journalistique ainsi que le bien-être physique et psychologique des journalistes et de tous les autres acteurs qui exercent une activité journalistique. Cette approche accorde une attention toute particulière à la liberté – notamment l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle – ainsi qu'au pluralisme des médias. La recommandation souligne l'importance fondamentale des dimensions de genre et du numérique dans les questions de sécurité. Elle s'articule autour de quatre piliers, à savoir la prévention, la protection, les poursuites judiciaires et la promotion de l'information, de l'éducation et de la prise de conscience. Chaque pilier fait l'objet de recommandations spécifiques qui, prises ensemble, constituent un éventail complet de lignes d'action juridiques et pratiques visant à protéger efficacement les journalistes et autres acteurs des médias.

La Recommandation CM/Rec(2018)1 se concentre sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias[150]. Elle précise les différents outils dont disposent les États pour s'acquitter de leur obligation positive de garantir le pluralisme dans le secteur des médias audiovisuels, par exemple en veillant à ce que différentes catégories de médias contribuent au pluralisme général des médias, avec un rôle particulier pour les médias du service public et les médias communautaires. La recommandation examine également plusieurs moyens d'améliorer la production et la diffusion de contenus variés sur les médias et les plateformes en ligne, ainsi que les moyens de soutenir les initiatives destinées à renforcer le pluralisme des médias. Elle formule par ailleurs des recommandations détaillées et concrètes relatives à la réglementation de la propriété, du contrôle et de la concentration des médias, ainsi qu'au renforcement de la transparence en matière de propriété, d'organisation et de financement des médias.

La recommandation CM/Rec(2022)4 vise à promouvoir un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère du numérique[151]. Elle se concentre sur les aspects qualitatifs du débat public, en mettant l'accent sur le financement, l'éthique et la qualité, ainsi que sur l'éducation et la formation. L'engagement de la recommandation en faveur du

[148] Dink c. Turquie, *op. cit.*
[149] 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.
[150] Recommandation CM/Rec(2018)1, *op. cit.*
[151] 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.

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

journalisme de qualité peut également être interprété comme un engagement à l'égard des valeurs épistémiques et démocratiques sur lesquelles repose le débat public. Cette recommandation est complétée par la déclaration plus spécifique du Comité des Ministres sur la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique[152].

Bien que la recommandation CM/Rec(2022)16 aborde de manière approfondie les moyens de lutter contre les discours de haine, elle ne porte pas explicitement sur les discours de haine dirigés contre les médias ou les journalistes[153], ni sur la manière dont ces discours peuvent avoir une incidence sur leur indépendance. Elle souligne toutefois la nécessité de lutter contre l'effet dissuasif que le discours de haine peut entraîner sur la participation au débat public en instillant un sentiment de peur dans l'esprit des personnes visées et des autres victimes. La recommandation met en avant l'importance du rôle des médias dans la couverture, la dénonciation et la condamnation des discours de haine, ainsi que dans la mise en place d'un espace permettant l'expression de points de vue pluralistes au sein de la société. L'approche fondée sur la participation de multiples acteurs, préconisée par la recommandation, définit des rôles, des obligations et des responsabilités spécifiques pour les représentants politiques, les intermédiaires en ligne et les autres acteurs concernés.

La recommandation CM/Rec(2024)2 relative à la lutte contre les SLAPP[154] s'inscrit dans le contexte plus général de l'hostilité et des menaces à l'encontre des acteurs qui participent au débat public, parmi lesquels figurent les médias et les journalistes. La recommandation porte sur tous les types de SLAPP – tant nationales que transnationales – qui relèvent du droit civil, administratif et pénal ; les garanties et contre-mesures proposées visent à prévenir ou à limiter les différents préjudices causés par les SLAPP aux acteurs individuels, ainsi que leur effet dissuasif global sur la participation au débat public.

4.4.2. L'Union européenne

La Commission européenne a quant à elle adopté trois recommandations dont les orientations sont similaires à celles de trois recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elles traitent respectivement de la protection et de la sécurité des journalistes (2021)[155], de la protection de l'indépendance éditoriale et de la transparence

[152] *Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique*, 13 février 2019.
[153] *Recommandation CM/Rec(2022)16* du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine (adoptée par le Comité des Ministres le 20 mai 2022, lors de la 132e session du Comité des Ministres).
[154] *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.
[155] *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, Journal officiel de l'UE L331/8, 20 septembre 2021.

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

de la propriété des médias (2022)[156]et de la protection contre les SLAPP (2023)[157]. Tout en s'inscrivant dans la même thématique que les recommandations du Comité des Ministres, elles mettent néanmoins en avant leurs propres priorités et perspectives.

Chacune des recommandations de la Commission européenne vient s'inscrire dans l'architecture technique et institutionnelle plus générale de l'Union européenne, mais elles témoignent également d'une prise de conscience de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations pertinentes du Comité des Ministres, notamment les recommandations CM/Rec(2016)4 et CM/Rec(2018)1, auxquelles elles font parfois référence[158].

4.5. Conclusion

L'indépendance politique du journalisme est mise à mal par la convergence de pressions politiques, économiques, juridiques et sociales, qui rendent la couverture médiatique indépendante difficile, risquée et coûteuse. Les cadres juridiques et politiques européens reconnaissent désormais clairement qu'il est nécessaire de s'attaquer à ces pressions de manière systémique. Dans le prolongement des normes fondamentales en matière de droits de l'homme élaborées par la Cour européenne des droits de l'homme, l'UE a mis en place des garanties spécifiques à travers l'EMFA et la Directive anti-SLAPP afin de lutter contre les ingérences politiques, la mainmise sur les médias et les poursuites abusives. Les initiatives politiques élaborées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ou la Commission européenne concrétisent et rendent ces garanties encore plus fonctionnelles. Leur efficacité repose toutefois, en dernier ressort, sur une mise en œuvre effective au niveau national et sur l'engagement des États à garantir un environnement qui soit sûr et favorable au journalisme indépendant.

---

[156] *Recommandation (UE) 2022/1634* 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, Journal officiel de l'UE L245/56, 22 septembre 2022.

[157] *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 manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), Journal officiel de l'UE L138/30, 17 mai 2022.

[158] Pour une analyse plus approfondie des liens et des interactions entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en matière de droit et de politique des médias, voir Umek U. et Van Drunen M., European media policy grounded in fundamental rights [Une politique européenne des médias fondée sur les droits fondamentaux] in Senftleben M. et autres (sous la direction de), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe*, Cambridge University Press, 2026, pp. 61-82.

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

5. Garantir un environnement médiatique pluraliste au niveau national

F. Pellicanò[159]*, Doctorat, Direction des services médiatiques, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)*

5.1. Introduction

Le Règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA)[160] confère un rôle central aux autorités et organismes de régulation nationaux (ci-après les « ARN ») afin de garantir le bon fonctionnement du cadre réglementaire qui régit le marché intérieur des services de médias. En plus de leur participation au comité européen pour les services de médias[161] (ci-après « le comité des médias » (*Media Board*)), les régulateurs nationaux se voient confier des responsabilités spécifiques en vertu de l'EMFA, dont l'objectif est de préserver le pluralisme et la liberté des médias. L'EMFA met également l'accent sur le rôle des mécanismes de surveillance du marché pour répondre aux enjeux liés au pluralisme des médias et fournir aux ARN les données nécessaires à leur mission de régulation et de surveillance.

Dans ce contexte, le présent chapitre examine le rôle des ARN dans la réglementation et l'application des dispositions relatives à la protection du pluralisme des médias au niveau national, en tenant compte du cadre de coordination établi par l'EMFA, et met particulièrement l'accent sur le rôle du comité des médias, ainsi que sur les missions qui lui sont confiées pour promouvoir la coopération et faciliter l'échange efficace d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les régulateurs nationaux, conformément à l'article 13(1)(*b*) de l'EMFA.

5.2. Le rôle des ARN dans le cadre de l'EMFA

Le rôle des ARN dans la préservation du pluralisme des médias a été confirmé et renforcé par l'EMFA, qui inscrit leurs fonctions dans le cadre institutionnel et normatif plus général du fonctionnement du marché intérieur des services de médias. Il convient de garder à l'esprit un principe fondamental : la protection effective du pluralisme des médias au niveau

[159] Les opinions exprimées ici sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de *l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCOM) (en italien) [Autorité italienne de régulation des communications].
[160] *EMFA*, *op. cit.*
[161] Voir le site web du *comité européen des services de médias* (ci-après le « comité des médias »), en anglais.

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

national ne relève pas uniquement de la conception réglementaire nationale ; tout en maintenant le principe selon lequel la gouvernance des médias reste avant tout mise en œuvre au niveau national, elle est néanmoins intrinsèquement liée aux mécanismes de coordination supranationaux mis en place par l'EMFA pour garantir une cohérence et une uniformité entre les États membres.

L'EMFA reconnaît la pertinence des ANR[162], en leur confiant la mise en œuvre et l'application du cadre juridique européen relatif aux services de médias, conformément aux exigences déjà en vigueur en matière d'indépendance et d'impartialité des ANR, telles que définies par la Directive Services de médias audiovisuels[163] (Directive SMA). Le rôle des ARN est décrit en détail dans le chapitre III de l'EMFA intitulé « Cadre pour la coopération règlementaire et le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias », et plus précisément dans la section 1 (« Autorités indépendantes chargées des médias »), la section 2 (« Conseil européen pour les services de médias ») et la section 3 (« Coopération et convergence réglementaires »). Les autorités nationales de régulation sont tenues de veiller, le cas échéant en consultation ou en coordination avec d'autres autorités ou organismes compétents ou, lorsqu'il y a lieu, avec des organismes d'autorégulation dans leurs États membres, à ce que les dispositions de l'EMFA figurant dans le chapitre mentionné soient appliquées.

L'article 7 de l'EMFA, paragraphe 2, fait explicitement référence à l'article 30 de la Directive SMA quant à l'exercice des missions confiées aux ARN par l'EMFA lui-même, en insistant également sur la nécessité que les ARN « disposent de ressources financières, humaines et techniques adéquates pour accomplir les tâches qui leur sont assignées par le présent règlement ». En conséquence, l'indépendance des ARN est une condition préalable pour garantir une protection efficace de la liberté des médias et pour prévenir toute ingérence injustifiée dans le domaine des services de médias. Bien que le principe fondamental de l'article 30 demeure inchangé sur le plan réglementaire depuis la fin des années 1990, de nouvelles normes plus strictes en matière d'indépendance ont été

---

[162] Comme l'indique clairement, par exemple, le considérant 36 : « *Des autorités ou organismes de régulation nationaux indépendants sont essentiels à l'application adéquate de la législation relative aux médias dans l'ensemble de l'Union. Bien que les autorités ou organismes de régulation nationaux n'aient souvent pas de compétences liées au secteur de la presse, ils sont les mieux placés pour assurer l'application correcte des exigences relatives à la coopération réglementaire et au bon fonctionnement du marché des services de médias d'une façon générale, comme le prévoit le présent règlement. Les autorités ou organismes de régulation nationaux devraient disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches en termes de personnel, d'expertise et de moyens financiers, y compris pour leur permettre de participer aux activités du comité européen pour les services de médias (ci-après dénommé « comité »). Ils devraient être dotés de ressources techniques, par exemple les outils numériques utiles. Lorsqu'il y a lieu, les États membres devraient, dans la mesure nécessaire, augmenter les ressources allouées aux autorités ou organismes de régulation nationaux, compte tenu des tâches supplémentaires qui leur incombent en vertu du présent règlement. Les autorités ou organismes de régulation nationaux devraient également disposer des pouvoirs appropriés, notamment pour demander des informations et des données à toute personne physique ou morale à laquelle le présent règlement s'applique ou qui, à des fins liées à son activité commerciale ou professionnelle, pourrait raisonnablement être en possession des informations et données nécessaires, dans le respect des droits et intérêts de ces personnes* ».

[163] *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), *EUR-Lex*, *JO* L 303, 28 novembre 2018.

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

instaurées à la fin des années 2000, afin d'éviter toute influence commerciale, industrielle ou politique indue sur les régulateurs, qui pourrait porter atteinte à la mise en œuvre effective du cadre réglementaire de l'UE. En ce sens, la Directive SMA précise que les ARN doivent être « juridiquement distinct[es] des pouvoirs publics et fonctionnellement indépendant[es] de leurs pouvoirs publics respectifs et de toute autre entité publique ou privée [...] exercent leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente [...] ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun autre organe » et disposer « de ressources financières et humaines et de pouvoirs d'exécution adéquats ». L'indépendance des ARN[164] souligne leur rôle essentiel pour éviter que les gouvernements ne cherchent à influencer les fournisseurs de médias qui relèvent de leur compétence, par exemple à travers des pressions budgétaires, le contrôle des radiodiffuseurs de service public ou une répartition sélective de la publicité d'État. Dans ces situations, les ARN indépendantes agissent comme des garde-fous institutionnels, en établissant un équilibre entre d'éventuelles ingérences et la protection des droits fondamentaux, en particulier la protection de la liberté d'expression et d'information consacrée par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE[165].

En outre, la compétence des ARN ne se limite pas à une application purement formelle de la législation relative aux médias, puisqu'elles sont également appelées à jouer un rôle actif pour défendre un écosystème médiatique pluraliste. En fonction des cadres institutionnels nationaux, les ARN peuvent contribuer[166] à la surveillance des structures de propriété et à l'évaluation des risques pour le pluralisme des médias, ainsi qu'à la surveillance des exigences de transparence applicables aux fournisseurs de services de médias, afin de garantir le respect des dispositions visant à préserver l'indépendance éditoriale, et à participer aux procédures relatives aux concentrations dans le secteur des médias susceptibles d'avoir une incidence sur la diversité du marché des médias. Les ARN exercent leurs fonctions aux confins de la régulation du marché et de la protection des valeurs démocratiques, dans le but de garantir le maintien des conditions nécessaires à la libre formation de l'opinion publique.

L'EMFA souligne également l'importance des autorités de régulation des médias (ARN) en tant que garantes institutionnelles de la liberté des médias, et exige des États membres qu'ils veillent à ce que ces autorités disposent de l'indépendance juridique, fonctionnelle et opérationnelle nécessaire à l'exercice efficace de leurs missions. De ce point de vue, il est donc possible d'affirmer que l'indépendance ne devrait pas être interprétée comme une simple caractéristique organisationnelle, mais comme une garantie de fond destinée à protéger le processus décisionnel réglementaire contre toute forme d'influence politique et économique. Ces considérations sont particulièrement pertinentes

---

[164] Pour une vue d'ensemble complète : *The independence of national regulatory authorities* [L'indépendance des autorités nationales de régulation], Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2025 ; Cappello M. (sous la direction de), *L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019.

[165] *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2012/C 326/02, 26 octobre 2012 : « Article 11 Liberté d'expression et d'information. 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'une autorité publique et sans considération de frontières. 2. La liberté et le pluralisme des médias doivent être respectés ».

[166] Voir l'*EMFA*, article 5, point 4, l'article 6, point 2, et les articles 21, 22, 25 et 26.

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

dans les domaines où les interventions réglementaires sont susceptibles d'affecter de puissants acteurs publics ou privés et où la protection du pluralisme des médias exige que les décisions soient prises sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires.

En vertu de l'EMFA, le rôle des ARN s'étend ainsi au-delà de la fonction de surveillance traditionnelle. L'EMFA renforce leurs prérogatives[167] afin de créer et de préserver un environnement réglementaire dans lequel les fournisseurs de services de médias puissent opérer librement et en toute indépendance, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs plus larges que sont le pluralisme des médias, l'autonomie éditoriale et la responsabilisation démocratique au sein des États membres.

La concrétisation de ces objectifs repose non seulement sur la reconnaissance officielle de l'indépendance des régulateurs, mais également sur leur capacité à exercer véritablement leurs pouvoirs. L'EMFA propose ainsi une conception plus large de l'indépendance par rapport à la directive SMA, qui inclut des ressources financières et humaines adéquates, des procédures de nomination transparentes et une protection contre le licenciement arbitraire des décideurs, de manière à garantir que les ARN puissent s'acquitter de leurs missions sans ingérence politique ou commerciale. Il peut sembler inutile de rappeler que le manque d'indépendance des régulateurs peut se répercuter, à terme, sur les activités du comité des médias[168], ce qui affecte également indirectement l'efficacité du cadre réglementaire de l'EMFA.

La protection du pluralisme des médias peut également constituer un défi pour les ARN dans une autre perspective : contrairement aux formes traditionnelles de régulation du marché, le pluralisme ne saurait être évalué uniquement à l'aune d'indicateurs économiques, mais exige également la prise en compte d'autres facteurs, tels que la diversité de la propriété, l'autonomie éditoriale et la présence d'un éventail de points de vue au sein de la sphère publique. Les ARN sont par conséquent de plus en plus encouragées à adopter une stratégie globale qui combine des considérations juridiques, économiques et démocratiques dans l'exercice de leurs fonctions dans ce domaine. Ainsi, leur rôle au titre de l'EMFA ne se limite donc pas à garantir le respect de la réglementation, mais englobe également la préservation des conditions structurelles nécessaires à un environnement médiatique libre et pluraliste.

---

[167] Notamment *EMFA*, articles 6, point 2, 7 et 22.

[168] Trevisan M., *Rivista italiana di informatica e diritto* (en italien) [Le cadre de gouvernance du règlement européen sur la liberté des médias], 7.1, juillet 2025, pp. 195-204. Voir également Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *Feedback on the proposal for a regulation establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU* [Avis sur la proposition de règlement établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (règlement européen sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE], *EUI*, RSC, rapport de projet de recherche, 1er janvier 2023.

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

5.3. Le comité européen pour les services de médias

L'EMFA présente, dans son article 8, l'une de ses principales innovations, à savoir la création du comité européen pour les services de médias[169], qui remplace et élargit le rôle et les missions précédemment attribués au groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA)[170], faisant ainsi évoluer ce qui était essentiellement un réseau de coopération vers un organe consultatif plus structuré. L'EMFA est entré en vigueur en mai 2024, et ses principales dispositions sont devenues applicables à compter d'août 2025, tandis que celles relatives au comité européen pour les services de médias étaient entrées en vigueur plus tôt, en février 2025[171] ; ce même mois, le comité européen pour les services de médias avait lui-même débuté ses activités en tenant sa première réunion, au cours de laquelle il a élu son président et son vice-président parmi les représentants des ARN. Cette application anticipée des dispositions concernant le comité européen des médias témoigne de la pertinence dont il fait l'objet pour accompagner l'entrée en vigueur de l'essentiel des dispositions de l'EMFA.

Le comité européen des médias se compose de représentants des ARN et fonctionne comme un organe indépendant à l'échelle de l'Union européenne. Sa création vise à répondre à l'expansion transfrontière toujours plus importante des marchés des médias, qui nécessite une coordination renforcée entre les autorités nationales. Comme l'indiquent les considérants (36) et (37) de l'EMFA, le rôle primordial des ARN indépendantes est reconnu pour permettre « une application adéquate de la législation relative aux médias dans l'ensemble de l'Union » et il a également été jugé « nécessaire de créer le comité en tant qu'organe consultatif au niveau de l'Union regroupant les [autorités ou organismes de régulation nationaux] et coordonnant leurs actions ». En outre, « dans l'accomplissement de ses tâches et l'exercice de ses pouvoirs, le comité devrait être totalement indépendant, y compris à l'égard de toute influence politique ou économique, et il ne devrait ni solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, d'aucune institution, qu'elle soit nationale, supranationale ou internationale, d'aucune personne publique ou privée ni d'aucun organisme public ou privé ».

En ce qui concerne sa composition, l'article 10 de l'EMFA prévoit que chaque ARN ou organisme désigne un représentant pour participer au comité des médias. La Commission européenne, pour sa part, désigne un représentant qui participe à l'ensemble des réunions et des activités du comité des médias, sans toutefois disposer d'un droit de vote ; le président du comité des médias est quant à lui tenu d'informer la Commission de l'ensemble des activités en cours et prévues du comité des médias. Ce dispositif vise à garantir une relation de travail étroite entre le comité des médias et la Commission, tout en préservant le principe selon lequel le droit de vote au sein du comité des médias appartient exclusivement aux autorités nationales de régulation.

---

[169] Voir le site web du comité des médias, rubrique *MB Events & Activities* [Événements et activités], qui contient les anciennes archives de l'ERGA.
[170] Créé en vertu de l'article 30 de la *Directive SMA*.
[171] Voir article 29 de l'*EMFA* : « Le présent règlement est applicable à partir du 8 août 2025. Toutefois : […] (b) l'article 4(1) et (2), l'article 6(3) et les articles 7 à 13 et 28 sont applicables à partir du 8 février 2025 ; […] ».

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

Le comité des médias applique une logique de majorité qualifiée dans son processus décisionnel, conformément à l'article 10 de l'EMFA, selon lequel les décisions requièrent une majorité des deux tiers des membres disposant du droit de vote, y compris pour l'adoption du règlement intérieur. Il convient de noter que l'exigence initialement proposée selon laquelle le règlement intérieur devait être adopté « en accord avec » la Commission européenne[172] a été assouplie au cours des négociations sur le texte et s'est transformée en une exigence prévoyant simplement que la Commission soit « consultée ». Cette évolution confirme une fois de plus que l'indépendance est une autre caractéristique déterminante de l'architecture institutionnelle du comité des médias.

L'EMFA précise clairement que le comité des médias doit fonctionner en toute indépendance dans l'accomplissement de ses missions et l'exercice de ses pouvoirs, et qu'il ne doit ni solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, institution, personne ou organisme, sans préjudice des compétences respectives de la Commission européenne et des autorités de régulation nationales. L'EMFA impose en outre au comité des médias d'adopter des dispositions relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts susceptibles d'affecter ses membres, et l'oblige à rendre public un rapport annuel détaillé de ses activités, que son président peut être invité à présenter devant le Parlement européen.

Une autre garantie institutionnelle concerne la capacité du comité des médias à bénéficier d'une expertise extérieure au secteur audiovisuel, duquel sont principalement issus ses membres. Comme le mandat du comité des médias au titre de l'EMFA s'étend aux services de médias au sens large par rapport à la Directive SMA, ce qui inclut également la presse, conformément à l'article 12 de l'EMFA, « [l]orsque le comité examine des questions allant au-delà du secteur des médias audiovisuels, il consulte les représentants des secteurs des médias concernés opérant au niveau de l'Union ou au niveau national ». Ce mécanisme de consultation devrait permettre au comité des médias de recueillir des contributions ciblées auprès des parties prenantes concernées et d'obtenir ainsi des informations pertinentes à l'appui de ses travaux. Les parties prenantes peuvent apporter leur expertise, des données et des points de vue sur les évolutions et les enjeux prioritaires de leurs secteurs. Les modalités de consultation des parties prenantes peuvent différer en fonction du règlement intérieur du comité des médias, qui peut organiser des consultations ciblées ou écrites, ou encore des réunions spécifiques, bilatérales ou collectives, selon le sujet examiné.

Comme le mentionne le considérant 40 de l'EMFA[173], ces parties prenantes peuvent inclure des représentants des conseils de presse, des associations de journalistes, des

---

[172] Voir le *Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (Règlement européen sur la liberté des médias)* et modifiant la directive 2010/13/UE, COM(2022) 457 final - 2022/0277(COD) : « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (Règlement européen sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE », article 10, point 8 : « Le comité adopte son règlement intérieur à la majorité des deux tiers de ses membres disposant du droit de vote, en accord avec la Commission ».

[173] Considérant 40 de l'EMFA « (40) Lorsque le comité traite de questions allant au-delà du secteur des médias audiovisuels, il devrait s'appuyer sur un mécanisme de consultation efficace associant les parties prenantes des

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

syndicats, ainsi que des associations professionnelles ou du monde universitaire. Ce mécanisme a été mis en place pour remplacer une proposition antérieure[174], débattue lors des négociations législatives, qui envisageait la création d'un groupe d'experts permanent et largement représentatif rattaché au comité des médias. Bien que le mécanisme de consultation finalement adopté soit plus limité dans sa portée et moins institutionnalisé que le groupe d'experts initialement prévu, il témoigne néanmoins de la prise de conscience que la composition à prédominance audiovisuelle du comité des médias pourrait, sans cela, constituer une limitation structurelle à sa capacité à traiter les questions de pluralisme qui ont une incidence sur la presse et les autres médias non audiovisuels. La liste des représentants des secteurs des médias ayant manifesté leur intérêt à soutenir les travaux du comité a été publiée sur le site web du comité des médias en mai 2026[175].

Le comité des médias occupe une place structurellement importante au sein de l'architecture de gouvernance de l'EMFA, puisqu'il rassemble des représentants des autorités nationales de régulation et constitue ainsi un forum de dialogue institutionnel au niveau européen. Un mandat spécifique lui est conféré en vertu de l'article 13(1)(b) de l'EMFA — à savoir encourager la coopération et l'échange efficace d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les régulateurs nationaux — et évaluer dans quelle mesure ce mandat permet au comité des médias de fonctionner comme un véritable instrument de convergence réglementaire. Cette évaluation fait l'objet d'une attention

---

secteurs des médias concernés, actives à la fois au niveau de l'Union et au niveau national. Ces parties prenantes pourraient inclure des conseils de presse, des associations de journalistes ainsi que des associations syndicales et professionnelles. Le comité devrait donner à ces parties prenantes la possibilité d'attirer son attention sur les évolutions et les questions pertinentes pour leurs secteurs. Ce mécanisme de consultation devrait permettre au comité de recueillir des contributions ciblées auprès des parties prenantes et d'obtenir des informations utiles à l'appui de ses travaux. Lors de l'établissement des modalités du mécanisme de consultation dans son règlement intérieur, le comité devrait tenir compte de la nécessité de transparence, de diversité et de représentation géographique équitable. Le comité devrait également pouvoir consulter le monde universitaire afin de recueillir des informations supplémentaires utiles ».

[174] Il s'agit du *rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (Règlement européen sur la liberté des médias)* et modifiant la directive 2010/13/UE, A9-0264/2023, Parlement européen, adopté par la commission CULT, dans lequel figurent plusieurs amendements et une proposition visant à la création d'un groupe d'experts. Voir, par exemple, l'amendement 162, qui propose l'insertion de l'article 11 : 1. « *Un groupe d'experts est institué. Le groupe d'experts est composé de représentants du secteur des médias qui n'appartiennent pas au secteur de l'audiovisuel. Les représentants du groupe d'experts sont désignés de manière transparente, objective et non discriminatoire ».*

2. « Le groupe d'experts est composé d'un ou de plusieurs représentants des secteurs des médias de chaque État membre, d'associations ou organisations européennes spécialisées dans le domaine des médias ne relevant pas du secteur de l'audiovisuel, ou d'une ou de plusieurs personnes physiques spécialisées dans le domaine des médias ne relevant pas du secteur de l'audiovisuel. Les détails relatifs à la composition complète du groupe d'experts sont énoncés dans le règlement intérieur du comité ».

3. « Le groupe d'experts fait bénéficier de ses compétences en aidant et en conseillant le comité dans ses travaux liés à la liberté et au pluralisme des médias ».

4. « Le groupe d'experts peut formuler, de sa propre initiative ou sur demande du comité, de la Commission ou du Parlement européen, une recommandation sur le programme de travail du comité et l'application effective et cohérente du chapitre 3 du présent règlement. Le groupe d'experts rend ces recommandations publiques ».

5. « Lorsque le comité traite une question qui ne relève pas du secteur des médias audiovisuels ou qui concerne la presse, il consulte le groupe d'experts ».

[175] Comité des médias, *article 12 du Règlement européen sur la liberté des médias* (en anglais), représentants des secteurs des médias ayant manifesté leur intérêt pour soutenir les travaux du comité des médias.

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

particulière, du fait de la tension entre le caractère consultatif du comité et les exigences opérationnelles d'un paysage médiatique de plus en plus complexe et en constante évolution.

Cette dimension coopérative est essentielle dans des domaines tels que l'évaluation de la concentration des médias, les services de médias transfrontières et les risques posés par les ingérences étrangères ou les restrictions à motivation politique imposées aux fournisseurs de médias. Grâce à des avis, des recommandations et des pratiques coordonnées, le comité des médias vise à réduire les divergences réglementaires tout en respectant les compétences dont disposent les États membres.

Il convient toutefois de noter que le comité des médias n'est pas doté de pouvoirs directs d'exécution ou de sanction à l'encontre des fournisseurs de services de médias. Les pouvoirs d'exécution restent largement décentralisés et reposent sur les ARN, ce qui pourrait avoir une incidence sur la cohérence de l'application des dispositions dans les États membres et sur l'efficacité des réponses coordonnées aux menaces systémiques. Comme les services de médias dépassent fréquemment les frontières nationales, des approches réglementaires fragmentées risquent de porter atteinte tant au marché intérieur qu'à la protection effective du pluralisme des médias. Par conséquent, l'importance pratique du comité des médias devient plus évidente lorsque l'on examine son mandat pour faciliter la coopération et émettre des avis. Au-delà de son rôle général de coordination, il est chargé d'émettre des avis dans un certain nombre de situations susceptibles d'avoir des implications significatives pour la liberté et le pluralisme des médias. Il peut notamment être appelé à rendre des avis sur les mesures nationales qui affectent les fournisseurs de services de médias opérant au-delà des frontières, contribuant ainsi à une évaluation plus cohérente des restrictions susceptibles d'entraver la libre prestation de services de médias au sein du marché intérieur. Bien que ces avis ne soient pas juridiquement contraignants, ils visent à renforcer la transparence et à promouvoir la responsabilité réglementaire en exposant les mesures nationales à un examen minutieux dans une perspective européenne plus large.

Le comité des médias se voit également confier des compétences en matière de concentrations sur le marché des médias : lorsque ces concentrations sont susceptibles d'affecter le fonctionnement du marché intérieur des services de médias ou d'avoir un impact significatif sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale, l'EMFA prévoit des mécanismes de coopération et de partage d'informations dans lesquels le comité des médias peut apporter sa contribution sous forme d'évaluations d'experts et d'avis. À travers ces activités, il veille à favoriser une plus grande convergence des approches nationales en matière d'évaluation du pluralisme des médias, un domaine traditionnellement caractérisé par une grande diversité réglementaire entre les États membres.

En outre, l'EMFA confie au comité des médias des missions spécifiques relatives à l'interaction entre les fournisseurs de services de médias et les très grandes plateformes en ligne[176]. Dans les situations où des plateformes procèdent à la suspension, à la restriction ou au retrait de contenus de médias, le comité des médias peut contribuer au suivi de la mise en œuvre des garanties établies par le règlement et participer à l'élaboration

[176] Voir l'*EMFA*, articles 18 et 19.

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

d'approches communes pour le traitement des contenus de médias en ligne. Cette fonction témoigne de la prise de conscience croissante que la protection du pluralisme des médias ne peut plus se limiter à la seule réglementation des médias traditionnels, mais doit également prendre en compte l'influence exercée par les intermédiaires numériques sur la diffusion et la visibilité des contenus journalistiques.

Ces activités démontrent que la contribution du comité des médias va au-delà du simple échange de bonnes pratiques. Bien qu'il ne dispose pas de pouvoirs d'exécution directs, le travail du comité des médias contribue à façonner les résultats réglementaires grâce à son expertise, à sa coordination et à la formulation d'avis.

5.4. La coordination réglementaire, la surveillance des marchés des médias et la protection du pluralisme des médias

En l'absence de définition précise, le pluralisme des médias désigne généralement la possibilité pour le public d'accéder à une diversité d'opinions et de points de vue éditoriaux, qui se reflètent également dans la propriété des médias, ainsi que de positionnements politiques et de sources d'information. Pour autant, cette notion de pluralisme des médias reste difficile à définir et à mesurer ; ainsi, afin de prendre en compte les enjeux démocratiques plus larges, il convient que les approches réglementaires ne reposent pas uniquement sur les questions de concentration économique.

La protection du pluralisme des médias relève traditionnellement de la compétence des États membres, compte tenu de son lien étroit avec les traditions constitutionnelles nationales, les politiques culturelles et les structures démocratiques. Toutefois, l'EMFA propose une approche paneuropéenne plus intégrée pour renforcer la coordination réglementaire entre les pays et établit, comme principaux outils visant à garantir la protection du pluralisme des médias, des exigences de transparence, des garanties d'indépendance éditoriale et des mécanismes permettant de lutter contre les risques découlant d'une concentration excessive de la propriété des médias. C'est pourquoi l'EMFA ne cherche pas à établir une définition unique et spécifique du pluralisme des médias qui serait applicable dans l'ensemble des États membres, mais envisage davantage le recours à des mécanismes procéduraux susceptibles d'améliorer la transparence, de faciliter la coopération réglementaire et de garantir que les risques pertinents soient évalués à l'aide d'un ensemble plus vaste d'indicateurs. Ainsi, l'EMFA reconnaît que les menaces qui pèsent sur le pluralisme peuvent être liées, non seulement à la concentration du marché, mais également à l'influence politique, à l'opacité de la propriété ou à d'autres formes de pression économique exercées sur les fournisseurs de médias[177].

[177] Voir le considérant 4 de l'*EMFA*, « *Toutefois, le marché intérieur des services de médias n'est pas suffisamment intégré, et souffre d'un certain nombre de défaillances du marché qui sont aggravées par la numérisation. Premièrement, les plateformes en ligne mondiales servent de points d'accès vers les contenus médiatiques, en suivant*

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

L'article 14 de l'EMFA établit un mécanisme de coopération structuré pour les cas de dimension transfrontière et l'assistance entre les ARN, en fonction des situations concernées (demande d'informations ou d'assistance), des exigences imposées aux ARN lors de la soumission et de la réponse aux demandes, ainsi que de la possibilité (au point 6) de recourir à une procédure accélérée en cas d'urgence. Il définit par ailleurs le rôle du comité des médias[178] lorsque les autorités compétentes ne parviennent pas à un accord sur la demande. L'article 15 complète ce cadre par un mécanisme spécifiquement consacré au respect des obligations des fournisseurs de services vidéo, qui précise la manière dont les ARN peuvent demander à une autre ARN de prendre des mesures relatives à l'application de la réglementation à l'égard de ces fournisseurs, et définit précisément le rôle du comité des médias en cas de divergence d'opinions. Avec ses articles 14 et 15, l'EMFA offre un cadre juridique pour la coopération transfrontière, et remplace le protocole d'accord de l'ERGA[179], jusqu'alors facultatif, par un cadre structuré et contraignant au niveau de l'Union européenne.

---

des modèles économiques qui tendent à faire disparaître les intermédiaires pour l'accès aux services de médias et à amplifier les contenus clivants et la désinformation. Ces plateformes constituent en outre des fournisseurs essentiels de publicité en ligne, ce qui détourne des ressources financières du secteur des médias, affectant la viabilité financière de ce secteur et, partant, la diversité des contenus proposés. Les services de médias étant des services à forte intensité de connaissance et de capital, ils nécessitent une certaine envergure pour rester compétitifs, répondre aux besoins de leurs publics et prospérer dans le marché intérieur. À cette fin, la possibilité d'offrir des services par-delà les frontières et d'obtenir aussi des investissements dans ou de la part d'autres États membres est particulièrement importante. Deuxièmement, plusieurs restrictions nationales entravent la libre circulation au sein du marché intérieur. En particulier, des règles et approches nationales différentes en matière de pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale, une coopération insuffisante entre les autorités nationales ou les organismes nationaux de régulation et une allocation opaque et inéquitable des ressources économiques publiques et privées font qu'il est difficile pour les acteurs sur les marchés des médias d'opérer et de s'étendre au-delà des frontières nationales et entraînent des conditions de concurrence inégales dans l'Union. Troisièmement, le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias est compromis par des fournisseurs, y compris ceux contrôlés par certains pays tiers, qui pratiquent systématiquement la désinformation ou la manipulation de l'information et l'ingérence, et qui utilisent les libertés offertes par le marché intérieur à des fins abusives, mettant ainsi en péril le bon fonctionnement de la dynamique du marché ».

Dans le même esprit, voir le considérant 6 de l'EMFA, « […] *En outre, si une allocation biaisée de ressources économiques, notamment sous la forme de publicité d'État, est utilisée pour subventionner de manière déguisée les médias dans tous les secteurs des médias, elle tend à avoir des incidences particulièrement négatives sur la presse, qui a été affaiblie par la diminution des recettes publicitaires. Les défis découlant de la transformation numérique réduisent également la capacité des entreprises de tous les secteurs des médias, en particulier des plus petites d'entre elles dans les secteurs de la radio et de la presse, à rivaliser sur un pied d'égalité avec les plateformes en ligne, qui jouent un rôle essentiel dans la distribution en ligne de contenus*. […] ». Par ailleurs, voir le considérant 18 « […] *on constate une ingérence croissante dans les décisions éditoriales des fournisseurs de services de médias de plusieurs États membres. Cette ingérence peut être directe ou indirecte et provenir de l'État ou d'autres acteurs, y compris des autorités publiques, des élus, des représentants du gouvernement et des politiciens, par exemple pour obtenir un avantage politique. Les actionnaires et les autres parties privées possédant une participation dans une société fournissant des services de médias pourraient agir d'une manière qui rompt l'équilibre nécessaire entre leurs propres libertés d'entreprise et d'expression, d'une part, et la liberté d'expression éditoriale et les droits à l'information des utilisateurs, d'autre part, afin d'obtenir un avantage économique ou autre. Compte tenu du rôle sociétal des médias, cette ingérence indue pourrait avoir une incidence négative sur le processus de formation de l'opinion publique* ».

[178] Le comité des médias a publié sur son site web son *Report on the performance and application of the structured cooperation mechanisms in 2025* [Rapport sur le fonctionnement et la mise en œuvre des mécanismes de coopération structurée en 2025], en juin 2026.

[179] Voir le site web du Media Board, la page de *ERGA Archive*.

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

Cette coordination devient urgente et nécessaire dans le contexte des médias numériques, où les plateformes en ligne et les grands groupes de médias internationaux ont commencé à contester certains modèles réglementaires traditionnels fondés sur le principe de territorialité ; elle s'avère pertinente à plusieurs niveaux : elle vise à garantir une interprétation et une application cohérentes des dispositions de l'EMFA dans l'ensemble des États membres ; elle a pour objectif de prévenir une fragmentation réglementaire susceptible de perturber le marché intérieur des services de médias ; et elle contribue à identifier, à un stade précoce, les risques systémiques pour la liberté et le pluralisme des médias[180].

Les ARN jouent un rôle essentiel dans ce cadre coordonné, en contribuant, par leur participation au comité des médias et leur coopération avec la Commission européenne, à l'élaboration de normes communes et de pratiques coercitives. À cette fin, elles échangent des informations et des méthodologies relatives à la concentration de la propriété des médias, aux obligations de transparence, aux systèmes de mesure d'audience ou aux pratiques en matière de publicité d'État. En fin de compte, cette démarche permet aux régulateurs de contribuer à une compréhension plus cohérente du pluralisme des médias. Ils préservent ainsi la flexibilité nécessaire à l'adaptation aux traditions constitutionnelles et aux modèles réglementaires nationaux : plutôt que d'éliminer la diversité réglementaire, ces dispositions de l'EMFA visent au contraire à garantir que les stratégies nationales restent, pour l'essentiel, compatibles avec l'engagement de l'Union. En résumé, l'EMFA reconnaît qu'une protection efficace du pluralisme des médias doit associer une responsabilité nationale à une coordination européenne. Si la compétence première des États membres en matière d'organisation de leurs systèmes de médias est reconnue, la nature de plus en plus interconnectée des marchés des médias rend nécessaire de relever les défis de dimension transfrontière et de promouvoir des garanties cohérentes. La coordination réglementaire apparaît donc comme un élément central du modèle de gouvernance de l'EMFA, visant à concilier l'autonomie nationale avec l'objectif commun de préserver un paysage médiatique diversifié, indépendant et pluraliste à travers l'Europe.

Il convient également de noter que l'existence de l'EMFA apporte un autre élément important : la surveillance des marchés des médias et des risques liés au pluralisme, en partant du principe qu'une régulation efficace repose non seulement sur des prérogatives juridiques, mais surtout sur la possibilité pour les ARN d'accéder à des informations fiables et transparentes sur le fonctionnement des médias et les structures du marché, les systèmes de mesure d'audience et l'attribution de la publicité d'État, ce qui leur permet d'identifier les menaces potentielles qui pèsent sur le pluralisme des médias et d'évaluer la pertinence d'une intervention réglementaire[181].

L'EMFA s'abstient de mettre en place un système européen complet de surveillance du pluralisme des médias ; ce cadre s'appuie davantage sur des instruments existants, tels que l'Observatoire du pluralisme des médias (*Media Pluralism Monitor*), afin de fournir aux ARN et aux décideurs politiques des données fiables, ainsi que sur les obligations de

[180] Voir *EMFA*, les considérants (5) et (6).
[181] *Ibid.*, Articles 6, 7, 21, 22, 23 et 25.

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

transparence imposées aux fournisseurs de services de médias, qui constituent à cet égard un outil réglementaire particulièrement efficace.

L'EMFA reconnaît également l'importance de la collecte de données et de l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels, afin de soutenir la supervision exercée par les ARN grâce à des indicateurs fiables sur les questions de propriété, d'audience, de recettes publicitaires et de mesures de soutien de l'État, non seulement pour garantir l'application de la réglementation et les interventions *a posteriori*, mais surtout pour doter les ARN du pouvoir d'évaluer les risques à un stade précoce, avant qu'ils n'entraînent un préjudice irréversible pour la diversité des médias et l'indépendance éditoriale.

Parallèlement, l'efficacité des mécanismes de surveillance repose sur la qualité, la comparabilité et l'accessibilité des données dont disposent les régulateurs, puisque la persistance de profondes disparités entre les États membres risque de compliquer les évaluations transfrontières et d'affaiblir l'efficacité du cadre réglementaire. Renforcer les obligations de transparence et encourager la coopération entre les autorités compétentes, qui faciliterait une réponse réglementaire mieux documentée et coordonnée, est indispensable pour surmonter ces défis. Une surveillance efficace du marché constitue donc un élément fondamental de l'objectif plus large de l'EMFA, à savoir garantir que la liberté et le pluralisme des médias demeurent résilients dans un paysage médiatique de plus en plus interconnecté et numérisé.

5.5. Conclusion

L'EMFA encourage la coordination et l'efficacité réglementaire entre les pays européens, à travers la mise en place du comité des médias et le renforcement du rôle des ARN, en reconnaissant que leur indépendance, leur expertise et leur capacité de coopération constituent des éléments essentiels de l'architecture paneuropéenne. Garantir le pluralisme des médias au sein d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux doit reposer sur un équilibre délicat : l'EMFA concilie la coordination supranationale avec les autonomies nationales et locales, tout en relevant les défis posés par la numérisation et les ingérences dans la liberté des médias. L'application de l'EMFA dépend donc non seulement de dispositions juridiques officielles, mais également du contexte constitutionnel et politique plus général dans lequel opèrent les régulateurs. Grâce à une véritable indépendance, les autorités de régulation sont en mesure de faire respecter de manière impartiale les dispositions relatives à la liberté et au pluralisme des médias, qui sont des composantes essentielles d'une gouvernance démocratique.

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

6. La dimension sociale du pluralisme des médias : inclusivité géographique, culturelle et de genre

Sofia Verza, Tijana Blagojev, Marie Palmer (Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Institut universitaire européen)

Dans sa recommandation de 2018, le Conseil de l'Europe a souligné l'importance du pluralisme des médias pour garantir l'accès à diverses sources d'information et de points de vue, y compris « [les contenus] qui s'adressent à des segments bien particuliers de la société, comme les contenus de portée locale et ceux destinés à des groupes vulnérables »[182], qui permettent à chacun de se forger une opinion et de pouvoir l'exprimer. Le pluralisme des médias est traditionnellement compris comme un pluralisme politique (ou « pluralisme délibératif »). Deux principales formes de pluralisme sont souvent mises en avant afin de garantir un écosystème médiatique sain : 1) le pluralisme externe, qui fait référence à la structure du marché des médias et à l'existence d'un large éventail de médias représentatifs d'une diversité d'opinions au sein d'un écosystème médiatique[183] (voir *Chapitre 2*); et 2) le pluralisme interne, souvent compris comme la diversité des contenus au sein d'un même média d'information. Par ailleurs, la « diversité d'exposition » est une nouvelle facette du pluralisme des médias qui a émergé dans le contexte de l'environnement informationnel en ligne, et qui renvoie à la possibilité d'être exposé à un éventail d'informations diversifiées à l'ère des algorithmes et des systèmes de recommandation[184]. Au fil des années, un ensemble important d'outils juridiques a été mis en place en Europe afin de protéger ces aspects du pluralisme, notamment l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA) et, plus récemment, le Règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA).

Toutefois, le pluralisme politique à lui seul ne peut garantir la démocratie. Le pluralisme des médias doit s'entendre comme leur capacité à lutter contre les inégalités et à favoriser une sphère publique davantage démocratique[185]. La notion de « pluralisme

[182] Conseil de l'Europe, *Recommandation* CM/Rec(2018)1, *op. cit.*, considérant 4 du préambule.
[183] Hallin D. C., Mancini P., *Comparing media systems. Three models of Media and politics* [Comparaison des systèmes médiatiques. Les trois modèles des médias et de la politique], *Cambridge University Press*, 2004.
[184] Helberger N., Karppinen K., D'Acunto L., *Exposure diversity as a design principle for recommender systems*, [La diversité d'exposition comme critère de conception des systèmes de recommandation], Information, Communication & Society, 21(2), 2018, pp. 191–207. Parcu P. L. et al., *Study on media plurality and diversity online – Final report* (uniquement en anglais) [Étude sur la pluralité et la diversité des médias en ligne – Rapport final], *Office des publications de l'Union européenne*, 2022.
[185] Karppinen K. *Rethinking Media Pluralism* [Repenser le pluralisme des médias], *Fordham University Press*, New York, 2013.

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

représentatif »[186] revêt une importance particulière, puisqu'elle renvoie à la prise en compte des divers acteurs et groupes de la société, y compris à leurs besoins et intérêts, ainsi qu'à leurs points de vue profonds sur la réalité sociale et politique.

Dans ce contexte, le pluralisme des médias doit également englober l'inclusivité sociale d'un écosystème médiatique, c'est-à-dire sa capacité à constituer un espace accessible et inclusif, où chacun, indépendamment de ses différences culturelles, linguistiques, de genre et géographiques, puisse se sentir en sécurité et légitimé à faire part de ses opinions. Par conséquent, l'inclusivité sociale tient compte du pluralisme culturel et linguistique et de l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que du pluralisme géographique. Ces aspects sont essentiels pour garantir le droit à la liberté d'expression, et notamment la capacité à recevoir et à partager des informations, comme le consacrent la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Union européenne, 2012).

Le présent chapitre se concentre en particulier sur ces trois aspects de l'inclusion sociale dans les médias, en exploitant les données du *Media Pluralism Monitor 2026*[187]. Le MPM repose sur un questionnaire composé de 200 variables destinées à cerner les différentes dimensions du pluralisme des médias[188], en les évaluant tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif[189]. Les données sont collectées grâce à un réseau de plus de 100 chercheurs universitaires situés dans les pays évalués. Le questionnaire du MPM s'articule autour de quatre grands domaines d'analyse : la protection fondamentale, la pluralité du marché, l'indépendance politique et l'inclusion sociale. Le domaine de l'inclusion sociale porte, entre autres, sur l'accès universel, inclusif et sécurisé aux médias, avec un éclairage particulier sur des groupes spécifiques tels que les minorités culturelles et linguistiques, les communautés locales et régionales, les femmes et les personnes en situation de handicap.

Selon les résultats du MPM 2026, les risques liés à l'inclusion sociale dans les médias se situent dans une catégorie de risque moyen à faible dans les pays de l'UE et dans une catégorie de risque élevé en Albanie, au Monténégro, en Serbie et en République de Macédoine du Nord. Les pays scandinaves, les Pays-Bas et l'Allemagne obtiennent de meilleurs résultats que les pays de l'Est et du Sud de l'Union européenne et les pays candidats. Ce volet de l'étude du MPM, bien qu'il ne montre pas de détérioration par rapport aux années précédentes, met néanmoins en évidence des défis persistants en matière de représentation des groupes minoritaires et vulnérables, d'égalité entre les sexes et de représentation des femmes, qui limitent leur accès, leur visibilité et leur participation dans les médias. Les résultats soulignent également des difficultés non résolues liées aux

[186] Klimkiewicz B., *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective* [e pluralisme dans un environnement médiatique hybride du point de vue de l'utilisateur], rapport technique, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF), Institut universitaire européen (IUE), décembre 2019.
[187] Le projet est coordonné par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF), dont le siège se trouve à l'Institut universitaire européen.
[188] CMPF, *Questionnaire MPM 2026*.
[189] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026] Annexe 1 : Méthodologie, *EUI*, 2026, pp. 138- 152.

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

« déserts médiatiques » et à l'absence d'une offre d'informations d'intérêt général pertinente et adéquate dans les communautés locales à travers l'Europe.

6.1. L'égalité de genre, un pilier essentiel du pluralisme

Le pluralisme, en termes d'inclusion sociale, ne saurait être atteint sans permettre aux femmes, qui constituent la majorité de la population de l'Union européenne, de s'exprimer dans les médias[190]. À cet égard, le Programme d'action de Pékin de 1995 a fixé deux objectifs stratégiques en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias : accroître l'accès des femmes aux postes de direction et aux instances décisionnelles dans les médias, et promouvoir une représentation équitable, équilibrée et exempte de stéréotypes à l'égard des femmes dans les médias d'information[191]. Ces objectifs sont repris dans les textes européens, notamment la recommandation CM/Rec(2013)1 du Conseil de l'Europe sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias[192], qui encourage aussi bien l'égalité d'accès des femmes aux postes décisionnels dans le secteur des médias que le développement de représentations équilibrées et exemptes de stéréotypes à l'égard des femmes. Des objectifs similaires sont également présents dans le programme politique de l'Union européenne[193], qui met l'accent à la fois sur la nécessité d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux postes décisionnels et sur l'élimination des stéréotypes de genre dans tous les secteurs, sans toutefois faire spécifiquement référence aux médias dans sa dernière version.

Cependant, plus de 30 ans après le Programme d'action de Pékin, l'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias n'est toujours pas une réalité, malgré certains progrès[194]. Selon le MPM[195], cette question d'égalité reste l'un des indicateurs les plus problématiques pour mesurer le pluralisme des médias en Europe. Ces dix dernières années, le nombre de femmes occupant des postes de direction dans les médias d'information a augmenté de manière constante en Europe, tant dans les médias d'information de service public que dans les médias commerciaux, sans pour autant atteindre la parité entre les sexes[196]. Par exemple, la proportion de femmes au sein des conseils d'administration des

---

[190] Eurostat, *Indicateurs de structure de la population au niveau national. Nombre de femmes pour 100 hommes*, dernière mise à jour le 9 juillet 2026.
[191] Nations Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing*, 1995, réédité par ONU Femmes en 2014.
[192]Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation CM/Rec(2013)1* du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, adoptée le 10 juillet 2013.
[193] Commission européenne (CE), *Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020–2025*, 2019 ; CE, *Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2026–2030*, 2026.
[194] Voir notamment, Macharia S., Dueñas Guzmán M., Molina R., *Who Makes the News? Progress on a Plateau: Global Media Monitoring Project (GMMP) 2025* [Qui fait l'actualité ? Des progrès au point mort : projet mondial de surveillance des médias 2025], World Association for Christian Communication (WACC), Toronto, 2026.
[195] Blagojev T. et al., Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026 [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], *op. cit.*
[196] Palmer M., Urbániková M., Far from gender balance: The persisting underrepresentation of women in the media [dfsd], in Brogi E., Nenadić I., Parcu P. L. (sous la direction de), Media pluralism in the digital era: Legal, economic, social, and political lessons learnt from Europe [Le pluralisme des médias à l'ère numérique : les leçons juridiques, économiques, sociales et politiques tirées de l'Europe], *Routledge*, 2024, pp. 149-164.

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

médias de service public dans les États membres de l'UE est passée de 29 % en 2016 (28 pays) à 42 % en 2025 (27 pays), tandis que la proportion de femmes au sein des conseils d'administration des chaînes de télévision privées est passée de 18 % à 33 % en 2025[197]. Cette tendance s'observe également pour le nombre de rédactrices en chef dans les grands médias[198] et, dans une plus large mesure, dans les médias locaux, où les femmes sont mieux représentées que dans les médias nationaux[199].

Même s'il est désormais davantage accessible, l'écosystème médiatique reste hostile aux femmes. Le harcèlement en ligne à caractère sexiste à l'encontre des femmes journalistes est en effet une pratique fréquente et largement répandue dans toute l'Europe[200] : les femmes sont ciblées de manière disproportionnée par des discours de haine, des usurpations d'identité[201] (y compris des *deepfakes* générés par l'IA)[202], souvent sous la forme de harcèlement à caractère sexuel, et de commentaires explicites les dégradant en raison de leur genre[203] . L'impunité tend à être plus élevée pour les délits en ligne, compte tenu de la difficulté grandissante à pouvoir retracer l'origine des menaces[204].

Concrètement, la présence toujours plus importante de femmes dans la production et la gestion de l'information n'est toutefois pas synonyme d'une représentation équitable et équilibrée des femmes dans l'actualité et les débats publics en Europe[205]. Selon le Projet mondial de monitorage des médias 2025 (*Global Media Monitoring Project 2025* – GMMP2025), les progrès vers une représentation équitable des femmes dans la couverture médiatique semblent stagner depuis environ 2010, après une période d'avancées graduelles mais constantes. Une étude menée en 2025 a révélé que les femmes constituaient 27 % des personnes mises en avant, entendues ou évoquées dans l'information traditionnelle en Europe – soit une augmentation de seulement 10 % depuis

---

[197] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2025* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2025], *EUI*, 2025.
[198] *Ibid.*
[199] Palmer M., *Gender equality: When local media show the way forward!* [Égalité entre les femmes et les hommes : quand les médias locaux montrent la voie à suivre !], article de blog, CMPF, *EUI*, 6 mars 2026.
[200] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], *op. cit.*
[201] L'usurpation d'identité de journalistes consiste à se faire passer pour de véritables reporters, des organes de presse ou à utiliser de fausses adresses électroniques de presse afin de diffuser de la désinformation, de nuire à la crédibilité ou de mener des activités d'espionnage. L'usurpation d'identité est identifiée comme une menace de plus en plus fréquente par les projets de surveillance de la liberté de la presse, tels que celui du consortium Media Freedom Rapid Response (MFRR). Voir le site web de la base de données Mapping Media Freedom, *Type of incident: Spoofing/identity disguise.* [Type d'incident : usurpation d'identité/dissimulation d'identité].
[202] Henry N., Powell P., *Embodied harms: Gender, shame, and technology-facilitated sexual violence* [Les préjudices incarnés : le genre, la honte et les violences sexuelles facilitées par la technologie], *Violence Against Women*, Tome 21, Vol 6, 2015, pp. 758–79.
[203] Barak A., *Sexual harassment on the Internet* [Le harcèlement sexuel sur internet], *Social Science Computer Review*, Tome 23, Vol. 1, 2005, pp. 77-92.
[204] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], *op. cit.*
[205] Palmer M. et Urbániková M., *Far from gender balance: The persisting underrepresentation of women in the media* [Loin de l'équilibre entre les sexes : la sous-représentation persistante des femmes dans les médias], *op. cit.*

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

le premier suivi du GMMP en 1995[206]. Les inégalités de genre dans les médias se manifestent à plusieurs niveaux. Les femmes qui s'engagent dans la vie publique bénéficient d'une visibilité médiatique nettement inférieure à celle de leurs homologues masculins[207]. De plus, lorsqu'elles sont représentées, leur image est souvent déterminée par des narratifs stéréotypés[208]. La couverture médiatique tend à privilégier des aspects tels que le style vestimentaire et la vie privée au détriment des actions politiques et des compétences professionnelles. Des recherches empiriques indiquent par ailleurs que les médias d'information sont plus enclins à mettre l'accent sur des critères tels que le genre, l'état civil, le statut parental, l'âge, la personnalité et l'apparence physique lorsqu'il s'agit de femmes politiques plutôt que d'hommes politiques[209]. Ces phénomènes sont encore accentués par des facteurs d'intersectionnalité, notamment l'origine ethnique et le milieu socio-économique, qui renforcent et intensifient les stéréotypes existants[210]. En véhiculant des stéréotypes de genre, les médias condamnent une majorité de la population mondiale à jouer un rôle secondaire dans la vie publique.

Certains pays ont tenté d'imposer un certain niveau de contrôle externe afin d'encourager une représentation inclusive des genres. En Croatie, par exemple, la médiatrice pour l'égalité des genres (*Pravobraniteljica za ravnopravnost spolov*) surveille, depuis sa création en 2003, le respect de la réglementation par les médias au moyen de mécanismes de plainte, d'évaluations thématiques et d'interventions publiques, et peut, si nécessaire, émettre des avertissements ou des recommandations. Dans les faits, l'efficacité de ce mécanisme semble toutefois limitée. Les données disponibles indiquent que les stéréotypes sexistes, l'objectivation et les reportages à sensation — en particulier dans la couverture médiatique des questions d'égalité entre les genres et de violence à caractère sexiste — constituent des problèmes toujours persistants en Croatie[211].

Ces observations laissent à penser que l'égalité entre les sexes n'est pas encore une réalité en tant que composante du pluralisme. Le secteur des médias d'information a abordé l'égalité de genre de manière « purement symbolique plutôt que de repenser

---

[206] Macharia S., Dueñas Guzmán M., Molina R., *Who Makes the News? Progress on a Plateau: Global Media Monitoring Project (GMMP) 2025* [Qui fait l'actualité ? Des progrès au point mort : projet mondial de surveillance des médias 2025], WACC, Toronto, 2026.

[207] Ross K., Sreberny A., Women in the house: Media representation of British politicians [Les femmes à la Chambre : la représentation médiatique des personnalités politiques britanniques], *in* Sreberny A. et van Zoonen L. (sous la direction de.) *Gender, politics and communication*, *Hampton Press Inc*., Cresskill, NJ, 2020.

[208] Childs S., *Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation* [Les femmes et la politique des partis britanniques. Représentation descriptive, substantive et symbolique], *Routledge*, Londres, 2008.

[209] Van der Pas D. J., Aaldering L., *Gender differences in political media coverage: A meta-analysis* [Différences entre les sexes dans la couverture médiatique de la politique : une méta-analyse], *Journal of Communication*, Tome 70, Vol. 1, 2020, pp. 114–143.

[210] Fiig C., *Media representation of women politicians from a gender to an intersectionality perspective* [La représentation médiatique des femmes politiques : d'une perspective de genre à une perspective d'intersectionnalité], Kvinder, *Køn og forskning*, Vol. 2-3, 2010, pp. 41-49.

[211] Bilić P., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], rapport national : Croatie, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *EUI*, 2026.

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

fondamentalement les valeurs journalistiques »[212], et non pas de manière transformatrice « afin de s'améliorer et de tendre vers davantage d'égalité, de justice, de solidarité et de démocratie »[213].

6.2. La diversité dans la pratique : l'inclusion culturelle et linguistique dans les médias

La diversité culturelle et linguistique est indispensable pour promouvoir les valeurs de diversité, d'équité et d'inclusion (DEI) ; elle désigne « des individus ou des groupes qui s'identifient à des origines culturelles, des langues et des traditions différentes de la culture dominante dans un contexte donné »[214]. La langue et la culture constituent toutes deux des éléments identitaires essentiels qui établissent des liens entre les communautés et les États, et constituent également une précieuse source de connaissances[215]. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne met l'accent sur le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique[216].

La diversité culturelle et linguistique revêt une importance particulière avec l'omniprésence des communications numériques et des nouvelles avancées technologiques. Toute personne a droit à la liberté d'expression, ce qui signifie le droit « de rechercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit »[217]. Même si l'espace en ligne offre de nombreuses possibilités pour communiquer plus facilement et à moindre coût, l'accès limité aux technologies de l'information et de la communication (TIC), ainsi que la mauvaise qualité de l'information – phénomènes également désignés sous le nom de « fracture numérique » – marginalisent divers groupes minoritaires ou vulnérables, tels que les immigrés, les membres des communautés autochtones ou les personnes des zones rurales qui, en raison d'un manque de financement ou d'un isolement géographique, rencontrent des difficultés d'accès aux TIC et sont confrontées à des problèmes de qualité de ces technologies[218]. L'environnement numérique regorge de discours de haine à l'encontre de ces groupes sur les plateformes des réseaux sociaux, tandis que les algorithmes de diffusion

---

[212] Macharia S., Dueñas Guzmán M., Molina R., *Who Makes the News? Progress on a Plateau: Global Media Monitoring Project (GMMP) 2025*, [Qui fait l'actualité ? Des progrès au point mort : projet mondial de surveillance des médias 2025], op.cit.

[213] Panet S. (sous la direction de), *Brouillon 1 pour un journalisme féministe*, *Axelle magazine / Vie Féminine*, Bruxelles, 2023, p. 64.

[214] UNESCO, *glossaire TVETipedia* (consulté le 5 juin 2026).

[215] Nations Unies, *Préserver la diversité culturelle et linguistique dans le contexte de la citoyenneté mondiale*, publié le 18 janvier 2018.

[216] Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, C 326/391, octobre 2012, article 22.

[217] Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée le 10 décembre 1948, article 19.

[218] Weidmann N. B. et al., *Digital discrimination: Political bias in Internet service provision across ethnic groups* [Discrimination numérique : les préjugés politiques dans la fourniture de services internet aux différents groupes ethniques], *Science*, 353(6304), 2016, pp. 1151-1155 ; Cooper D., Mansour-Jamal-Eddine N., *Minority Groups and The Digital Divide* [Les groupes minoritaires et la fracture numérique], *PressBooks*, publié le 5 août 2025.

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

de contenus font preuve de partialité et ont tendance à polariser l'opinion, ce qui porte atteinte au droit de ces groupes à la liberté d'expression et d'opinion[219]. En outre, l'IA générative (*GenAI*) présente déjà des signes d'approches discriminatoires et accentue les préjugés[220]. Le Conseil de l'Europe invite instamment à promouvoir les langues régionales ou minoritaires dans la recherche et les études consacrées à l'IA, ainsi qu'à élaborer, en étroite collaboration avec les utilisateurs qui parlent ces langues, une approche structurée pour l'utilisation des applications d'IA[221].

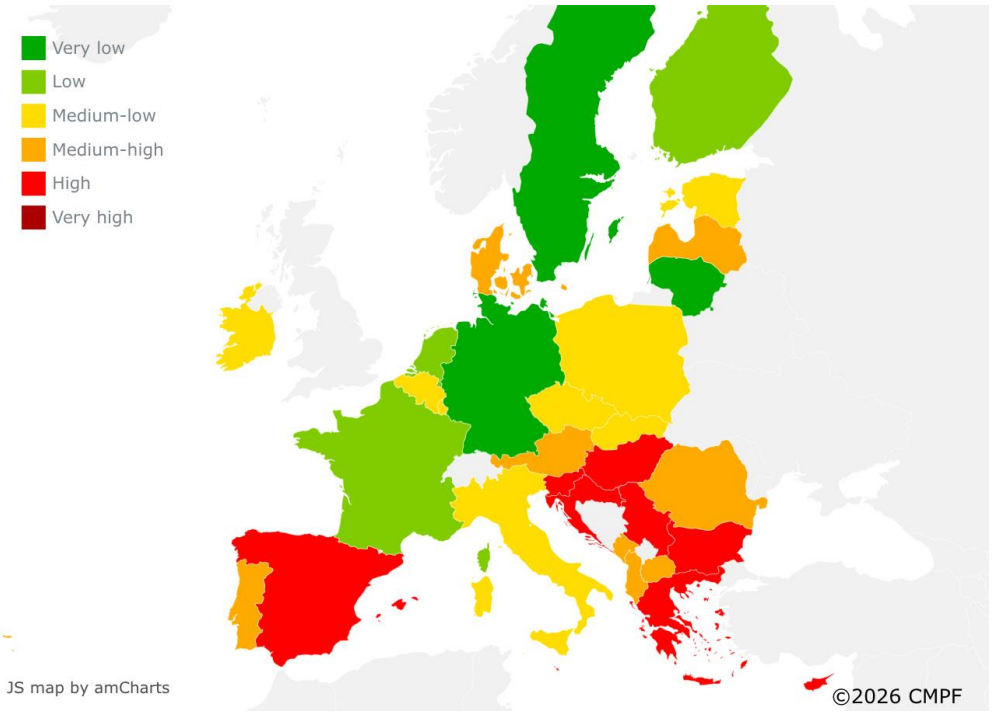
Il est par conséquent indispensable d'évaluer les niveaux de pluralisme et de diversité des médias à l'égard des différents groupes minoritaires et marginalisés au sein de la société. Dans ce contexte, une attention particulière est accordée aux minorités, qui sont des groupes de taille relativement plus modeste que le reste de la population du pays, et qui n'occupent pas une position dominante dans la société ; ils présentent des caractéristiques religieuses, ethniques ou linguistiques distinctes et font preuve de solidarité afin de préserver leurs langues, leurs cultures, leurs religions ou leurs traditions[222]. Les documents du Conseil de l'Europe et de l'OSCE présentés ci-après sont consacrés aux droits des minorités en matière d'accès, de représentation et d'inclusion dans les médias. Ils soulignent que leur accès doit être garanti et qu'elles doivent pouvoir créer et utiliser leurs propres médias[223]. Il convient également que les États accordent leur soutien aux médias qui font usage de langues régionales ou minoritaires et qu'ils permettent la diffusion ininterrompue, depuis les pays voisins, de programmes dans ces langues[224]. Le rôle des médias communautaires à but non lucratif peut s'avérer extrêmement utile, dans la mesure où ils peuvent être gérés par des communautés minoritaires ou répondre à leurs besoins[225]. Les lignes directrices de l'OSCE sur l'utilisation des langues minoritaires dans la radiodiffusion mentionnent que « les États devraient [également] envisager de soutenir l'éducation et la formation du personnel chargé de la radiodiffusion en langues minoritaires »[226], ainsi que de garantir le recrutement de

[219] Pirkova E., et al., *Spotlight on Artificial Intelligence and Freedom of Expression: A Policy Manual* [Pleins feux sur l'intelligence artificielle et la liberté d'expression : un manuel d'orientation], OSCE, 2021.
[220] Towfigh E. V., *Challenges and Implications of Generative AI for Anti-Discrimination Law and Policy*, [Défis et implications de l'IA générative pour le droit et les politiques de lutte contre la discrimination], *German Law Journal*, 26(7), 2026, pp. 1281-1299.
[221] Conseil de l'Europe, *Déclaration du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sur la promotion des langues régionales ou minoritaires par l'intelligence artificielle*, adoptée le 16 mars 2022.
[222] Capotorti F. (Rapporteur spécial de la sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités), *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations Unies, 1979.
[223] Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la protection des minorités*, Strasbourg, 1er février 1995 ; OSCE, *Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales & Note explicative*, 1998.
[224] Conseil de l'Europe, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires,* Strasbourg, 5 novembre 1992, article 11.
[225] OSCE, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note*, [Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère du numérique et note explicative], recommandation n° 20, Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCNM), février 2019.
[226] OSCE, *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media* [Lignes directrices sur l'utilisation des langues minoritaires dans les médias audiovisuels], HCNM, octobre 2003, p. 200.

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

journalistes issus de milieux minoritaires dans les médias publics[227]. Toutes ces mesures ont été prises afin d'encourager l'intégration de sociétés diversifiées et de promouvoir l'interculturalité[228].

Figure 4. Indicateur de diversité culturelle et linguistique dans les médias (MPM2026) – Carte des risques



Des améliorations doivent toutefois encore être apportées dans ce domaine. D'après les dernières données issues du rapport MPM2026[229], la diversité culturelle et linguistique dans les médias n'est satisfaisante que dans six des 31 pays étudiés, à savoir la Finlande, la France, l'Allemagne, la Lituanie, la Suède et les Pays-Bas (figure 1)[230]. Le MPM évalue les risques associés à la représentation des minorités officiellement reconnues dans les contenus des médias de service public et des médias commerciaux, au regard des normes et recommandations précitées. L'évaluation tient également compte des efforts proactifs déployés par les médias, tant publics que commerciaux, pour améliorer la diversité culturelle et linguistique au moyen de stratégies en matière de diversité, en mettant notamment l'accent sur la représentation des minorités tant dans les contenus des médias que dans leur production. Enfin, cette évaluation examine l'efficacité des mécanismes destinés à lutter contre les discours de haine, adoptés à la fois par l'État et par les intermédiaires en ligne. Selon les résultats du MPM2026, l'absence de stratégies en matière

[227] OSCE, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies* [Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration des sociétés marquées par la diversité], HCNM, novembre 2012, p. 63.
[228] *Ibid.*
[229] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], *op. cit.*
[230] Cette *carte interactive* (site web de l'*EUI*) inclut les 27 États membres de l'UE et quatre pays candidats (l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et la République de Macédoine du Nord).

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

de diversité tant dans les médias de service public que dans les médias commerciaux constitue le risque le plus élevé, suivi par l'absence de mesures efficaces pour lutter contre les discours de haine ; ces deux indicateurs se situent dans la catégorie des risques moyens à élevés.

La représentation des minorités officiellement reconnues[231] est associée à un risque moyen à faible. Le sous-indicateur correspondant évalue si la législation garantit la représentation de ces minorités dans les médias de service public et si elle est efficace, ainsi que la présence de programmes d'information dans les langues minoritaires, tant dans les médias de service public que dans les médias commerciaux. La disponibilité des programmes destinés aux minorités est meilleure dans les médias de service public que dans les médias commerciaux. Cette situation fait écho aux normes et recommandations précitées, qui mettent davantage l'accent sur le rôle des médias de service public dans ce domaine. Même dans un pays qui compte un certain nombre de minorités officiellement reconnues, comme la Serbie (24), la diffusion d'informations à l'intention des minorités se heurte encore à divers obstacles. L'information dans les langues minoritaires est disponible sous trois formes : par le biais des services de médias publics, par le biais de médias créés par les conseils des minorités nationales et par le biais de médias privés minoritaires. Une préoccupation majeure demeure néanmoins : comment garantir le droit à l'information des minorités nationales et assurer un financement durable des médias en langues minoritaires, tout en respectant l'autonomie des communautés minoritaires et en garantissant un journalisme professionnel et objectif, le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale[232].

Dans l'ensemble, la situation en matière de diversité est là aussi meilleure dans les médias de service public que dans les médias commerciaux. Seuls trois pays, la Suède, l'Allemagne et la France, disposent de réglementations efficaces qui garantissent la diversité parmi le personnel et dans les contenus médiatiques, aussi bien pour les médias de service public que pour les médias commerciaux. En France, par exemple, à l'exception des médias de service public, qui mènent une politique proactive en matière de diversité[233], le groupe NRJ (prestataire de services de médias commerciaux) a publié un document sur

[231] Aux fins du MPM, un groupe minoritaire se définit comme un groupe culturel ou social dont l'effectif est inférieur à celui du reste de la population d'un État et plus restreint que celui du groupe majoritaire dans le pays concerné, et dont les membres présentent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population. Une minorité est officiellement reconnue lorsqu'elle est définie comme telle dans la législation nationale ou lorsqu'elle est mentionnée dans les rapports relatifs à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157). Parmi les minorités officiellement reconnues figurent, notamment, les Samis, les Roms, les Juifs, les Finlandais suédois et les Tornédaliens en Suède ; les Danois, les Frisons, les Sorabes, ainsi que les Sintis et les Roms allemands en Allemagne ; ou encore les Grecs, les Monténégrins, les Valaques, les Macédoniens, les Roms, les Égyptiens, les Serbes, les Bulgares et les Bosniaques en Albanie.

[232] Sejdinović N., *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina i studija slučaja: Mediji na mađarskom jeziku* (en serbe) [L'information dans les langues des minorités nationales et études de cas : les médias en langue hongroise], Mission de l'OSCE en Serbie, février 2026.

[233] Site web de Radio France, *Diversité et Egalité*.

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

la promotion de la diversité et de l'inclusion[234]. Le groupe NRJ a également été félicité par l'Arcom, l'autorité de régulation française, pour ses bonnes pratiques[235].

Les intermédiaires en ligne jouent finalement un rôle spécifique dans la lutte contre les discours de haine, depuis leur identification jusqu'à la modération des contenus – et la transparence de celle-ci –, en passant par le signalement des contenus haineux en ligne aux autorités compétentes et la collaboration avec d'autres parties prenantes[236]. Cependant, dans la pratique, malgré l'adoption d'une réglementation européenne sur cette question – comme le DSA –, les intermédiaires en ligne ne contribuent pas autant qu'ils le devraient pour lutter contre ce problème. Presque tous les chercheurs du MPM des 31 pays étudiés font état d'un risque moyen ou élevé en ce qui concerne la capacité des VLOP à apporter des réponses transparentes et proportionnées aux contenus de discours de haine. La situation est particulièrement tendue dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, puisqu'ils ne font pas encore partie du marché unique numérique, ce qui nuit à l'efficacité et à l'application de ces dispositions[237].

6.3. Les médias locaux

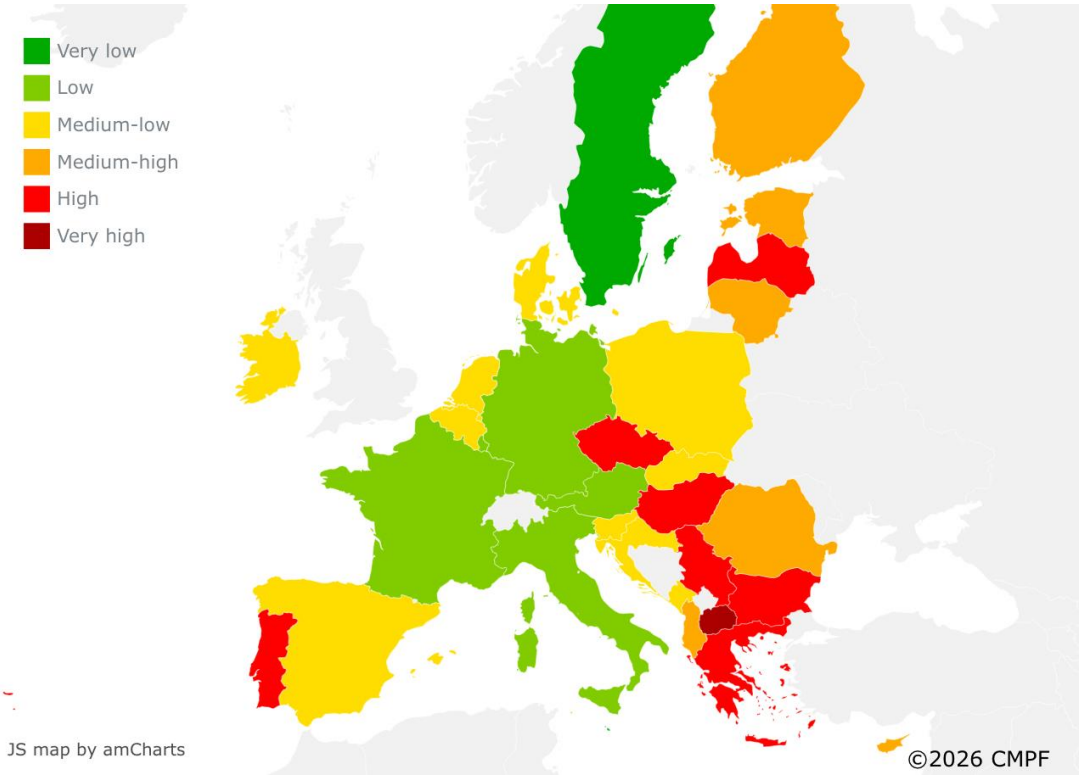
Les médias locaux jouent un rôle fondamental dans la couverture des actualités locales et permettent de répondre aux « besoins essentiels d'information »[238] des petites communautés, en les informant sur des sujets qui ont un impact sur la qualité de leur vie quotidienne, comme l'éducation, la santé, les infrastructures et les questions de politique locale. Cependant, les communautés locales, en particulier dans les zones rurales, se retrouvent de plus en plus souvent privées d'accès à des contenus d'information de qualité du fait de la fermeture des petits médias locaux, de la concentration des journalistes dans les grandes villes et des bouleversements du marché des médias consécutives à la numérisation. Ce phénomène peut entraîner la formation de « déserts de l'information », c'est-à-dire des zones où les médias de qualité font défaut ou se font de plus en plus rares,

[234] Groupe NRJ, *Responsabilité sociétale, sociale et environnementale de l'entreprise*, 2017.
[235] Arcom et groupe NRJ, *Bilan du respect des obligations du groupe NRJ - Exercice 2024*, publié le 25 juillet 2025.
[236] *Recommandation CM/Rec(2022)16*, *op. cit.*
[237] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], *EUI*, 2026, *op. cit.*; Vujić M., *Implementing the Digital Services Act in the Western Balkans: Risks of Illegal Content Regulation*, [Mise en œuvre du Règlement sur les services numériques dans les Balkans occidentaux : les risques d'une réglementation des contenus illicites], Partners for Democratic Change Serbia, 2024.
[238] Friedland L. et al., *Review of the Literature Regarding Critical Information Needs of the American Public submitted to the Federal Communications Commission* [Examen de la littérature relative aux besoins critiques d'information du public américain, soumis à la Commission fédérale des communications], Université de Californie du Sud, École de communication et de journalisme Annenberg, en collaboration avec l'Université du Wisconsin – Madison, pour le compte du Réseau de recherche sur les politiques de communication (Communication Policy Research Network – CPRN), juillet 2012.

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

et dans lesquelles l'accès à des informations fiables et diversifiées, provenant de sources d'information indépendantes, est limité, voire totalement inexistant[239].

Figure 5. Indicateur relatif aux médias locaux/régionaux et communautaires (MPM2026) – Carte des risques



L'un des indicateurs du MPM rend compte de la situation des médias locaux et communautaires dans l'UE et dans quatre pays candidats. Au niveau de l'Union européenne, l'indicateur du MPM2026 fait état d'un risque moyen à faible, tandis que dans les pays candidats, une situation plus mitigée se dessine, qui se caractérise par un risque moyen à élevé. Bien que les médias de service public répondent généralement aux besoins essentiels en matière d'information dans la plupart des pays, la situation s'avère plus délicate pour les médias commerciaux. La viabilité des médias commerciaux locaux et régionaux est une préoccupation majeure, puisque la plupart des États membres de l'UE sont classés dans la catégorie « risque élevé » sur ce plan, à l'exception de la Suède. Dans ce pays, des mécanismes d'aide ont été mis en place, notamment des subventions de fonctionnement, une aide transitoire et un financement spécifique pour le journalisme local dans les zones réputées être des « déserts de l'information ». Des discussions sont

[239] Abernathy P. M., *News Deserts and Ghost Newspapers: Will Local News Survive?* [Déserts médiatiques et quotidiens fantômes : l'information locale survivra-t-elle ?], Centre pour l'innovation et le développement durable dans les médias locaux de l'UNC, École Hussman de journalisme et des médias, Université de Caroline du Nord à Chapel Hill, 2020 ; Verza et al., *Uncovering news deserts in Europe : risks and opportunities for local and community media in the EU* [Cartographie des déserts médiatiques en Europe : les risques et les opportunités pour les médias locaux et communautaires dans l'UE], rapport de projet de recherche, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2024.

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

également en cours sur la manière d'accroître l'efficacité de ces mesures en luttant également contre les « déserts thématiques » – en reconnaissant que les petites rédactions locales manquent bien souvent des ressources nécessaires pour mener des enquêtes journalistiques plus approfondies[240]. Les mêmes tendances sont également observées en Lituanie et au Danemark[241].

Outre la viabilité économique, les principaux défis auxquels sont confrontés les médias locaux concernent également les pressions toujours plus fortes sur l'indépendance éditoriale et les menaces qui pèsent sur la sécurité des journalistes au niveau local. Ces pressions sont généralement moins perceptibles et plus directes dans les petites collectivités, ce qui produit un effet dissuasif auprès des professionnels des médias[242].

Ainsi, plutôt que de développer leur résilience[243] face à la désinformation en renforçant la confiance des citoyens, comme en Croatie, au Danemark, en Irlande et en Grèce[244], les médias locaux tendent à disparaître et à laisser un grand vide informationnel susceptible d'être alimenté en fausses informations ou en désinformation par des acteurs malveillants. Certains chercheurs ont récemment pris l'habitude de qualifier ces acteurs de « pseudo-médias », c'est-à-dire « des acteurs de la sphère numérique qui imitent des sites d'information authentiques pour induire les lecteurs en erreur, généralement à des fins commerciales et/ou pour manipuler l'opinion publique »[245]. Ce phénomène prend de plus en plus d'ampleur en Europe, comme l'illustrent notamment les médias fantômes en

[240] Fardigh M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2026], rapport national : Suède, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*EUI*), 2026.

[241] Jastramskis D., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats de l'étude MPM2026], rapport national : Lituanie, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*EUI*), 2026 ; Simonsen S., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats de l'étude MPM2026, rapport national : Danemark, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*EUI*), 2026.

[242] Verza et al., *Uncovering news deserts in Europe : risks and opportunities for local and community media in the EU* [À la découverte des déserts médiatiques en Europe : les risques et les opportunités pour les médias locaux et communautaires dans l'UE], *op. cit* ; Trunkátová Š. et al., *A Booklet Summarising Research in V4 Countries: The Crisis of Local Journalism in v4 Countries and the Specific Role of Municipal Newspapers*, [Brochure récapitulative des recherches menées dans les pays du V4 : la crise du journalisme local dans les pays du V4 et le rôle spécifique des quotidiens municipaux], 2023.

[243] Radcliffe D., *How local journalism can upend the "fake news" narrative*, [Comment le journalisme local peut bouleverser le débat sur les « fausses informations » ?], The Conversation, 29 novembre 2018.

[244] Blagojev T. et Kermer J. E. *Overview of the critical information needs and engagement of local media with their audiences in 27 EU countries*, [Présentation des besoins essentiels en matière d'information et de l'engagement des médias locaux auprès de leurs publics dans 27 pays de l'UE], in Jerónimo P. et Amaral I. (sous la direction de), Building media trust [Renforcer la confiance dans les médias,] *LabCom Books*, 2025, pp. 57-80.

[245] Kermer J. E. et Blagojev T., Mapping methods and tools for detecting pseudo-media in Europe [Cartographie des méthodes et des outils de détection des pseudo-médias en Europe], in Bleyer-Simon K. et al. (sous la direction de), Big Tech, Society and Systemic Risks, *Routledge*, à paraître.

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

Serbie[246], les portails non agréés au Monténégro[247] ou les « quotidiens zombies » en Allemagne, qui ne disposent ni de personnel local, ni de reporters, ni de salles de rédaction[248].

Comme le soulignent le rapport MPM2026[249] et l'étude « *Local Media for Democracy* » (Les médias locaux au service de la démocratie), les médias de service public jouent un rôle crucial dans la promotion de la cohésion territoriale, comprise comme la cohésion sociale et culturelle des territoires. Grâce aux chaînes de télévision et aux stations de radio locales, les médias de service public de l'ensemble de l'Europe fournissent aux communautés locales des informations pertinentes et essentielles. Aux Pays-Bas, par exemple, qui bénéficient d'un solide réseau régional de radiodiffusion publique, un rapport publié par l'Organisation nationale des radiodiffuseurs locaux de service public (*National Local Public Broadcasters Organisation* - NLPO) a constaté que la participation citoyenne jouait un rôle majeur dans la diversification des médias. Cette participation contribue à une couverture médiatique plus large et plus inclusive, permettant ainsi aux médias de mieux répondre aux besoins des citoyens en matière d'informations essentielles[250]. Dans certains pays, le cadre juridique garantit aux médias de service public une présence capillaire et une offre de contenus diversifiée : en Italie, par exemple, la législation impose à la RAI de gérer un réseau complet de rédactions régionales, afin d'assurer une couverture locale continue de l'actualité sur l'ensemble du pays[251]. Des dispositions similaires existent en Slovaquie[252]. L'Allemagne est un exemple particulièrement intéressant, dans la mesure où il est officiellement interdit aux radiodiffuseurs publics de couvrir de manière complète l'actualité locale — notamment sur leurs services en ligne — afin de préserver le marché de la presse privée[253]. Des experts ont fait remarquer que cette restriction pourrait contribuer à l'émergence de « déserts de l'information », ce qui pourrait avoir pour conséquence une

---

[246] Blagojev T. et al., *The Strategy of the Development of the Media System in Serbia (2020-2025) and its Implementation: Knowledge, Opinions, and Proposals from Media Workers*, [La stratégie de développement du système médiatique en Serbie (2020-2025) et sa mise en œuvre : connaissances, opinions et propositions des professionnels des médias,], *DNmedia, Local Press*, 2023.

[247] Radulović D., *Monitoring Report on Hate Speech in Montenegro 2025* [Rapport de suivi sur les discours de haine au Monténégro en 2025], Centre pour le journalisme d'investigation du Monténégro et Institut pour la diversité des médias des Balkans occidentaux, Reporting Diversity Network, 2025.

[248] Assmann K., *Rise of the Zombie Papers: Infecting Germany's Local and Regional Public Media Ecosystem. Media and Communication* [La montée en puissance des publications zombies : une menace pour l'écosystème médiatique public local et régional en Allemagne], Media and Communication, 2023, Vol. 11(3), *Cogitatiopress*, pp. 360–370.

[249] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2026], *EUI*, 2026, *op. cit.*, p. 96.

[250] De Swert K. et al., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2026] (en anglais), rapport national : Pays-Bas, *EUI*, 2026.

[251] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2026] (en anglais), rapport national : Slovaquie, *EUI*, 2026.

[252] Vigevani G. E. et al., 2026, *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2026] (en anglais), rapport national : Italie, *EUI*, 2026.

[253] *Interstate Media Treaty (Medienstaatsvertrag)* (traduction anglaise non officielle [Traité inter-Länder sur les médias], die Medienanstalten, avril 2020, article 30(5).

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

absence totale de couverture de l'actualité locale dans certaines régions[254]. Pour autant, les médias de service public ne peuvent pas totalement compenser ce déclin de l'offre d'informations locales. Le Conseil de l'Europe recommande aux États d'allouer des fonds publics aux « médias indépendants desservant les collectivités locales et rurales » (CM/Rec(2018)1[255] et CM/Rec(2022)4)[256].

6.4. Conclusion

Les résultats du *Media Pluralism Monitor* montrent que les efforts déployés au fil du temps ont contribué à favoriser l'inclusivité géographique, culturelle et de genre dans les médias. Toutefois, le « pluralisme représentatif »[257] peut être amélioré afin de favoriser une sphère publique davantage démocratique[258], dans laquelle s'expriment également les points de vue d'acteurs issus de divers horizons culturels et géographiques.

[254] Kalbhenn J., *Local Media for Democracy. Country focus: Germany* [Les médias locaux au service de la démocratie. Focus pays : Allemagne], *EUI*, 2024.
[255] *Recommandation CM/Rec(2018)1*, *op. cit.*, 2.11.
[256] Conseil de l'Europe, *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, adoptée le 17 mars 2022, 1.1.5.
[257] Klimkiewicz B., *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*, [Le pluralisme dans un environnement médiatique hybride du point de vue de l'utilisateur], *op. cit.*
[258] Karppinen, K., *Rethinking Media Pluralism* [Repenser le pluralisme des médias], *op. cit.*

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

PARTIE III – Garanties structurelles, mesures de soutien et évolutions

La dernière partie du rapport traite des garanties au niveau des mesures publiques et de l'intervention publique. Elle comporte également une analyse des garanties liées aux médias de service public, ainsi que de la mise en œuvre effective des garanties en faveur du pluralisme des médias, en examinant les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle.

*Le **chapitre 7** traite des mesures publiques visant à soutenir le secteur des médias. Il examine également les raisons justifiant l'intervention publique sous forme de dispositifs de financement dans ce secteur, tout en expliquant quelles devraient être les limites de ces interventions, ainsi que l'importance de la transparence (en matière de financement) et la nécessité de disposer de garanties solides en la matière.*

*Le **chapitre 8** est dédié au cas des médias de service public et explique pourquoi ceux-ci doivent constituer une garantie du pluralisme des médias. La question du financement des médias de service public et de leur contrôle, en tant qu'outils de sauvegarde du pluralisme des médias, ainsi que celle du contrôle du pluralisme au sein des médias de service public sont également abordées dans ce chapitre.*

*Enfin, le **chapitre 9** traite de la mise en œuvre des garanties en faveur du pluralisme des médias dans la législation de l'UE, ainsi que de leur application au niveau national. À cette fin, ce chapitre de conclusion analyse le cadre général inscrit dans l'EMFA, y compris le mécanisme de coopération structurée, mais aussi la manière dont les fournisseurs de services de médias opérant sur de très grandes plateformes en ligne font l'objet d'un traitement spécifique au titre de l'article 18 de l'EMFA.*

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

7. Les mesures d'aides publiques en faveur des médias et du pluralisme des médias

Francisco Rui Cádima, chercheur senior à l'ICNOVA – Institut des communications de l'Université NOVA de Lisbonne

Nous vivons dans un monde « hyperpolitique »[259], profondément marqué par une contradiction contemporaine dans laquelle tout est produit par la parole, s'épuise dans le discours et est exposé à la volatilité de sa diffusion.

Toutes ces évolutions s'opèrent à un rythme effréné, ce qui rend difficile une « réponse » humaine adéquate. Sous l'effet de l'accélération technologique des communications et de la vitesse de transmission de l'information, un nouveau sentiment du « temps présent » émerge — un continuum temporel dans lequel l'excès de contenus entraîne une saturation du système sensoriel et de l'attention, ainsi que des dysfonctionnements cognitifs et une polarisation politique[260].

Grâce à des systèmes (dés)informatifs et à des « faits alternatifs »[261], ainsi qu'à un développement technologique asymétrique et déréglementé, les sociétés modernes tendent non seulement à sombrer dans la dépression et à perdre la mémoire, mais adoptent également avec une certaine complaisance des modèles politiques régressifs[262]. Hartmut Rosa[263] a observé que l'accélération technologique transforme les dynamiques sociales en inégalités, en incertitudes et en une potentielle forme de domination totalitaire. Appadurai[264] a abordé les thèmes de la « régression » et de la « fatigue démocratique », des processus par lesquels les démocraties entrent dans un état d'épuisement structurel, perdent leur vitalité et la confiance des citoyens, et font place aux angoisses identitaires et aux populismes liberticides, qui transforment l'ordre démocratique en un rituel privé de toute efficacité, pour devenir une « société de la fatigue »[265]. Dans ce contexte, outre l'apparition de nouveaux facteurs dissuasifs pour le débat et la diversité des expressions culturelles, l'espace public critique se rétrécit et la contestation est réduite au silence. Les

[259] Jäger A., *Hyperpolitiek, Extreme politisering zonder politieke gevolgen* (en néerlandais). [Hyperpolitique : une politisation extrême sans conséquences politiques], *Athenaeum*, 2024.
[260] Han B. C., *The burnout society*, *Stanford University Press*, août 2015.
[261] Cappello M. (éd.), *Application des règles sur les contenus illicites et la désinformation en ligne*, IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2025.
[262] Cádima F.R., *Os presidentes, a política e os media. Uma história do 25 de Abril* (en portugais) [Les présidents, la politique et les médias – L'histoire du 25 avril], *D. Quixote Publishing*, Lisbonne, mars 2022.
[263] Rosa H., *Alienation and Acceleration: Towards a Critical Theory of Late-modern Temporality* [Aliénation et accélération – Vers une théorie critique de la modernité tardive], *NSU Press*, 2010.
[264] Appadurai A., Une fatigue de la démocratie, in H. Geiselberger (éd.), *L'Âge de la régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique*, *Premier Parallèle*, 2017.
[265] Han B. C., *The burnout society*, *op. cit.*

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

nouvelles économies de l'attention – de la pollution médiatique et politique à la toxicité des réseaux sociaux[266] – ne sont rien de plus qu'une régression basée sur une « hyperattention » qui détourne et disperse l'attention.

La relation entre l'État, le marché et les médias s'est longtemps caractérisée par une contrainte structurelle : comment garantir l'autonomie éditoriale, la diversité et le pluralisme dans un secteur dont la viabilité économique est fragile et toujours plus menacée par les intermédiaires numériques et les acteurs extérieurs ? Cette contrainte s'est intensifiée au cours de la dernière décennie, avec l'érosion des modèles de financement traditionnels, la mainmise croissante des plateformes numériques sur les contenus d'information et la multiplication des efforts visant à préserver l'indépendance journalistique et l'ancien « quatrième pouvoir ». Les informations sont effectivement davantage produites en dehors des formats et des conventions journalistiques classiques et diffusées via des systèmes de recommandation personnalisés gérés par des intermédiaires en ligne[267].

L'intervention publique occupe désormais une place toujours plus centrale dans la politique contemporaine applicable aux médias. D'un point de vue théorique, cette intervention repose sur trois piliers fondamentaux : i) le statut des médias en tant que « bien public » démocratique ; ii) la nécessité de remédier aux défaillances du marché et aux situations de position dominante qui menacent le journalisme indépendant ; iii) l'obligation juridique et constitutionnelle de garantir le pluralisme et la diversité au sein d'un écosystème médiatique exposé à des pressions économiques, politiques et technologiques.

7.1. Le financement public et le pluralisme des médias

Des auteurs tels que Habermas[268], Picard & Pickard[269] et Pickard[270], entre autres, ont affirmé que l'information est un bien public essentiel et inaliénable, et que sa diffusion ne saurait reposer uniquement sur une logique commerciale. Dans ce contexte, l'intervention des pouvoirs publics apparaît comme un mécanisme susceptible de garantir à la société l'accès

[266] Blumer K., Kleinberg J., *Tracking patterns in toxicity and antisocial behavior over user lifetimes on large social media platforms*, *Scientific Reports*, 2025, 15, n° 25369.
[267] Nenadić I., *To Understand Media Pluralism Is to Understand Changes in News Media and Journalism Advanced by Digital Technologies* [Comprendre le pluralisme des médias, c'est comprendre les changements induits par les technologies numériques dans les médias d'information et le journalisme] in Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond, sous la direction d'A. Giannakopoulos, Centre S. Daniel Abraham d'études internationales et régionales, 2019, p. 131-140.
[268] J. Habermas, *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*, *Communication Theory* 16, 2006, 16, p. 411-426.
[269] Picard R., Pickard V., *Essential principles for contemporary media and communications policymaking* [Principes fondamentaux pour l'élaboration des politiques contemporaines en matière de médias et de communication], *Reuters Institute for the Study of Journalism*, 2017.
[270] Pickard V., *Another Media System is Possible: Ripping Open the Overton Window, from Platforms to Public Broadcasting* [Un autre système médiatique est possible : repousser les limites de la « fenêtre d'Overton », des plateformes à la radiodiffusion publique], *Javnost - The Public*, 2023, 30(2), p. 284-297.

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

à un flux d'informations pluriel, vérifiable et, dans la mesure du possible, indépendant – condition indispensable à l'exercice de la citoyenneté et à la défense de la démocratie.

Le financement public des médias constitue aujourd'hui un enjeu central du débat sur la crise des médias et du journalisme, et occupe une place paradoxale dans l'écosystème démocratique contemporain. D'une part, il peut constituer un instrument incontournable pour garantir la diversité des voix et le pluralisme des médias sur un marché profondément affaibli par l'érosion des recettes traditionnelles et l'appropriation des contenus par les intermédiaires numériques. D'autre part, il comporte des risques indéniables de captation politique, de distorsion de la concurrence, de dépendance économique et de « paralysie » en matière d'innovation et/ou d'investissement, ainsi qu'un certain nombre de défis pour la mise en œuvre de stratégies éditoriales disruptives.

Comment le financement public peut-il soutenir le secteur sans porter atteinte à l'indépendance éditoriale des médias ni perturber le marché ? Cette question nécessite une analyse intégrée des justifications de l'intervention publique, des risques associés et des garanties nécessaires, afin de tenir compte des bouleversements technologiques en cours, tels que la modération de la visibilité, les biais algorithmiques, l'IA et l'IA générative, et du nouveau cadre européen établi par le Règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA).

Leur mission de politique publique consiste donc à garantir, d'emblée, la liberté de la presse, l'accès universel à l'information et des débats éclairés. De plus, les pouvoirs publics se doivent de veiller au contrôle du pouvoir politique et économique, de promouvoir le débat public et de garantir le pluralisme et la diversité des contenus. L'intervention publique se légitime ainsi par la nécessité de préserver des biens publics démocratiques que la seule logique économique ne saurait assurer.

La crise des médias — qui se manifeste par un déclin de la publicité, une migration vers les plateformes numériques et une asymétrie croissante entre les producteurs de contenus et les intermédiaires technologiques — a mis en évidence l'insuffisance des mécanismes dont dispose le marché pour garantir la survie du journalisme indépendant. Dans ce contexte, le soutien public fait office de mesure de stabilisation et de redressement, en particulier dans les pays où l'économie ne permet pas de soutenir un marché publicitaire dynamique, comme au Portugal et dans d'autres petits pays européens tels que Malte, Chypre ou le Monténégro[271].

Les difficultés économiques rencontrées dans des domaines périphériques ou thématiques/géographiques qui présentent un intérêt général, notamment le journalisme local, la recherche ou la culture, ainsi que les distorsions provoquées par une concurrence limitée ou la concentration du marché, justifient également la mise en place de mécanismes de soutien visant à garantir la préservation du patrimoine historique et culturel local, la diversité des opinions, la représentation des minorités et des nouvelles communautés dans les médias, ainsi que la cohésion territoriale. Au Royaume-Uni, par exemple, Natalie Fenton

[271] Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *Media Pluralism Monitor 2024*, *EUI*, 2024.

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

et d'autres spécialistes des médias[272] plaident en faveur de modèles de propriété alternatifs et d'une réforme radicale du paysage médiatique contemporain.

Une dépendance excessive aux aides publiques peut toutefois conduire à des formes subtiles d'autocensure, d'alignement éditorial ou de déférence à l'égard du pouvoir politique. La littérature[273] identifie ce risque principalement dans des contextes où la répartition des aides ne repose pas sur des critères objectifs ni sur des garanties permettant d'assurer la transparence et d'éviter des distorsions du marché.

Les aides directes et les subventions peuvent en effet consolider les positions dominantes, exclure des concurrents, favoriser des groupes proches du pouvoir politique, voire créer une dépendance néfaste qui entrave le bon fonctionnement des marchés. Il importe donc de tenir compte de leur compatibilité avec les dispositions européennes en matière de concurrence — et notamment l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (*Treaty on the Functioning of the European Union* – TFUE) —, qui est un élément déterminant pour évaluer les aides publiques accordées à certaines entreprises ou à certains secteurs[274].

Les aides en faveur du secteur des médias doivent reposer sur des critères précis, objectifs et vérifiables, basés sur des modèles mesurables et des pratiques observables et contrôlables — qu'il s'agisse de la production journalistique et des indicateurs d'indépendance éditoriale, ou des données relatives à l'audience et au public, de la couverture géographique et de la viabilité économique. Des critères trop vagues ou laissés à la discrétion des autorités risquent de créer des inégalités et de déstabiliser davantage encore une situation déjà précaire. Ces critères doivent également respecter des principes tels que la nécessité, la proportionnalité, la neutralité en matière de concurrence et la non-discrimination. Il convient par ailleurs de confier l'attribution et la gestion des fonds à des entités indépendantes, dotées de mécanismes de contrôle public et de protection contre d'éventuelles ingérences politiques. Une séparation clairement établie entre les pouvoirs publics, les régulateurs, le système de contrôle et les bénéficiaires de ce dispositif est une condition primordiale pour la crédibilité du système.

Toute stratégie de soutien aux médias comporte une ligne rouge à ne pas franchir, à savoir la liberté et l'indépendance du secteur et des médias bénéficiant d'un financement public. Toutes les garanties doivent par conséquent être parfaitement définies et mises en

---

[272] Fenton N. et al., *The Media Manifesto*, *Polity Press*, 2020.

[273] Voir, par exemple, Picard R. G., *The Economics and Financing of Media Companies* [Économie et financement des entreprises du secteur des médias], Fordham University Press, 2011 ; et Trevisan M., Štětka V., Milosavljević M., *Tools and Strategies of Political Capture of the Media in Europe* [Outils et stratégies de mainmise politique sur les médias en Europe], in Brogi E., Nenadic I. et Luigi Parcu P. (sous la direction de), *Media Pluralism in the Digital Era: Legal, Economic, Social, and Political Lessons Learnt from Europe* [*Le pluralisme des médias à l'ère numérique : enseignements juridiques, économiques, sociaux et politiques tirés de l'expérience européenne*], *Routledge*, New York, 2025, p. 116-132.

[274] L'article 107 du TFUE revêt une importance capitale, dans la mesure où il définit ce qui constitue une aide d'État, établit la présomption d'incompatibilité et fixe le cadre juridique permettant d'apprécier si une aide publique porte atteinte à la concurrence. *Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Partie 3 : Les politiques et actions internes de l'Union – Titre VII : Les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations – Chapitre 1 : Les règles de concurrence – Section 2 : Les aides accordées par les États – Article 107*, *JO* C 115, mai 2008.

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

œuvre, que ce soit par le biais d'un contrôle public indépendant ou d'un suivi technico-scientifique. En d'autres termes, le critère essentiel est celui d'un « soutien sans ingérence ». Le financement public peut s'avérer crucial pour garantir la diversité et la viabilité des médias, mais il n'est légitime que s'il s'accompagne d'une véritable transparence, de critères objectifs, de limites précises en matière d'influence politique et d'un contrôle indépendant[275]. Le défi actuel consiste donc à définir des modèles d'aide transparents, qui soient capables de s'adapter aux nouvelles circonstances et aux évolutions du pouvoir des marchés, et de renforcer le pluralisme sans pour autant compromettre l'autonomie éditoriale. L'écosystème médiatique reste en effet particulièrement instable et vulnérable à l'intermédiation et à la transformation technologiques, ainsi qu'aux pressions plus classiques exercées par les groupes d'intérêts économiques et politiques[276].

7.2. L'intervention des pouvoirs publics à travers les mécanismes de financement des médias

7.2.1. L'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des médias

L'intervention des pouvoirs publics dans le secteur des médias repose avant tout sur un cadre réglementaire fondamental, mis en place grâce à la création d'organismes de régulation indépendants. Cette régulation des médias est considérée comme une mission publique essentielle, qui nécessite une autonomie administrative et financière afin de garantir le pluralisme et le contrôle du secteur.

En règle générale, l'intervention de l'État à l'égard des opérateurs de médias vise à établir des équilibres et à remédier aux défaillances du marché afin de renforcer le pluralisme et la diversité. Les gouvernements devraient, par exemple, promouvoir les médias indépendants, y compris les médias régionaux, locaux, minoritaires et communautaires, qui sont autant d'éléments indispensables à un environnement propice à la liberté d'expression. Les médias de service public devraient également constituer un pilier structurel de l'ensemble du système européen, à présent par le biais du règlement européen sur la liberté des médias (EMFA), et bénéficier d'une protection renforcée contre les tentatives d'emprise politique ou les redéfinitions abusives de leur champ d'action.

Il convient d'accorder une attention particulière aux médias d'information, lesquels doivent être reconnus comme un bien public — qui apporte une plus-value à la société, notamment en matière d'information, de contrôle et de cohésion démocratique — que le

[275] Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *Media Pluralism Monitor 2024*, *EUI*, 2024.
[276] Seipp T. J. et al., *Between the cracks: Blind spots in regulating media concentration and platform dependence in the EU*, *Internet Policy Review*, 13(4), 2024.

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

marché ne rémunère pas de manière adéquate[277]. Par conséquent, une intervention publique est nécessaire, sous la forme de mesures réglementaires, économiques et fiscales, ainsi que d'un soutien spécifique au secteur. Cette intervention vise à préserver les principes fondamentaux du modèle — à savoir l'équité, le pluralisme et l'indépendance éditoriale — et à remédier aux inégalités entre les plateformes numériques, les créateurs de contenus et les médias[278].

Il est toutefois également nécessaire de remédier aux difficultés du marché publicitaire, en particulier dans les petits pays comme le Portugal. En outre, le sous-investissement chronique dans le journalisme local et d'investigation, ainsi que dans les sujets à faible intérêt commercial, devrait être corrigé, afin de reconstruire un écosystème médiatique susceptible d'enrayer l'expansion des déserts médiatiques. Les externalités positives du secteur doivent être renforcées, dans la mesure où le journalisme profite à la société dans son ensemble et constitue un pilier fondamental de la démocratie.

Les questions de cohésion territoriale et d'accès universel à l'information sont également fondamentales. Sans soutien public, les zones rurales ou périphériques deviennent des déserts informationnels. L'intervention publique est alors indispensable, notamment pour garantir le maintien de la couverture médiatique dans les régions périphériques, l'accès universel aux contenus d'intérêt général et, en définitive, la continuité des médias locaux et communautaires. Cependant, comme le souligne à juste titre Murschetz[279], ces mesures ne sont pas pour autant la panacée.

Le maintien de l'indépendance éditoriale, dont l'EMFA fait une priorité absolue, constitue ici un aspect déterminant. Une aide publique correctement structurée permet de renforcer cette indépendance en réduisant la dépendance à l'égard des grands annonceurs et des grandes plateformes, en réduisant la vulnérabilité des petits marchés aux pressions économiques et en évitant la mainmise éditoriale par des intérêts privés.

7.2.2. Les aides publiques accordées dans divers pays

Une analyse comparative internationale met en évidence trois grands modèles de financement des médias publics — le modèle nordique, le modèle continental et le modèle libéral —, chacun avec sa propre justification, un équilibre distinct entre le marché et l'État, et des répercussions différentes sur le pluralisme des médias. Aucun modèle n'est

[277] Curran J., *Media and power*, *Routledge*, 2002.

[278] Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, des contenus et des technologies ; Université libre de Bruxelles, Études sur l'innovation et les technologies des médias (VUB SMIT) ; Institut du droit de l'information, Université d'Amsterdam (IViR/UvA) ; CMPF ; Commission européenne, CiTiP – KU Leuven, *Study on media plurality and diversity online: Final report* [Étude sur la pluralité et la diversité des médias en ligne : rapport final], *Office des publications de l'Union européenne*, 2022.

[279] Murschetz P. C., *State Aid for Independent News Journalism in the Public Interest? A Critical Debate of Government Funding Models and Principles, the Market Failure Paradigm, and Policy Efficacy* [Aides d'État en faveur d'un journalisme indépendant d'intérêt public ? Débat critique sur les modèles et principes de financement public, le paradigme de la défaillance du marché et l'efficacité des politiques publiques], *Digital Journalism*, 2020, 8(6), pp. 720-739.

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

intrinsèquement meilleur que les autres : tous sont confrontés à des tensions structurelles entre viabilité économique, indépendance éditoriale et risque de captation.

Il s'agit, en définitive, d'un domaine pour lequel il n'existe pas de réponse universelle susceptible de constituer « la solution » au problème du financement public face à la crise des médias. Par exemple, en ce qui concerne le modèle nordique[280], Picard a rappelé la nécessité de l'adapter à l'écosystème numérique, notamment en mettant en place de nouveaux mécanismes pour soutenir l'innovation et le journalisme en ligne. De multiples solutions ont été testées, ce qui témoigne d'une période d'« essais et d'erreurs » et d'adaptation aux modes « en cascade » des mutations technologiques, telles que la numérisation, l'interactivité, l'IA et l'IA générative. Les mesures prises varient considérablement d'un pays à l'autre, mais peuvent être regroupées en quatre grandes catégories : les aides directes, les aides indirectes, la publicité d'État réglementée et les modèles hybrides[281]. Il a été constaté que les aides publiques destinées à la presse sont légitimes, nécessaires et efficaces pour protéger le pluralisme et la démocratie, mais qu'elles doivent être élaborées dans un souci de transparence, d'indépendance et en tenant compte des objectifs d'intérêt général, en particulier dans un contexte de transformation numérique.

Des aides directes ont été recensées sur plusieurs marchés, notamment sous forme de subventions visant à garantir la diversité des contenus sur les marchés locaux, comme en Suède ; des aides destinées aux médias locaux, aux coopératives journalistiques et à la presse partisane, comme en Italie ; ainsi que des subventions directes en faveur du pluralisme, de la distribution, de l'innovation et de la presse d'opinion, comme en France. Au Royaume-Uni, le programme *Local News Partnerships* (LNP)[282], un partenariat entre la BBC et le secteur de l'information régionale britannique, a pour objectif de soutenir le journalisme de service public, de préserver la démocratie locale et d'améliorer les compétences journalistiques. Dans d'autres cas, il existe des fonds attribués sur concours et des aides à la transition et/ou à l'innovation numérique, comme au Danemark et aux Pays-Bas, ou encore des programmes régionaux soutenant la numérisation des rédactions, comme en Allemagne. En règle générale, les pays européens appliquent un taux de TVA réduit à la presse et, plus récemment, aux médias numériques. Certains pays ont également mis en place des tarifs postaux réduits pour la distribution de la presse, par exemple au Portugal, en France, en Italie et en Belgique.

En ce qui concerne le cas particulier de la publicité d'État, qui sera examiné plus loin, il est impératif de garantir un contrôle rigoureux et une transparence totale, puisqu'il s'agit d'un instrument à risque lorsqu'il n'est pas réglementé. Par exemple, le Portugal, l'Espagne et la France disposent de politiques spécifiques en la matière, avec des critères publics clairement définis, une législation assortie de normes de transparence précises, ainsi que de rapports mensuels ou annuels. En revanche, d'autres pays comme la Hongrie

[280] R. Picard, *Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?* [Subventions aux journaux : le modèle nordique peut-il rester viable ?] in Bohrmann H., Klaus E. et Machill M. (sous la direction de), Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe, *Herbert von Halem Verlag*, p. 236-246, 2007.
[281] P. Murschetz et J. Trappel, *State Aid for Newspapers: A Summary Assessment* [Aides d'État en faveur de la presse écrite : une évaluation synthétique] in P. Murschetz (sous la direction de), State Aid for Newspapers, *Media Business and Innovation*, *Springer*, 2013.
[282] Site web de la BBC, *Supporting public service reporting* [Soutenir le journalisme de service public].

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

ne disposent d'aucun de ces instruments. Ainsi, sous le régime d'Orbán, il était courant, comme l'ont signalé aussi bien le *Media Pluralism Monitor*[283] que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)[284], d'allouer des ressources de manière discriminatoire afin de favoriser les médias proches du Gouvernement. Dans ce cas, l'EMFA cherchera à harmoniser les réglementations et à instaurer une transparence obligatoire.

Les modèles hybrides sont relativement nombreux, à l'image du modèle nordique – « l'État-providence des médias »[285] –, qui combine un service public de qualité, des subventions directes, des aides indirectes et un financement destiné à l'innovation. Ce modèle confirme que des aides publiques peuvent parfaitement coexister avec un haut niveau d'indépendance éditoriale, à condition qu'elles s'accompagnent d'institutions solidement établies et d'une culture démocratique bien ancrée. Ce modèle révèle néanmoins que les subventions n'empêchent pas l'érosion structurelle du marché et que ce dernier exige une reconfiguration permanente.

Le modèle continental, qui regroupe la France, l'Allemagne et l'Italie, repose sur un équilibre entre les services publics de médias, les subventions à la presse et les aides indirectes. Ce modèle, qui vise à préserver le pluralisme externe, fait toutefois l'objet de critiques dans la mesure où il reproduit des inégalités structurelles et fait appel à des mécanismes de distribution peu transparents, susceptibles de favoriser certains acteurs. Le Royaume-Uni se caractérise quant à lui par un « modèle libéral », à savoir un service public financé par des fonds publics, dans lequel la BBC occupe une position dominante et bénéficie d'aides indirectes, avec une intervention plus limitée dans le secteur de la presse. Le modèle libéral favorise l'autonomie du marché au maximum, mais ne garantit ni son pluralisme ni sa pérennité, en particulier dans les régions périphériques. L'absence d'aide directe ne supprime pas pour autant le risque de captation — elle ne fait que le transférer vers les annonceurs privés et les plateformes numériques.

Globalement, on constate clairement l'existence de tendances transversales et de défis communs ; en d'autres termes, malgré leurs différences, les trois modèles sont confrontés à des défis similaires, notamment la *plateformisation*, la perte de recettes pour les intermédiaires numériques et la question du financement du journalisme local, de l'investigation et de l'innovation. De plus, il n'existe aucune « solution » réellement efficace face aux bouleversements sectoriels observés ces dernières décennies à la suite de l'adoption à grande échelle des réseaux internet. À quelques exceptions près, la fragilité des modèles économiques numériques est une réalité indéniable. En revanche, la pression de l'opinion publique en faveur de la transparence de la publicité institutionnelle persiste, tout comme la nécessité de concilier les aides publiques et l'indépendance éditoriale. L'EMFA tend également à harmoniser les garanties de protection et exige davantage de

[283] Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) [Centre pour le pluralisme et la liberté des médias] et Media Pluralism Monitor (MPM) [Observatoire du pluralisme des médias], *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2021*, *EUI*, 2022.

[284] OSCE, *Hungary Parliamentary Elections and Referendum, ODIHR Election Observation Mission Final Report* [Élections législatives et référendum en Hongrie, Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH], *Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme*, 3 avril 2022.

[285] Syvertsen T. et al., *The media welfare state: Nordic media in the digital era* [L'État-providence des médias : les médias nordiques à l'ère du numérique], *The University of Michigan Press*, 2014.

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

transparence, des critères objectifs et un contrôle indépendant — quel que soit le modèle national. En règle générale, ce n'est pas tant le volume des financements qui caractérise les systèmes les plus solides, mais bien la transparence des critères et des dispositifs juridiques, la qualité des garanties et le contrôle indépendant des modalités d'application. Dans le contexte actuel, la diversité des instruments et des formes d'aide constitue un véritable atout. Il est indéniable que le financement public renforce le pluralisme uniquement lorsqu'il est transparent, prévisible et protégé institutionnellement contre toute forme d'ingérence politique.

Enfin, il convient de mentionner l'approche de Pickard[286], qui prône une intervention publique forte et des aides structurelles publiques pour la survie du journalisme démocratique, en tant que pilier essentiel au même titre que l'éducation ou la santé. Pickard soutient que la crise du journalisme est structurelle et résulte de profondes défaillances du marché. Il estime ainsi qu'il incombe à l'État de jouer un rôle actif dans la reconstruction d'un écosystème de l'information viable. En l'absence d'une intervention publique, l'un des fondements mêmes de la démocratie pourrait bien s'effondrer.

7.3. Les mesures de soutien, leur mise en œuvre et leur compatibilité avec la réglementation européenne

Le système démocratique européen reconnaît une tendance du marché vers une sous-production des contenus journalistiques d'intérêt général, en particulier dans des contextes de crise économique, de numérisation précipitée et de forte concentration. Par conséquent, la littérature spécialisée et les instances institutionnelles sont unanimes sur le fait que les aides publiques accordées aux médias sont non seulement légitimes, mais également nécessaires. Il convient également de rappeler l'importance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de médias, de pluralisme et de liberté d'expression à l'égard des journalistes[287].

L'aide publique accordée aux médias est un élément structurel des écosystèmes européens des médias. Du point de vue européen, cette aide est clairement renforcée par l'EMFA, comme l'ont fait remarquer de récents travaux[288].

L'intervention publique présente toutefois une certaine ambivalence : elle permet de corriger les défaillances du marché, mais peut également entraîner des inégalités lorsque l'aide est octroyée sans objectifs clairement définis. C'est pourquoi l'EMFA revêt

---

[286] Pickard V., *Democracy Without Journalism? Confronting the Misinformation Society* [Une démocratie sans journalisme ? Faire face à la société de la désinformation], *Oxford University Press*, 2020.

[287] Voorhoof D. et al et McGonagle T. (sup. éd.), *Liberté d'expression, les médias et les journalistes - La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, IRIS Thèmes, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016.

[288] Brogi E., Nenadić I., Parcu P. L. (sous la direction de), *Media pluralism in the digital era : legal, economic, social, and political lessons learnt from Europe* [Le pluralisme des médias à l'ère numérique : enseignements juridiques, économiques, sociaux et politiques tirés de l'expérience européenne], *Routledge*, 2025, en anglais. Voir également 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) 2025

une importance particulière : il fixe des exigences contraignantes pour garantir que les aides publiques soient allouées de manière transparente et dans le respect du régime européen d'aide d'État.

La compatibilité avec le cadre européen exige que toutes les formes de financement public — y compris les subventions, les incitations fiscales, le soutien à l'innovation, le financement du service public et la publicité d'État — soient allouées selon des critères publics et vérifiables afin de garantir la viabilité et l'indépendance des médias[289] et de prévenir toute mainmise ou tout contrôle du pouvoir politique[290]. Ainsi, les aides publiques allouées aux médias font l'objet d'un double contrôle : celui de du respect du droit de la concurrence[291] et celui de la démocratie[292].

Le Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA) renforce donc l'idée que le pluralisme des médias n'est pas uniquement un pilier de la démocratie, mais également une obligation réglementaire pour les États membres. Il établit un cadre juridique européen directement applicable, sans pour autant créer de nouvelles aides publiques, et réglemente la manière dont les États membres allouent les aides existantes, en veillant à ce qu'elles ne soient pas de nature à porter atteinte au pluralisme des médias ou à leur indépendance éditoriale.

L'EMFA prévoit également une autre modalité de mise en œuvre, prévue à l'article 21[293] (concentrations sur le marché des médias), qui impose une évaluation réglementaire visant à déterminer si une fusion, une acquisition ou une concentration sur le marché des médias présente des risques pour le pluralisme des médias, l'indépendance éditoriale ou le débat démocratique.

7.4. La publicité d'État et son influence sociale et politique

La publicité d'État et les subventions qui y sont associées doivent respecter des critères objectifs et faire l'objet de mécanismes de contrôle indépendants. L'indicateur MPM consacré à la « réglementation par l'État des ressources et des aides au secteur des médias » fait état de risques particulièrement élevés de captation politique en matière d'aides publiques dans plusieurs pays. Comme le font remarquer Trevisan, Štětka et Milosavljević[294], « l'équité et la transparence de la répartition de la publicité d'État

[289] Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *Implementation of the Media Freedom Act: Elda Brogi presents preliminary findings of the study* [Mise en œuvre du Règlement européen sur la liberté des médias (Media Freedom Act) : Elda Brogi présente les conclusions préliminaires de l'étude], *EUI*, 2025.
[290] Polyák G., « Les garanties contre le contrôle politique des services de médias (d'information) et le rôle des médias de service public », in Cappello M. (éd.), *Médias d'information, pluralisme et journalisme à l'ère numérique*, *op. cit.*, p. 64-77.
[291] *Version consolidée du TFUE, partie 3 : « Les aides accordées par les États » – Article 107*, *op. cit.*
[292] *EMFA*, *op. cit.*
[293] *Article 21 (proposition EMFA 16 septembre 2022)*, *Assessment of media market concentrations* [Évaluation des concentrations sur le marché des médias].
[294] Trevisan, M., Štětka, V., Milosavljević, M., *Tools and strategies of political capture of the media in Europe,* E. Brogi, I. Nenadić and P. L. PARCU (eds), *Media pluralism in the digital era : legal, economic, social, and political lessons learnt from Europe*, *Routledge*, New York, 2024, p. 124.

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

constituent le problème le plus épineux en matière d'allocation des ressources publiques ». La publicité d'État se doit donc d'être équitable et transparente pour renforcer la compatibilité des politiques nationales de soutien avec le TFUE et l'EMFA. Il convient de remédier aux problèmes de transparence dans l'attribution de la publicité, afin d'établir une réglementation équitable et transparente en la matière.

La notion de publicité d'État qui figure dans l'EMFA est relativement générale, puisqu'elle englobe toute communication promotionnelle ou autopromotionnelle réalisée par, pour le compte ou au nom d'entités publiques — gouvernements, administrations centrales, régionales ou locales, autorités de régulation, entreprises publiques et autres entités contrôlées par l'État. Cette définition très vaste reconnaît que la publicité d'État n'est pas uniquement un instrument de communication des institutions, mais également une ressource symbolique susceptible d'influencer l'écosystème médiatique et, à travers lui, la sphère publique démocratique.

La question centrale consiste à déterminer quelle influence sociale, politique ou symbolique cette publicité peut exercer sur la société, même lorsqu'elle ne revêt pas une dimension clairement partisane. La littérature européenne, ainsi que les rapports du CMPF/EUI[295] et de l'OSCE[296], s'accordent sur un diagnostic commun, à savoir que la publicité d'État est l'un des instruments les plus puissants — et les plus ambivalents — d'intervention étatique dans l'espace public, susceptible de générer, entre autres, des hiérarchies de visibilité de l'actualité dans les médias, une autocensure éditoriale et le musellement des sujets sensibles.

Un premier aspect essentiel est son influence économique, notamment dans les petits marchés, où la publicité d'État peut représenter une part significative des recettes des médias. Lorsque sa répartition reste opaque, discrétionnaire ou motivée par des considérations politiques, elle entraîne une dépendance financière susceptible de compromettre l'indépendance éditoriale des médias. Ces pratiques ont été signalées dans des pays tels que la Hongrie[297] et la Pologne[298], où le risque est particulièrement élevé. L'exemple le plus emblématique est celui de la Hongrie, où, depuis 2010 jusqu'aux dernières élections de 2026, les fonds publics et la publicité d'État ont été systématiquement canalisés vers des médias proches du pouvoir, les médias d'opposition ayant été exclus ou marginalisés.

Le cas portugais met en lumière deux problèmes majeurs, à savoir une proactivité excessive dans certains domaines et, plus grave encore, une inaction en matière de communication de crise pendant la pandémie de COVID-19. Bien que le Portugal dispose d'une législation et d'une certaine transparence concernant la publicité d'État, les fonds institutionnels disponibles à cet effet n'ont pas été utilisés au début de la pandémie, les

---

[295] Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom* – CMPF) et Observatoire du pluralisme des médias (*Media Pluralism Monitor* – MPM), *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2021*, *op. cit.*

[296] OSCE, *Hungary Parliamentary Elections and Referendum, ODIHR Election Observation Mission Final Report*, *op. cit.*

[297] *Ibid.*

[298] Wójcik A., *A fragmented response to media freedom at risk in the Union* [Une réponse fragmentée face aux menaces qui pèsent sur la liberté de la presse dans l'Union], *Verfassungsblog*, 24 décembre 2022.

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

premières campagnes publicitaires ont seulement débuté un an après l'apparition du premier cas dans le pays[299]. La Cour des comptes[300] avait par la suite constaté que la surveillance réglementaire, bien qu'officiellement mise en place, n'avait permis de déceler aucun manquement et qu'elle présentait un certain nombre de lacunes en matière d'évaluation des risques et de suivi. La pandémie a finalement fait office de « test de résilience »pour les systèmes médiatiques européens, faisant apparaître leur fragilité économique et le rôle central de l'État pour garantir leur pérennité[301].

Il existe également des mécanismes permettant d'exercer une influence politique indirecte par le biais de campagnes institutionnelles sur les stratégies sectorielles, qui contribuent à légitimer certaines priorités politiques et à façonner la manière dont l'efficacité de la gouvernance est perçue. On observe aussi l'utilisation stratégique du facteur temps (*timing*), où les campagnes menées pendant les périodes préélectorales viennent indirectement renforcer la position du candidat sortant. Des phénomènes tels que le contournement des médias et le microciblage, moins perceptibles sur les plateformes numériques, peuvent également être observés ; ils permettent de cibler des groupes spécifiques, comme les jeunes, les retraités ou les minorités, ou de lancer des campagnes différenciées selon le territoire ou le profil socio-économique – sans oublier les interpositions de l'IA ou l'opacité algorithmique.

Ainsi, dès lors que ces pratiques deviennent systémiques, elles produisent non seulement un espace symbolique réducteur, mais elles s'emparent également du secteur des médias, ce qui permet à l'État d'utiliser des ressources économiques pour modeler structurellement l'écosystème médiatique, restreignant du même coup la logique de pluralisme et de diversité. L'EMFA et le droit européen de la concurrence convergent pour reconnaître ce risque et pour imposer, ici aussi, des critères de nécessité, de proportionnalité et de neutralité en matière de concurrence. Il est donc primordial de disposer d'un véritable système de transparence, de critères objectifs et d'un contrôle indépendant, qui considère la publicité d'État non seulement comme une communication institutionnelle, mais également comme une ressource démocratique qui nécessite une réglementation spécifique et un suivi régulier. Il convient également de noter un autre aspect, moins souvent évoqué mais non moins important. Selon Nenadić[302], « l'absence de données disponibles sur la répartition des aides est, dans la pratique, également perçue comme un risque potentiel, car le manque de transparence peut dissimuler une pratique visant à canaliser ces sommes de manière partiale vers des médias spécifiques ».

---

[299] Cádima F. R., *O papel do Estado no apoio ao sistema de media/new media* (en portugais) [Le rôle de l'État dans le soutien au secteur des médias et des nouveaux médias], *Público*, 6 mai 2024.

[300] Tribunal de Contas (TCI), *Auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, nas Campanhas de Publicidade Institucional do Estado* (en portugais) [Audit de conformité aux obligations prévues à l'article 7(1) et à l'article 8(1) de la loi n° 95/2015, lors des campagnes de communication institutionnelles de l'État], *Relatório* nº 11/2023.

[301] Bleyer-Simon K., Nenadić I., *News media subsidies in the first wave of the COVID 19 pandemic: A European perspective* [Les aides accordées aux médias d'information lors de la première vague de la pandémie de COVID-19 : une perspective européenne], *EUI*, 23 juillet 2021.

[302] Nenadić I., *What is state advertising, and why is it such a big problem for media freedom in Europe?* [Qu'est-ce que la publicité d'État, et pourquoi constitue-t-elle un problème aussi grave pour la liberté des médias en Europe ?], *EUI Blog*, Discussion Series, 15 November 2022.

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

À l'échelle européenne, il convient de noter qu'en 2024, un cadre juridique relatif à la réglementation de la publicité à caractère politique (*Transparency and Targeting of Political Advertising* – TTPA)[303] (Transparence et ciblage de la publicité politique), a été instauré. Ce règlement visait à établir des normes communes de transparence en matière de publicité à caractère politique et à créer un cadre rigoureux permettant de contrôler les stratégies de microciblage, en particulier pendant les périodes électorales. Il permet ainsi de répondre à la complexité croissante, à la dimension transfrontalière et aux risques de manipulation associés à la publicité à caractère politique numérique. La mise en œuvre de ce règlement n'est toutefois pas sans risques, notamment sur le plan théorique ainsi que dans la définition juridique et l'interprétation de ses termes, comme en témoignent certains documents spécifiques consacrés à ces questions[304].

7.5. Observations finales

Le débat européen sur le financement public des médias fait clairement ressortir une tension structurelle entre deux impératifs : d'une part, la nécessité démocratique de garantir le pluralisme, la diversité et l'indépendance éditoriale et, d'autre part, l'obligation légale de veiller à ce que les aides publiques ne constituent pas une distorsion de concurrence et ne soient pas mises à profit pour servir des intérêts politiques.

Le financement public des médias est autant indispensable que dangereux. Indispensable, puisque les marchés actuels, qui se caractérisent par une plateformisation, à savoir une prédominance des plateformes, l'érosion des recettes traditionnelles et une concentration grandissante, ne peuvent plus, à eux seuls, garantir un écosystème médiatique pluraliste, durable et indépendant sur le plan éditorial. Dangereux, car tout mécanisme d'aides publiques, s'il est mal conçu, peut servir d'instrument de captation politique, de distorsion de la concurrence ou de conditionnement indirect des orientations journalistiques.

Pour autant, le financement public est nécessaire pour garantir la diversité, la viabilité et la cohésion territoriale au sein d'un écosystème médiatique fragile, mais il n'est légitime que s'il est institutionnellement protégé contre toute forme d'ingérence politique, s'il est fondé sur des critères objectifs et s'il s'inscrit dans un cadre réglementaire qui privilégie le pluralisme, l'indépendance et la concurrence équitable.

La mise en perspective à l'échelle internationale nous montre qu'aucun modèle ne peut à lui seul répondre à cette problématique. Les systèmes nordiques, continentaux et

---

[303] *Règlement (UE) 2024/900* du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, *JO* L 2024/900, 20 mars 2024.

[304] European Board for Media Services [Comité européen des services de médias], *Input into the call for evidence on guidance on implementing EU rules for political advertising* [Contribution à la demande d'éléments d'orientation pour la mise en œuvre des dispositions de l'UE en matière de publicité à caractère politique, septembre 2025], septembre 2025. Voir également Eskens S., *The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and the European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy* [*Le rôle du règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité politique et de la loi européenne sur la liberté des médias dans la stratégie de l'UE de lutte contre la désinformation*], *Computer Law & Security Review*, 2025, 58, 106185.

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

libéraux proposent des réponses différentes, avec leurs propres atouts et faiblesses. La solidité des modèles ne tient pas au volume des financements, mais à la qualité des institutions qui les encadrent, à savoir une transparence totale, des critères objectifs, une gestion indépendante des aides, un contrôle réglementaire et une évaluation continue. Ces garanties permettent au financement public de remplir sa fonction démocratique sans compromettre l'autonomie éditoriale.

L'EMFA représente la première tentative européenne d'établir des conditions structurelles garantissant l'indépendance et le pluralisme des médias, en allant au-delà du seul recours aux principes de concurrence et aux dispositions relatives aux aides d'État. Ce règlement impose des exigences contraignantes en matière de transparence, de neutralité politique et de contrôle indépendant du financement public (publicité d'État, aides publiques, financement des médias publics), renforçant ainsi le niveau de contrôle démocratique dans la sphère publique. Tout en préservant l'autonomie des États membres en matière de médias publics, il fixe des critères objectifs destinés à prévenir toute forme de captation politique. Cette évolution marque le passage d'une réglementation axée sur la concurrence à la sauvegarde de l'intégrité démocratique — en considérant le pluralisme comme un bien public qui nécessite un contrôle dynamique. Le financement public s'inscrit ainsi dans un régime européen de sauvegarde de la démocratie, qui confirme le rôle des médias en matière de vigilance et de libre formation de l'opinion.

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

8. Le pluralisme des médias dans les médias de service public

Enrico Albanesi, maître de conférences en droit constitutionnel, Faculté de droit de l'Université de Gênes

8.1. La raison d'être des médias de service public

Comme l'a déclaré le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les médias de service public jouent un rôle spécifique pour garantir le respect du droit de rechercher et de recevoir des informations, tel que prévu à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, et pour offrir des contenus variés et de haute qualité, qui contribuent au renforcement de la démocratie et de la cohésion sociale, tout en favorisant le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle[305].

La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que ces principes imposent à l'État l'obligation de veiller à ce que le public ait accès, par l'intermédiaire des médias, à des informations impartiales et exactes, ainsi qu'à un éventail d'opinions et de commentaires reflétant *notamment* la diversité des courants politiques au sein du pays ; et à ce que les journalistes et autres professionnels du secteur des médias audiovisuels ne soient pas entravés dans la diffusion de ces informations et commentaires. Cependant, « [l]e choix des moyens par lesquels ces buts doivent être atteints doit varier en fonction des conditions locales et relève donc de la marge d'appréciation de l'État »[306]. En résumé, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme n'impose pas l'obligation de mettre en place un fournisseur de médias de service public, « dès lors que d'autres moyens sont mis en œuvre dans le même but »[307].

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a justifié le monopole d'un fournisseur de services de médias de service public et, par conséquent les restrictions aux libertés fondamentales, au regard de « considérations d'intérêt public »[308] et d'« ordre public »[309], à savoir « un but de politique culturelle, pour maintenir une certaine qualité des programmes »[310]. Aujourd'hui, le considérant 27 du Règlement européen sur la liberté des médias (EMFA) rappelle que les fournisseurs de médias de service public veillent, « dans le

[305] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1* Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public (adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 2012, lors de la 1134e réunion des Délégués des Ministres).
[306] *Manole et al. c. Moldova*, *op. cit.*, § 100.
[307] *Ibid.*
[308] *Giuseppe Sacchi*, C-155/73, CJUE, 30 avril 1974, § 14.
[309] *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou c. Dimotiki Etairia Pliroforissis et Sotirios Kouvelas et Nicolaos Avdellas et autres* (ERT AE), C-260/89, CJUE, 18 juin 1991, § 45.
[310] *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda et autres c. Commissariaat voor de Media*, (Gouda), C-288/89, CJUE, 25 juillet 1991, § 27.

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

cadre de leur mission telle que définie au niveau national [...], à ce que « les citoyens et les entreprises aient accès à une offre de contenus diversifiée, notamment à des informations de qualité et à une couverture médiatique impartiale et équilibrée ».[311]

Garantir une *diversité* d'opinions (le « pluralisme interne ») et des informations de *qualité* : telle est, en substance, la mission des médias de service public.

Toutefois, le pluralisme des médias[312] et, en particulier, le rôle des médias de service public dans la garantie de la qualité de l'information ont pris une importance encore plus fondamentale dans l'environnement numérique et sur le Web 2.0, où la multiplication technologique des moyens de communication et des opinions a, en réalité seulement en apparence, permis de résoudre le problème du manque de moyens de communication et, par conséquent, la nécessité de garantir une *diversité* d'opinions.

Cela vaut tout particulièrement pour le rôle que les fournisseurs de médias de service public peuvent jouer dans la lutte contre la désinformation et la mésinformation : ils peuvent en effet parvenir à cet objectif, puisqu'ils sont financés par des ressources publiques et ne sont donc pas tributaires de la dynamique du marché[313]. Les contenus de qualité fournis par un fournisseur de médias de service public ne sont pas sélectionnés en fonction des préférences personnalisées des utilisateurs, comme le font les plateformes en ligne. Les fournisseurs de ces services permettent ainsi d'éviter la formation de « bulles de filtrage », créées par les plateformes en ligne, qui constituent l'un des principaux vecteurs de désinformation et de mésinformation[314].

La Cour européenne a récemment reconnu que les restrictions à la liberté d'expression peuvent être légitimes lorsque l'objectif est de « préserver l'impartialité de la radiodiffusion sur les questions d'intérêt public [...] [afin de] garantir le droit des téléspectateurs à un traitement équilibré et impartial des questions d'intérêt public dans les programmes d'information »[315] et de lutter contre « la désinformation utilisée comme arme pour s'ingérer dans les élections démocratiques »[316]. Dans un récent arrêt très important, la Cour constitutionnelle italienne a rappelé que les fournisseurs de médias de service public sont l'un des meilleurs moyens de protéger le « nouveau visage du pluralisme », c'est-à-dire de préserver la qualité de l'information, qui est actuellement menacée par la mésinformation et la désinformation, principalement du fait de l'absence

[311] *EMFA*, considérant 27.
[312] Brogi E., Albanesi E., *Safeguarding media pluralism in the online environment. Background study*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, février 2026, pp. 19-25.
[313] Donders K., *Public Service Media in Europe. Law, Theory and Practice* [Les médias de service public en Europe. Droit, théorie et pratique], *Routledge*, Londres et New York, 2021 ; Vigevani G. E., *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Giappichelli (en italien) [Les médias de service public à l'ère d'internet : vers un nouveau socle constitutionnel, entre autonomie et pluralisme, Giappichelli], Turin, 2018, pp. 23-25.
[314] Pariser E., *The Filter Bubble* [Les bulles de filtrage], *Penguin Books*, Londres, 2012 et Sunstein C.R., *#Republic: Divided Democracy in the age of Social Media* [République : une démocratie divisée à l'ère des réseaux sociaux], *Princeton University Press*, Princeton, 2018.
[315] *NIT s.r.l. c. République de Moldova*, requête n° 28470/12, CEDH, 5 avril 2022, § 174.
[316] *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 15653/22, CEDH, 22 juillet 2025, § 134.

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

de responsabilité éditoriale, laquelle, en revanche, reste la norme au sein des médias traditionnels[317].

8.2. Les garanties d'indépendance accordées aux fournisseurs de médias de service public : le cadre juridique européen général

La Cour européenne estime que les dispositions relatives aux médias de service public, adoptées par les États contractants au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, apportent des éléments d'orientation sur l'interprétation de l'article 10 de la Convention dans ce domaine[318]. Ces exigences figurent désormais dans la recommandation de 2012 du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public, selon laquelle, notamment, « [i]l est capital que les États membres revoient et, au besoin, renforcent les systèmes de gouvernance externe conçus pour garantir l'indépendance éditoriale et opérationnelle des médias de service public ainsi qu'un financement approprié »[319].

En 2024, l'Union européenne a adopté l'EMFA[320], le premier règlement européen destiné à protéger la liberté des médias. En vertu de l'article 5 de l'EMFA, les États membres de l'UE doivent mettre en place certaines garanties pour assurer le financement indépendant des fournisseurs de médias de service public[321]. Les États membres doivent notamment veiller à ce que les fournisseurs de ces médias soient indépendants sur le plan éditorial et opérationnel et qu'ils offrent à leur public, en toute impartialité, une diversité d'informations et d'opinions, conformément à leur mission de service public telle que définie au niveau national, comme le prévoit le protocole n° 29[322] (article 5(1) de l'EMFA) ; les procédures de nomination et de révocation de la direction ou des membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public visent à garantir l'indépendance de ces derniers (article 5(2) de l'EMFA) ; et les procédures de financement des fournisseurs de médias de service public reposent sur des critères transparents et objectifs préalablement définis (article 5(3) de l'EMFA).

---

[317] *Jugement n° 44, 16 avril 2025*, Cour constitutionnelle italienne, par. 12.3.5 *Considerato in diritto* (en italien).
[318] *Manole et al. c. Moldova*, *op. cit.*, § 101-102.
[319] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, par. 13.
[320] *EMFA*, *op. cit.* Le 24 juillet 2024, la Hongrie a introduit un recours devant la CJUE afin d'obtenir l'annulation de l'EMFA. Parmi les motifs invoqués, le quatrième concerne spécifiquement l'article 5 de l'EMFA. Selon la Hongrie, « l'article 2(3) et l'article 5 du règlement sont contraires à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE), aux articles 153(1) et 167(5) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et au protocole n° 29 annexé aux traités, et ne respectent pas les exigences de clarté normative et de sécurité juridique ». Cf. C-486/24, 24 juillet 2024.
[321] Concernant la situation juridique des États membres qui ne se conforment pas à l'EMFA, cf. Albanesi E., *Safeguards for the independent functioning of public service media providers. The legal position of domestic legislation that is not in compliance with Article 5 EMFA* [Garanties pour le fonctionnement indépendant des fournisseurs de médias de service public. La situation juridique des législations nationales qui ne respectent pas l'article 5 de l'EMFA], *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, Vol. 2, 2024, pp. 187-194.
[322] *Protocole n° 29* relatif au système de radiodiffusion publique dans les États membres, figurant dans les versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du *TFUE*, JO 2016/59.

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

Garantir des procédures appropriées pour la nomination et la révocation du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public, ainsi que des procédures de financement appropriées : tel est, en résumé, le cadre juridique destiné à garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public, dans le respect de la recommandation du Conseil de l'Europe de 2012 et de l'EMFA.

8.3. Présentation détaillée des normes juridiques européennes relatives à la nomination/révocation des conseils d'administration et aux procédures de financement

La mise en place de procédures appropriées pour la nomination et la révocation du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public, ainsi que de procédures de financement adaptées, implique de déterminer en détail les outils juridiques susceptibles d'être utilisés pour y parvenir.

S'agissant des procédures de nomination et de révocation du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public, à savoir le président du conseil d'administration et les membres de celui-ci, les outils suivants sont issus des normes juridiques européennes :

- La procédure de nomination doit être transparente, ouverte, effective et non discriminatoire[323]. Les nominations ne peuvent pas être utilisées pour exercer une influence politique ou autre sur le fonctionnement des médias de service public[324] ;
- La procédure de nomination doit reposer sur des critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés, préalablement définis à l'échelle nationale[325]. Ces critères doivent être clairs, limités et directement liés au rôle et à la mission des médias de service public[326]. Des garanties d'équilibre politique dans la composition du conseil d'administration, par exemple en incluant des membres nommés par les partis d'opposition ou en mettant en place des mesures de protection contre toute ingérence du parti politique au pouvoir dans la prise de décision et le fonctionnement du conseil d'administration, doivent être prévues[327] ;
- La durée du mandat doit être suffisante pour garantir l'indépendance effective des fournisseurs de médias de service public[328] ;
- Les décisions de révocation avant l'expiration du mandat doivent être dûment justifiées, ne peuvent être prises qu'à titre exceptionnel lorsque la personne

[323] *EMFA*, article 5.2.
[324] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, paragraphe 27.
[325] *EMFA*, article 5.2.
[326] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, paragraphe 27.
[327] *Manole et al. c. Moldova*, *op. cit.*, § 109.
[328] *EMFA*, article 5.2.

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

concernée ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions, conformément à des critères fixés préalablement par le droit national, doivent faire l'objet d'une notification préalable aux personnes concernées et doivent prévoir la possibilité d'un contrôle juridictionnel[329]. Les circonstances limitées et définies par la loi qui peuvent justifier une réduction de la durée du mandat n'incluent pas les différends sur les orientations éditoriales[330].

Pour ce qui est des procédures de financement, les outils suivants peuvent être extrapolés des normes juridiques européennes :

- Les procédures de financement doivent reposer sur des critères transparents et des objectifs préalablement définis[331]. Le processus de fixation du niveau de financement ne doit pas porter atteinte à l'autonomie éditoriale des médias de service public : il ne doit pas servir à exercer une influence éditoriale ni à menacer l'autonomie institutionnelle – ce qui, dans les deux cas, porterait atteinte à l'indépendance opérationnelle[332]. Le financement devrait notamment être décidé et alloué de préférence sur une base pluriannuelle, conformément à la mission de service public des fournisseurs de médias de service public, de manière à éviter toute influence excessive dans le cadre des négociations budgétaires annuelles[333] ;
- Les procédures de financement doivent garantir que les fournisseurs de médias de service public disposent de ressources financières suffisantes, durables et prévisibles, qui correspondent à l'accomplissement de leur mission de service public et leur permettent de se développer dans le cadre de celle-ci[334]. Les fournisseurs de médias de service public sont consultés sur le financement nécessaire à l'accomplissement de leur mission et de leurs objectifs, et leurs avis sont pris en compte pour fixer le montant de ce financement[335] ;
- Ces ressources financières doivent être suffisantes pour garantir l'indépendance éditoriale des fournisseurs de médias de service public[336]. En d'autres termes, le financement accordé doit permettre aux médias de service public de jouer le rôle qui leur est assigné et de s'acquitter de leur mission, tout en leur offrant une sécurité suffisante pour qu'ils puissent raisonnablement procéder à leur programmation future[337] ;
- Du point de vue spécifique de l'Union européenne, le financement public des fournisseurs de médias de service public ne peut être déclaré conforme au droit de

[329] *Ibid.*
[330] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, paragraphe 27.
[331] *EMFA*, *op. cit.*, article 5.3.
[332] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, paragraphe 26.
[333] Considérant 31 de l'EMFA. Voir également Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur la loi relative aux amendements à la Constitution d'Ukraine adoptée le 8 décembre 2004, CDL-AD(2005)015*, par. 12.
[334] *Ibid.*, article 5.3.
[335] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, par. 26.
[336] *EMFA*, *op. cit.*, article 5.3.
[337] Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, par. 26.

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

l'Union que si les exigences qualitatives définies dans la mission de service public sont respectées[338].

Certaines questions spécifiques restent en suspens, notamment la demande de décision préjudicielle soumise à la Cour de justice de l'Union européenne par la Cour constitutionnelle de la République slovaque (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) en 2026[339]. La Cour constitutionnelle slovaque a posé plusieurs questions concernant l'exigence de « procédures effectives et non discriminatoires, ainsi que de critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés, préalablement établis » (au titre de l'article 5(2) de l'EMFA) :

- La législation nationale doit-elle énoncer explicitement les critères spécifiques sur la base desquels le candidat retenu doit être sélectionné, ou une loi se contentant de définir les conditions d'éligibilité générales des candidats potentiels est-elle suffisante[340] ?
- Dans quelle mesure les décisions relatives à la nomination ou à la révocation d'un membre du conseil d'administration ou de la direction doivent-elles être motivées[341], dans quelle mesure la procédure de sélection par concours doit-elle faire l'objet d'un contrôle juridictionnel[342], et ce contrôle peut-il être demandé par une personne autre qu'un candidat non retenu[343] ?
- En ce qui concerne les exigences relatives à « l'indépendance fonctionnelle » (au titre de l'article 5(1) de l'EMFA) et à « l'indépendance » (au titre de l'article 5(2) de l'EMFA) :
    - Les exigences relatives à cette « indépendance » sont-elles remplies lorsque la législation nationale ne comporte qu'une liste exhaustive et restreinte de fonctions incompatibles et ne prévoit pas de distinction avec l'exercice de l'autorité publique au moyen d'une exclusion générale fondée

[338] *SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA c. Commission des Communautés européennes*, T-442/03, CJUE, 26 juin 2008, § 211.
[339] Affaire *Skupina poslancov Národnej rady Slovenskey republiky*, C-107/27, CJUE, 29 juin 2026.
[340] *EMFA*, *op. cit.*, l'article 5.2 précise expressément que « la direction ou les membres du conseil d'administration sont nommés sur la base de critères [précités] » (l'italique est ici un ajout). Il n'est en revanche aucunement précisé que les candidats doivent être sélectionnés sur la base de critères d'éligibilité.
[341] L'article 5.2 de l'EMFA exige expressément que seules les décisions de révocation doivent être « dûment justifiées ». De plus, comme nous l'avons mentionné plus haut, le Conseil de l'Europe a recommandé que ces circonstances soient « limitées et légalement définies », et que les « différends concernant les positions éditoriales ou les décisions » n'en fassent pas partie. Cf. Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, par. 27. Cette recommandation est pertinente au regard des objectifs de l'EMFA : il convient de garder à l'esprit que le considérant 31 de l'EMFA recommande aux États membres de mettre en place des garanties juridiques effectives pour le fonctionnement indépendant des fournisseurs de médias de service public, « en s'appuyant sur les normes internationales élaborées par le Conseil de l'Europe à cet égard » (incluant ainsi les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la CEDH).
[342] *EMFA*, *op. cit.*, l'article 5.2 prévoit deux conditions distinctes en matière de nomination et de révocation : « des procédures transparentes, ouvertes, effectives et non discriminatoires » et « des critères transparents, objectifs et non discriminatoires préalablement définis ».
[343] Conformément aux principes juridiques généraux, toute personne pouvant justifier d'un intérêt légitime peut engager une procédure de contrôle juridictionnel.

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

sur une appréciation factuelle du degré de proximité avec l'exercice de cette autorité[344] ?

- Ces exigences sont-elles respectées lorsque la législation nationale confère au ministre de la Culture le pouvoir de nommer et de révoquer quatre membres du conseil d'administration, qui se compose de neuf membres, dont trois sont nommés et révoqués par le ministre parmi des experts dans les domaines des médias et des services audiovisuels, de l'économie, du droit ou des technologies de l'information, le quatrième étant nommé et révoqué sur proposition du ministre des Finances parmi des experts dans le domaine de l'économie, et dont les cinq membres restants sont désignés et révoqués par le Parlement à la majorité absolue des membres présents[345] ?

8.4. Analyse d'études de cas

Au regard des normes européennes précédemment mentionnées, certaines études de cas peuvent être utilisées à titre d'exemple, à savoir celle de l'Italie, de la Hongrie, de la Slovaquie et de l'Ukraine : quatre pays avec des caractéristiques bien spécifiques.

L'Italie, un grand pays de l'Union européenne, poursuit actuellement une réforme de ses fournisseurs de médias de service public. La Slovaquie fait partie des pays de l'Union européenne qui ont reçu une lettre d'avertissement de la Commission européenne. La Hongrie, quant à elle, est un pays de l'UE qui a fait l'objet d'une lettre de mise en demeure dans le cadre d'une procédure d'infraction en raison de la situation actuelle de ses fournisseurs de médias de service public. Avec l'Ukraine, ces trois pays constituent un échantillon représentatif des pays membres et non membres de l'UE.

[344] Selon le Conseil de l'Europe, comme indiqué ci-dessus, « les critères doivent être clairs, limités et se rapporter directement au rôle et à la mission des médias de service public ». Cf. Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2012)1*, *op. cit.*, par. 27. Cette recommandation s'applique aux objectifs de l'EMFA pour les mêmes motifs que ceux mentionnés ci-dessus, à la note 36.

[345] Un tel système, fondé sur un vote parlementaire à la majorité, confère à l'exécutif et à la majorité politique au Parlement le pouvoir de nommer ou d'élire l'ensemble du conseil d'administration. Cette situation n'est pas conforme à la déclaration précédemment mentionnée de la CEDH : « Des garanties d'équilibre politique dans la composition du conseil d'administration, par exemple en incluant des membres nommés par les partis d'opposition ou en mettant en place des mesures de protection contre toute ingérence du parti politique au pouvoir dans la prise de décision et le fonctionnement du conseil d'administration, doivent être prévues ». Cf. *Manole et al. c. Moldova*, *op. cit.*, § 109. Cette déclaration est pertinente au regard des objectifs de l'EMFA pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-dessus, à la note 36.

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

8.4.1. L'Italie

En Italie, le conseil d'administration du fournisseur de médias de service public (RAI-*Radiotelevisione italiana*) est composé de sept membres[346].

Deux de ces membres sont élus par la Chambre des députés italienne et deux par le Sénat italien, par un vote (de chaque membre du Parlement) limité à un seul candidat, sans qu'une majorité qualifiée soit requise ; deux sont nommés par le Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Économie et des Finances ; et un est élu par l'assemblée des salariés de la RAI[347]. Les membres du conseil d'administration élus par la Chambre des députés et le Sénat doivent être choisis par les deux chambres du Parlement parmi un groupe de personnes ayant présenté leur candidature dans le cadre d'une procédure de sélection. L'avis public relatif à cette procédure doit être diffusé sur les sites web de la Chambre des députés, du Sénat et de la RAI au moins 60 jours avant l'élection. Les candidatures doivent être déposées au plus tard 30 jours avant les élections et les *curriculum vitae* doivent être publiés sur les sites web précités[348]. Les conditions requises pour les administrateurs sont les suivantes : « des personnes d'une honnêteté, d'un prestige et d'une compétence professionnelle incontestables, dont l'indépendance d'esprit est notoire, qui se sont distinguées dans les domaines de l'économie, des sciences, du droit, de la culture humaniste ou de la communication sociale, et qui ont acquis une expérience significative en matière de gestion »[349]. Leur mandat est d'une durée de trois ans, renouvelable une seule fois[350].

La révocation des membres du conseil d'administration est soumise au vote de l'assemblée des salariés de la RAI : elle ne prend effet que si la commission chargée de formuler des recommandations et de contrôler les activités de la RAI (CPIV – *Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza RAI* – Commission parlementaire chargée de l'orientation et du contrôle de la RAI) se prononce en faveur de celle-ci, à la majorité des deux tiers[351].

Le président du conseil d'administration doit être l'un des membres du conseil, sur proposition de ce dernier. Cette nomination n'est toutefois valable que si la CPIV émet un avis favorable, à la majorité des deux tiers[352].

Dans les deux cas, le principe de la majorité qualifiée permet d'associer les partis d'opposition à cette décision et d'éviter ainsi qu'un avis favorable ne soit émis uniquement par la majorité.

Certaines dispositions relatives à la procédure de nomination/révocation présentent des caractéristiques susceptibles d'être contestées au regard des normes précitées,

---

[346] *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (en italien) [Présidence du Conseil des ministres], *Decreto Legislativo, 8 novembre 2021, n. 208* (en italien) [décret-loi du 8 novembre 2021, n° 208], Code des services de médias audiovisuels (TUSMA) applicable à compter du 25 décembre 2021, article 63, point 9.
[347] *Ibid.*, article 63, point 15.
[348] *Ibid.*, article 63, point 16.
[349] *Ibid.*, article 63, point 10.
[350] *Ibid.*
[351] *Ibid.*, article 63, point 18.
[352] *Ibid.*, article 63, point 14.

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

énoncées à l'article 5.2 de l'EMFA. Premièrement, comme la majorité est en mesure d'élire au moins deux des quatre membres élus par le Parlement, l'exécutif (deux membres) et la majorité (deux membres) peuvent jouer un rôle prépondérant dans la nomination/l'élection de quatre membres du conseil d'administration, sur un total de sept membres[353]. Deuxièmement, bien que la législation prévoie que les membres du conseil d'administration soient élus par les deux chambres du Parlement « dans le cadre d'une procédure de sélection », aucune procédure de sélection concrète n'est mise en place : les exigences précitées prévues à l'article 63(10) du TUSMA n'envisagent aucune analyse comparative des compétences des candidats par le Parlement, ni aucune audition de ces derniers[354]. Troisièmement, la révocation des membres du conseil d'administration ne nécessite ni justification ni notification préalable[355]. L'indépendance du fournisseur de médias de service public en Italie a été qualifiée de « risque majeur » dans le rapport sur l'Italie publié en 2024 par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias de l'Institut universitaire européen[356].

Par ailleurs, il convient de rappeler que la majorité n'a pas assisté aux réunions de la CPIV pendant plus d'un an et demi, c'est-à-dire à chaque fois que la CPIV était convoquée pour rendre son avis sur la nomination du président de la RAI. Cette absence a rendu impossible le rejet d'un candidat favori, compte tenu du risque de ne pas réunir les deux tiers des voix nécessaires à l'adoption de cet avis. Le 2 juillet 2026, les membres des groupes d'opposition ont démissionné du CPIV, et ont dénoncé l'obstruction systématique pratiquée par la majorité. Les membres des groupes de la majorité ont alors immédiatement fait de même, mettant en cause le refus de l'opposition de soutenir leur candidat favori. L'impasse perdure.

Le projet de réforme actuellement examiné par une commission du Sénat italien (*Senato della Repubblica*)[357] suscite une certaine controverse[358]. Le conseil d'administration compterait sept membres : un élu par l'assemblée des salariés de la RAI, trois élus par la Chambre des députés (*Camera dei deputati*) et trois par le Sénat. La majorité requise pour l'élection des trois membres par la Chambre des députés et des trois membres par le Sénat est de deux tiers. Toutefois, à partir du troisième tour de scrutin, la majorité requise serait

---

[353] Albanesi E., Valastro A., Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione* (en italien) [Droit de l'information et de la communication], Wolters Kluwer, Milan, 2025, p. 308.
[354] *Ibid*., pp. 297-298.
[355] Hermanns O., Lacourt A., *Governance and funding of public service media* [Gouvernance et financement des médias de service public], Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2025, pp. 16-17.
[356] Vigevani G. E. et al., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Member States and Candidate Countries in 2023. Country report: Italy* [Surveillance du pluralisme des médias à l'ère numérique. Application du Media Pluralism Monitor dans les États membres de l'Union européenne et les pays candidats en 2023. Rapport national : Italie], *Cadmus EUI Research Repository*, Fiesole, 2024, pp. 27-34.
[357] Sénat italien, *Legislatura 19a - 8a Commissione permanente, Resoc. somm. n. 210, Allegato* (en italien), Modifications apportées à la loi consolidée relative aux services de médias audiovisuels, telles que prévues par le décret-loi n° 208 du 8 novembre 2021, 17 septembre 2025.
[358] Albanesi E., *Il testo unificato sulla riforma della RAI in discussione in Commissione al Senato: uno "specchietto per le allodole" per l'Unione europea?, Le costituzionaliste* (en italien) [Le projet de loi consolidé relatif à la réforme de la RAI actuellement examiné par la commission sénatoriale : un « leurre » destiné à l'Union européenne ?], lecostituzionaliste.it, novembre 2025 ; Vigevani G.E. et al., *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era...*, *op. cit*., p. 44.

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

la majorité absolue : ainsi, il pourrait être relativement simple pour la majorité d'élire six membres du conseil d'administration.

Pour ce qui est des procédures de financement, il convient également de préciser que des lois de finances ou d'autres textes législatifs entraînent parfois un retrait unilatéral de sommes importantes du budget de la RAI ; la dernière fois que cette situation s'est produite, elle résultait de la loi n° 199 du 30 décembre 2025. Ce fait peut constituer un défi au regard de l'article 5.3 de l'EMFA, en vertu duquel les procédures de financement doivent reposer sur des critères transparents et objectifs préalablement définis.

La Commission européenne a indiqué dans son rapport de 2024 sur la situation de l'État de droit en Italie que le pays devait « veiller à ce que des dispositions ou des mécanismes soient en place pour assurer aux médias de service public un financement adapté à l'accomplissement de leur mission de service public et garantir ainsi leur indépendance »[359].

8.4.2. La Slovaquie

En juillet 2024, la société slovaque de radiodiffusion de service public RTVS (Radio et Télévision slovaques) a été remplacée par la Société slovaque de télévision et de radio (STVR) en vertu de la loi n° 157[360]. Comme l'a déclaré le ministre slovaque de la Culture, la fermeture de RTVS a été décidée afin de procéder au renouvellement de sa direction[361]. Néanmoins, comme nous l'avons rappelé précédemment, les circonstances susceptibles de justifier un raccourcissement de la durée d'un mandat n'incluent pas les divergences d'opinion sur des orientations éditoriales ou des décisions prises.

Par ailleurs, des rapports indépendants ont mis en évidence deux éléments problématiques au sujet de ce fournisseur slovaque de médias de service public.

Premièrement, tous les membres du conseil d'administration de ce fournisseur de médias de service public sont « nommés par le pouvoir exécutif (quatre par le ministère de la Culture) et le pouvoir législatif (cinq par le Parlement) » : cela signifie concrètement que « la coalition au pouvoir contrôle les nominations »[362]. Sur ce point, en septembre 2024, la vice-présidente de la Commission européenne, Věra Jourová, a adressé une lettre au ministre slovaque de la Culture afin de vérifier si la nomination des membres du conseil

[359] Commission européenne, *Commission staff working document, 2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy* [document de travail des services de la Commission, Rapport 2025 sur l'État de droit – Chapitre national consacré à la situation de l'État de droit en Italie,], SWD(2025) 912 final, p. 2.
[360] Slove-Lex, *Zákon (157/2024 Z. z.) o Slovenskej televízii a rozhlase* (en slovaque) [Loi n° 157/2024 relative à la télévision et à la radio slovaques], en vigueur depuis le 1er juillet 2024.
[361] Site web de Pravda, *Šimkovičová v Ide o pravdu: RTVS nerozdelíme, ale musíme vymeniť jej vedenie* (en slovaque), [Šimkovičová dans « C'est la vérité » : nous ne voulons pas démanteler la RTVS, mais nous devons renouveler sa direction], 6 mars 2024.
[362] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2025. Country report: Slovakia, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2025. Rapport national : Slovaquie], Centre pour le pluralisme et la liberté des médias de l'*EUI*], *Cadmus EUI Research Repository*, Fiesole, 2025, p. 27.

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

d'administration par le Gouvernement s'était déroulée de manière transparente, ouverte, effective et non discriminatoire, comme l'exige l'article 5(2) de l'EMFA[363].

Deuxièmement, en Slovaquie, le financement des fournisseurs de médias de service public est fréquemment revu à la baisse par le Parlement (en décembre 2023, la coupe budgétaire s'élevait à environ 30 %)[364], une pratique qui semble problématique au regard des normes européennes précitées relatives aux procédures de financement comme outil visant à garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public. Cette situation est restée inchangée en 2025[365].

8.4.3. La Hongrie

En décembre 2025, la Commission européenne a adressé une lettre de mise en demeure à la Hongrie (INFR(2025)2194), pour plusieurs motifs liés à l'EMFA, et notamment le fait que le pays « ne respecte pas les exigences relatives aux médias de service public »[366].

Un rapport indépendant a constaté que « la mise en œuvre de l'article 5 de l'EMFA relatif à l'indépendance des médias de service public en Hongrie fait apparaître un important décalage entre le cadre juridique et la pratique effective »[367].

En Hongrie, le conseil d'administration du fournisseur de médias de service public se compose de huit membres : six élus par le Parlement (deux choisis par la majorité et deux par l'opposition) et deux, dont le président du conseil, désignés par l'Autorité nationale des médias et de l'infocommunication (*Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság* – NMHH)[368]. La NMHH est l'autorité de régulation qui supervise l'ensemble du secteur des médias. Son président est nommé par le Président de la République, et ses membres sont élus par le Parlement à la majorité des deux tiers. Toutefois, comme jusqu'aux récentes élections législatives du 12 avril 2026, le *Fidesz* disposait d'une majorité des deux tiers au Parlement, puisque les cinq membres du MTVA faisaient tous partie de la majorité depuis de nombreuses années.

En ce qui concerne le financement et les contenus, le même rapport indépendant a constaté que « le Gouvernement exerce une influence considérable sur [eux] par l'intermédiaire du Fonds de soutien aux services médiatiques et de gestion des actifs (MTVA) »[369]. Le MTVA est une entité financière gérée par l'État qui centralise le financement

[363] Fédération européenne des journalistes (FEJ), *Slovakia: European Commission sends warning letter over public television reform* [Slovaquie : la Commission européenne adresse une lettre d'avertissement concernant la réforme de la télévision publique], 13 septembre 2024.
[364] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne, *op. cit*., 2025, p. 27.
[365] *Ibid*., page 34.
[366] Commission européenne, *Procédures d'infraction du mois de décembre : principales décisions*, 11 décembre 2025.
[367] International Press Institute (IPI)-Media and Journalism Research Center, *Media Capture Monitoring Report: Hungary* [Rapport de suivi sur la captation des médias : Hongrie], Vienne-Londres, 2025, p. 14.
[368] *Ibid*., p. 21.
[369] *Ibid*., p. 14.

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

et la production de contenus pour l'ensemble des médias de service public au sein d'un unique organisme. Ce « contrôle centralisé permet au Gouvernement d'exercer une influence significative sur les contenus produits par les radiodiffuseurs de service public, ce qui lui garantit leur alignement sur les objectifs politiques du parti au pouvoir »[370].

En outre, depuis les élections de 2010, plus de 1 600 journalistes et professionnels des médias ont été licenciés par le fournisseur de médias de service public[371].

Grâce à ces pratiques, et en mettant à profit un système complexe faisant intervenir de multiples organismes, le fournisseur de médias de service public hongrois a été contrôlé par le pouvoir et utilisé comme une arme pour cibler les détracteurs du Gouvernement[372], au moins jusqu'au récent changement de Gouvernement en 2026. Le nouveau Premier ministre hongrois, nommé à l'issue des élections législatives du 12 avril 2026, a annoncé des réformes visant à rétablir l'indépendance du fournisseur de médias de service public.

8.4.4. L'Ukraine

Le fournisseur ukrainien de médias de service public est la Société nationale de radiodiffusion publique d'Ukraine (*Suspilne*). La gouvernance de *Suspilne* est régie par la loi ukrainienne n° 1227-VII (loi ukrainienne relative aux médias – UML) du 17 avril 2014[373].

Suspilne est dirigée par un conseil d'administration et est supervisée par un conseil de surveillance (article 12 de la loi ukrainienne n° 1227-VII). En vertu de l'article 8 de l'UML, le conseil de surveillance est composé d'un représentant de chaque faction et groupe parlementaire[374], ainsi que de neuf représentants d'organisations de la société civile, sélectionnés selon une procédure spéciale.

Ce dispositif ne semble toutefois pas garantir l'indépendance des membres du conseil de surveillance à l'égard du groupe parlementaire qui les a nommés. Les membres du conseil de surveillance devraient au contraire être élus par l'ensemble du Parlement, idéalement sur la base d'un vote à nombre de voix limité, afin de garantir que l'opposition puisse élire un nombre équitable de membres du conseil.

Le fonctionnement du dispositif ukrainien peut s'expliquer par certaines dispositions de la Constitution ukrainienne, à savoir la révocation des représentants du peuple par les partis politiques en vertu de l'article 81, alinéa 2, point 6. Ces dispositions semblent néanmoins poser problème au regard du principe d'un mandat parlementaire libre

---

[370] *Ibid*., p. 15.
[371] *Ibid*., p. 17.
[372] Bleyer-Simon K. et al., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2025. Country report: Hungary, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom*, [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne. Résultats du MPM2025. Rapport national : Hongrie, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias de l'*EUI*], Cadmus *EUI* Research Repository, 2025, p. 8.
[373] *Verkhovna Rada Ukrayiny* (Parlement ukrainien), *loi n° 1227-VII* (loi ukrainienne relative aux médias – UML) (en ukrainien), 13 décembre 2022.
[374] En Ukraine, une faction parlementaire est un regroupement de députés élus sur la liste d'un parti politique ; un groupe parlementaire est un regroupement de députés qui partagent des opinions communes mais ne sont pas affiliés à une faction parlementaire.

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

et indépendant, comme l'ont fait remarquer les institutions du Conseil de l'Europe à l'égard de l'Ukraine : la Commission de Venise a fait valoir que les députés « sont censés représenter le *peuple* et non leurs partis »[375] ; l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a quant à elle déclaré que « la révocation par les partis politiques de représentants du peuple (« mandat impératif ») est une pratique inacceptable dans un État démocratique »[376].

S'agissant des procédures de financement, il incombe à l'État de garantir un financement adéquat, inscrit sur une ligne distincte du budget de l'État ukrainien et représentant au moins 0,2 % des dépenses du budget de l'État de l'année précédente (article 14, alinéa 3, de la loi ukrainienne n° 1227-VII). Cependant, dans la pratique, ce financement repose sur les décisions budgétaires prises chaque année et s'avère en réalité bien inférieur au montant prévu. Il n'est donc pas surprenant qu'un tel système ait été critiqué par la Commission européenne, qui a déclaré que l'Ukraine devait « maintenir un financement adéquat du radiodiffuseur de service public afin de permettre aux médias de service public indépendants de remplir leur mission, telle que définie par la législation ukrainienne, et de veiller à ce que les contenus produits par les médias financés par des fonds publics soient représentatifs du pluralisme politique et sociétal de l'Ukraine »[377].

8.5. Conclusion

Comme nous l'avons souligné dans ce chapitre, le rôle des fournisseurs de médias de service public pour garantir la qualité de l'information est désormais plus important que jamais dans l'environnement numérique et sur le Web 2.0. Les fournisseurs de médias de service public peuvent notamment jouer un rôle fondamental dans la lutte contre la désinformation et la mésinformation, dans la mesure où ils sont financés par des fonds publics et qu'ils ne sont donc pas soumis à la dynamique du marché.

Afin de garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public, condition indispensable pour qu'ils puissent remplir leur rôle, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont établi une série de normes juridiques qui ont été analysées ici, à savoir la recommandation de 2012 du Comité des Ministres sur la gouvernance des fournisseurs de médias de service public et l'EMFA. L'analyse a démontré que, dans l'ensemble, le cadre juridique visant à garantir l'indépendance des fournisseurs de médias de service public au regard de ces normes doit respecter les principes suivants : garantir des procédures appropriées pour la nomination et la révocation du conseil d'administration

[375] Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Les réformes législatives relatives à la régulation des médias : le projet de loi sur les médias, le projet de loi modifiant le code des services de médias audiovisuels et le projet de loi modifiant la loi sur la publicité*, CDL-AD(2025)027-e, adopté le 14 mai 2025, CDL-AD(2025)027, par. 100.

[376] Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine*, Résolution 1549 (2007), 19 avril 2007, par. 9.

[377] Commission européenne, *Commission staff working document, Ukraine 2025 Report* [Document de travail des services de la Commission, Rapport sur l'Ukraine 2025], SWD(2025) 759 final, p. 7.

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

des fournisseurs de médias de service public, et leur fournir des procédures de financement adéquates.

Quatre pays ont été examinés à titre d'études de cas, parmi lesquels des pays de l'Union européenne, l'Italie, la Slovaquie et la Hongrie, ainsi que des pays non-membres de l'UE, comme l'Ukraine. À la lumière des rapports de la Commission européenne, des documents des institutions du Conseil de l'Europe et de rapports indépendants, cette analyse a mis en évidence divers problèmes auxquels les États membres sont actuellement confrontés.

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur la question préjudicielle qui lui a été soumise en 2026 par la Cour constitutionnelle de la République slovaque (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) contribuera à en résoudre certains.

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

9. Mise en application des garanties en faveur du pluralisme des médias

Marius Dragomir, Centre de recherche sur les médias et le journalisme (Media and Journalism Research Center – MJRC)

9.1. Cadre réglementaire : de la théorie à la pratique

L'efficacité des garanties en matière de pluralisme des médias repose essentiellement sur la manière dont elles sont appliquées. Un droit qui n'est pas défendable, une obligation de transparence dont aucune autorité ne vérifie le respect, un critère de concentration qu'aucun régulateur n'applique : toutes ces mesures restent finalement des dispositions théoriques. Aujourd'hui, la question cruciale pour le pluralisme des médias en Europe n'est plus uniquement celle du contenu des garanties, mais celle de l'existence d'institutions capables de contraindre les gouvernements, les propriétaires de médias et les plateformes à les respecter.

Cette question est désormais plus pertinente que jamais avec l'adoption du Règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA). Depuis presque toujours, la politique de l'Union européenne en matière de pluralisme des médias reposait sur une coordination relativement souple. Le pluralisme était largement considéré comme relevant de la compétence des États membres ; l'acquis audiovisuel harmonisait certaines questions ; et le lien entre les régimes nationaux se composait de recommandations, de déclarations et de réseaux de régulation volontaires. L'EMFA a modifié la portée juridique de cette architecture. En tant que règlement directement applicable, contrairement à une directive à transposer au niveau national, il instaure des obligations contraignantes, renforcées par un nouveau comité européen des services de médias (ci-après le « comité des médias ») et par des mécanismes de coopération officielle entre les régulateurs nationaux[378]. Le centre de gravité est ainsi passé de l'encouragement à l'obligation.

Toutefois, la vigueur juridique ne garantit pas pour autant des effets concrets. Les données issues du programme de surveillance restent cohérentes sur ce point. Le *Media Pluralism Monitor* (MPM) a démontré à maintes reprises que la législation seule ne suffit pas à garantir le pluralisme en l'absence d'institutions indépendantes, de viabilité financière,

[378] *EMFA*, *op. cit.*, l'article 5.2. L'EMFA est entré en vigueur le 7 mai 2024. La plupart des dispositions sont applicables depuis le 8 août 2025, mais certaines suivent un calendrier différent, notamment l'article 20 (droit à la personnalisation de l'offre de médias sur les équipements et les interfaces), qui sera applicable à compter du 8 mai 2027.

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

de transparence en matière de propriété et d'une mise en application crédible[379]. Le rapport de suivi sur la captation des médias (*Media Capture Monitoring Report* – MCMR) arrive à la même conclusion en partant d'un autre angle : dans les pays où le contrôle des médias est bien établi, les garanties juridiques officielles coexistent avec des autorités de régulation peu efficaces, des médias publics politisés, un financement public opaque et des structures de propriété difficiles à contrôler et vérifier[380].

Ce fossé entre réglementations et résultats fait l'objet du présent chapitre, qui examine les objectifs visés par les garanties européennes, leur mise en œuvre concrète, les raisons des profondes différences dans leur application selon les États membres, ainsi que la manière dont l'environnement des plateformes vient remettre en question un cadre législatif initialement conçu pour les médias traditionnels. Ce chapitre propose donc un état des lieux. Il ne tient pas pour acquis qu'une protection spécifique puisse fonctionner du simple fait de son existence, mais réfléchit aux conditions nécessaires pour que son application soit une réalité.

9.2. Les mécanismes de mise en application de l'EMFA au niveau de l'Union européenne

L'EMFA doit avant tout être considéré comme un cadre de coopération réglementaire, et non comme un mécanisme d'application centralisé. Son chapitre III institue le comité des médias, qui se compose des autorités réglementaires nationales et bénéficie de l'assistance d'un secrétariat de la Commission européenne. Le comité des médias remplace le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) et se voit confier un mandat davantage élargi afin de promouvoir l'application cohérente de l'EMFA et de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA)[381].

La nature des prérogatives du comité des médias revêt une importance particulière. Il peut en effet apporter son soutien à la Commission grâce à son expertise technique, promouvoir la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les régulateurs nationaux, et émettre des avis sur les situations prévues par le règlement, notamment les demandes transfrontières, les mesures susceptibles d'affecter le marché intérieur, les concentrations sur le marché des médias et le dialogue structuré avec les très grandes

[379] Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*Centre for Media Pluralism and Media* - CMPF), Surveillance du pluralisme des médias à l'ère numérique. Application du *Media Pluralism Monitor* dans les États membres de l'Union européenne et les pays candidats en 2024 (MPM2025), Institut universitaire européen, Florence, 2025 ; et CMPF, Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : Résultats du MPM2026, *IUE*, Florence, juin 2026 (*cmpf.EUI.eu*).

[380] Dragomir M., Zsuzsa D., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance* [Rapport de suivi de la couverture médiatique : vue d'ensemble 2025 — Évaluation du respect de l'EMFA], Institut international de la presse (*International Press Institute* – IPI) et Centre de recherche sur les médias et le journalisme (*Media and Journalism Research Center* – MJRC), décembre 2025. La série 2025 a évalué la Bulgarie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne.

[381] *EMFA*, chapitre III, articles 8 à 13. L'article 8 porte sur la création du comité européen pour les services de médias et l'article 9 sur son indépendance ; l'article 11 prévoit la mise en place du secrétariat de la Commission. Le comité a été constitué en février 2025.

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

plateformes en ligne (VLOP)[382]. Ces avis présentent un intérêt majeur tant sur le plan politique qu'administratif, mais ils n'ont pas de caractère contraignant. Le considérant 27 les présente comme des éléments d'orientation dont la Commission et les autorités nationales peuvent s'inspirer, et non comme une obligation visant à contraindre un régulateur à revoir sa position[383]. Il s'agit là de la première des contraintes structurelles des instances européennes : l'organe créé pour renforcer la convergence ne peut pas se l'imposer lui-même. La Commission demeure l'acteur susceptible de mettre en avant certains manquements, notamment par le biais de procédures d'infraction, mais le comité des médias ne dispose pas pour autant d'un pouvoir d'exécution tel que celui dont dispose la Commission au titre du droit de la concurrence ou du Règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* – DSA). Cette distinction mérite d'être soulignée, puisqu'il arrive bien souvent que le pluralisme des médias puisse être remis en cause non seulement à la suite d'une infraction majeure, mais également par toute une série de nominations, de décisions de financement, de transferts de propriété et d'omissions administratives. Un organisme susceptible d'identifier ces tendances sans pouvoir imposer de mesures pour y remédier peut néanmoins faciliter le diagnostic sans pour autant avoir d'incidence sur les mesures d'incitation.

Une coopération horizontale entre les régulateurs vient également renforcer le comité des médias. L'article 14 permet à une autorité de régulation nationale de solliciter la coopération ou l'assistance mutuelle d'une autre, en précisant l'objet de sa demande. L'autorité sollicitée peut refuser son aide uniquement dans certains cas bien précis, tels que l'absence de compétence, et doit, dans le cas contraire, faire tout son possible pour répondre à la demande sans retard injustifié. Lorsqu'un régulateur estime qu'il existe un risque sérieux menaçant la liberté de fournir ou de recevoir des services de médias, ou encore la sécurité publique, il peut solliciter une coopération accélérée ; dans ce cas, l'autorité sollicitée est tenue de répondre dans un délai de 14 jours calendaires. Les désaccords non résolus peuvent alors être soumis au comité des médias[384].

L'article 15 instaure un mécanisme plus spécifique applicable aux plateformes de partage de vidéos. Une autorité de régulation peut demander à l'autorité de régulation de l'État membre compétent de faire respecter les obligations prévues à l'article 28 *ter* de la Directive Services de médias audiovisuels. En cas de désaccord entre les deux autorités, l'affaire peut alors être soumise au comité des médias en vue d'une médiation et, si nécessaire, d'un avis dans lequel il recommande des mesures à prendre[385]. Ce mécanisme est particulièrement important car il offre aux autorités de régulation des médias une procédure officielle de règlement des litiges transfrontières concernant les plateformes. La logique reste toutefois celle de la coopération, qui repose sur la capacité et la volonté de l'autorité à laquelle la demande a été transmise.

---

[382] *EMFA*, article 13, lu conjointement avec les articles 14, 15, 18, 21, 22 et 23.
[383] *Ibid.*, considérant 27 et article 13.
[384] *Ibid.*, article 14, en particulier les alinéas 4 à 7.
[385] *Ibid.*, article 15. Contrairement au mécanisme de coopération accélérée prévu à l'article 14, l'article 15 ne prévoit pas en soi de délai précis pour la communication d'informations ; les délais applicables à l'autorité saisie et à la procédure de médiation doivent être définis dans le règlement intérieur du comité.

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

L'EMFA doit également s'appliquer parallèlement au DSA, qui prévoit une répartition claire des mesures d'application de la règlementation. En vertu du DSA, la supervision des très grandes plateformes en ligne et des très grands moteurs de recherche en ligne (VLOSE) est confiée à la Commission européenne, tandis que les coordinateurs nationaux des services numériques prennent en charge les autres questions relatives aux services intermédiaires. En revanche, conformément à l'EMFA, la coopération s'effectue par l'intermédiaire des autorités de régulation des médias et du comité des médias[386]. Dans certains États membres, une même autorité peut intervenir dans les deux cas de figure, par exemple l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) en France et la Commission irlandaise des médias (*Coimisiún na Meán*) en Irlande. D'autres États membres répartissent les fonctions prévues par le DSA et l'EMFA entre différents organismes, comme l'Autorité fédérale de régulation des télécommunications et de la poste (*Bundesnetzagentur*) et les autorités régionales chargées des médias en Allemagne, ou encore l'Autorité néerlandaise de protection des consommateurs et du marché (ACM) et l'Autorité néerlandaise des médias (*Commissariaat voor de Media*) aux Pays-Bas. Cette répartition présente une véritable importance, étant donné qu'un même problème concret, comme la décision d'une plateforme susceptible d'affecter la visibilité d'un contenu d'information, peut relever à la fois du DSA et de l'EMFA. L'efficacité du dispositif dépend donc également de mécanismes de coordination clairs au niveau national, avant même que les mécanismes de coopération transfrontière de l'EMFA ne soient mis en œuvre.

L'architecture européenne renforce ainsi le cadre réglementaire, mais ne se substitue pas à l'application nationale de la réglementation. Elle établit des canaux de communication, des avis, des obligations de coopération et des procédures de recours, sans pour autant créer un régulateur européen des médias doté d'un pouvoir de sanction direct sur les États membres, les autorités nationales ou les propriétaires de médias.

9.3. Mise en application au niveau national : régulateurs, mise en œuvre et divergences

La plupart des mesures d'application restent nationales. L'EMFA fait appel aux autorités nationales de régulation pour siéger au comité des médias, surveiller les marchés des médias, répondre aux demandes de coopération et protéger le pluralisme et l'indépendance éditoriale. Son efficacité dépend par conséquent de conditions qui varient considérablement d'un pays à l'autre au sein de l'UE, notamment l'indépendance, les ressources, les capacités techniques, l'accès aux données relatives à la propriété et au financement, ainsi que le contexte politique dans lequel évolue le régulateur[387].

L'indépendance réglementaire est la première condition. Une autorité qui dépend du Gouvernement pour les nominations, son budget ou sa marge de manœuvre opérationnelle peut en effet avoir une capacité limitée à appliquer la règlementation de

[386] *Règlement (UE) 2022/2065 (règlement sur les services numériques)*, *EUR-Lex*, *JO* L 277, 27 octobre 2022, articles 49 à 51 et 56, 65 à 66.
[387] *EMFA*, article 7 et articles 8-13.

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

manière indépendante lorsque la conduite ou les intérêts du Gouvernement sont directement concernés. Le MCMR a ainsi constaté que l'indépendance était théoriquement garantie dans les pays qu'il a évalués, mais que l'indépendance réelle était bien souvent mise à mal par des nominations politisées, une dépendance financière et un contrôle politique. La Finlande constituait clairement une exception positive, alors que la Hongrie et la Slovaquie se situaient à l'opposé du spectre[388]. En Slovaquie, l'actuel Gouvernement a procédé à la dissolution du radiodiffuseur public RTVS en 2024 et l'a remplacé par STVR, dont le conseil d'administration est majoritairement composé de personnes nommées par le Gouvernement ; lorsque le président de l'autorité de régulation des médias a été démis de ses fonctions au début de l'année 2026, le comité des médias a averti que ces circonstances faisaient peser des « risques systémiques » sur son indépendance, et le pays a été soumis, au titre de l'EMFA, à une procédure de dialogue préalable à l'ouverture d'une procédure d'infraction avec la Commission[389].

La deuxième condition porte sur l'information. Les autorités de régulation ont notamment besoin de registres fiables en matière de propriété des médias, ainsi que de données sur les véritables bénéficiaires, sur l'audience, sur le financement public, sur la publicité d'État et, de plus en plus, sur la distribution de contenus sur les plateformes. En l'absence de ces données, les évaluations de concentration deviennent de simples formalités et les obligations de transparence se résument à de simples déclarations. C'est pourquoi les dispositions de l'EMFA sur la transparence de la propriété ne sont pas des éléments sans importance, mais font partie intégrante du mécanisme d'application lui-même : une autorité de régulation peut difficilement procéder à une enquête sur un marché qu'elle ne peut pas examiner.

Les conséquences d'une application insuffisante de la réglementation sont particulièrement flagrantes dans le domaine de la publicité d'État et des médias de service public. L'article 25 de l'EMFA exige que les fonds publics consacrés à la publicité d'État et aux contrats de fourniture ou de services associés soient attribués sur la base de critères

[388] Le cas de la Hongrie doit être replacé dans son contexte temporel. Dans ce chapitre, ce pays est présenté comme l'exemple négatif le plus révélateur du processus de contrôle des médias instauré par Viktor Orbán et son parti, le *Fidesz*, entre 2010 et les élections législatives d'avril 2026. Ces élections ont mis fin à seize années au pouvoir de Viktor Orbán et pourraient bien modifier la trajectoire du pays. Elles ne suffisent pas, à elles seules, à démanteler l'architecture institutionnelle mise en place au cours de la période précédente : l'autorité de régulation, les médias de service public, l'appareil publicitaire d'État, la concentration de la propriété des médias et les réseaux de dépendance doivent encore faire l'objet de réformes. Il convient donc de considérer la Hongrie, dans le présent contexte, comme le mauvais exemple de la période 2010-2026 et comme un banc d'essai visant à déterminer si un Gouvernement post-2026 serait en mesure de démanteler les structures de contrôle mises en place par le régime plutôt que de s'en porter dépositaire (pour davantage d'informations, voir Dragomir M., Zsuzsa D., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance* [Rapport de suivi de la couverture médiatique : vue d'ensemble 2025 — Évaluation du respect de l'EMFA], *op. cit.*).

[389] Concernant la réforme de RTVS/STVR, voir Hanák P., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance* [Rapport de suivi de la couverture médiatique : vue d'ensemble 2025 — Évaluation du respect de l'EMFA], Centre de recherche sur les médias et le journalisme (*Media and Journalism Research Centre*), à propos de la destitution du président de l'autorité de régulation et de la réaction du comité des médias, ainsi que du dialogue préalable à l'infraction qui s'en est suivi, Réponse rapide sur la liberté des médias (*Media Freedom Rapid Response*), *Slovakia: Bill on media regulatory restructuring and public media layoffs a crucial test for EMFA* [Slovaquie : le projet de loi visant à restructurer la réglementation des médias et à réduire les effectifs des médias publics constitue une étape cruciale pour l'EMFA], 2 avril 2026.

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

transparents, objectifs, proportionnés et non discriminatoires. Dans la pratique, le MCMR a conclu qu'à l'exception de la Finlande, les pays évalués n'avaient pas mis en place de systèmes parfaitement transparents et non discriminatoires pour répartir la publicité d'État, laquelle devient un instrument de captation lorsque les deniers publics sont utilisés pour récompenser les médias bienveillants, sanctionner ceux qui sont critiques ou soutenir un bloc de médias fidèles que le marché n'aurait pas été en mesure de soutenir autrement. En Slovaquie, le Premier ministre Robert Fico a publiquement menacé de réduire les subventions publicitaires versées à la chaîne commerciale la plus regardée du pays, Markíza, tant qu'elle persisterait à tenir une ligne éditoriale trop critique à l'égard du Gouvernement – ce qui illustre parfaitement la manière dont les budgets publicitaires peuvent être utilisés comme des moyens de pression, même sur les médias privés[390].

Les médias de service public présentent une difficulté supplémentaire. L'article 5 de l'EMFA impose aux États membres de veiller à ce que les fournisseurs de médias de service public soient indépendants sur le plan éditorial et fonctionnel, et que leurs procédures de financement respectent des critères transparents et objectifs préalablement définis, afin que ce financement soit adéquat, durable et prévisible. Le non-respect de ces exigences peut prendre deux formes. Certains radiodiffuseurs sont confrontés à un sous-financement chronique et sont par conséquent dans l'incapacité d'exercer leur mission. D'autres bénéficient d'un soutien motivé par des considérations politiques qui sert davantage à renforcer le message du Gouvernement qu'à assurer une mission de service public. Dans les deux cas, le principe directeur est évident, mais aucune autorité, procédure ni sanction capable de faire respecter ce principe n'est prévue[391].

Une application directe n'élimine toutefois pas les divergences nationales. Un règlement ne nécessite pas de transposition au même titre qu'une directive, mais les législations, institutions et procédures nationales doivent néanmoins être adaptées. Les résultats font apparaître un large éventail de situations allant d'un alignement quasi complet dans certains pays à une adaptation partielle dans d'autres, sans oublier une certaine inertie législative dans plusieurs pays, ainsi qu'un recours juridique officiel introduit par la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne en juillet 2024, pour demander l'annulation des principales dispositions de l'EMFA[392].

La question des concentrations traduit parfaitement toute l'ampleur de ces divergences. L'article 22 de l'EMFA impose aux États membres de prévoir, dans leur législation nationale, une évaluation des concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un impact significatif sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Le MPM 2026 a constaté qu'au cours de la période d'évaluation de 2025, seuls quatre États membres disposaient de réglementations et de procédures permettant une évaluation distincte des fusions dans le secteur des médias dans une perspective de

---

[390] *EMFA*, article 25 ; Dragomir M., Zsuzsa D., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance* [Rapport de suivi de la couverture médiatique : vue d'ensemble 2025 — Évaluation du respect de l'EMFA], *op. cit.*

[391] *EMFA*, article 5, en particulier ses alinéas 1 et 3. Voir également Hermanns O., Lacourt A., *Governance and funding of public service media* [Gouvernance et financement des médias de service public], Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2025.

[392] *Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européen*, Affaire C-486/24, recours introduit le 10 juillet 2024, au titre de l'article 114 du *TFUE* et pour des motifs de souveraineté nationale. Voir *cmpf.EUI.eu*.

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

pluralisme, et que celles-ci n'étaient pas toutes pleinement conformes à l'article 22. Dans 16 États membres, les fusions dans le secteur des médias étaient uniquement évaluées en fonction des critères économiques du droit de la concurrence, tandis que dans les sept autres, des procédures spéciales avaient été mises en place mais se limitaient très largement au secteur audiovisuel[393].

L'affaire hongroise Blikk illustre parfaitement les conséquences de cette lacune dans la pratique. Le 31 octobre 2025, le groupe hongrois de Ringier, auquel appartient le tabloïd le plus populaire du pays, *Blikk*, ainsi que son édition en ligne, a été cédé au groupe Indamedia, partisan du *Fidesz*, qui détenait déjà le principal portail d'information *Index*. À cette époque, le marché avait déjà fait l'objet d'une restructuration profonde : l'Institut Reuters rapportait que le nombre d'entreprises de médias étrangères en Hongrie était passé de 57 en 2010 à 17 en avril 2026. Aucune évaluation du pluralisme des médias à l'échelle nationale n'ayant été réalisée, le comité des médias est intervenu et a conclu, le 10 avril 2026 dans son tout premier avis et en application de ses pouvoirs d'initiative au titre de l'article 23 de l'EMFA, que cette concentration présentait des risques pour le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale et qu'elle était vraisemblablement susceptible d'affecter le marché intérieur. Cet avis est riche d'enseignements précisément parce qu'il n'est pas contraignant et qu'il a été rendu après la finalisation de ce rachat. En d'autres termes, le système a fonctionné comme il était censé le faire, mais n'a tout de même pas pu faire empêcher la transaction[394].

Lorsque les groupes de médias et les plateformes opèrent au-delà des frontières du marché intérieur, ces différentes approches en matière de contrôle incitent à un arbitrage réglementaire. Les entreprises peuvent se tourner vers des régimes nationaux moins contraignants ou chercher à en tirer avantage ; les gouvernements peuvent se prévaloir d'une conformité formelle alors que les institutions chargées du respect de la réglementation sont toujours insuffisantes ; et la crédibilité du cadre réglementaire peut être affectée par des différences significatives dans l'application nationale de la réglementation. Le comité des médias a été créé pour favoriser la convergence, mais l'expérience acquise à ce jour montre que pour parvenir à davantage de cohérence, une coopération renforcée entre les autorités nationales sera nécessaire, notamment tant que les pouvoirs d'application resteront répartis entre différentes juridictions.

---

[393] Blagojev T. et al. *Monitoring Media Pluralism in the European Union: Results of the MPM2026* [Surveillance du pluralisme des médias dans l'Union européenne : résultats du MPM 2026], Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *EUI*, juin 2026, pp. 58–59, DOI: 10.2870/3260290.

[394] Pour plus d'informations sur cette transaction, voir Reuters Institute, Digital News Report 2026 : Hongrie ; et K. Cseres et A.-C. Ciusca, *The EU's Chance to Curb Media Capture: Blikk Acquisition in Hungary*, *Verfassungsblog* (en allemand) [L'occasion pour l'UE de freiner la prise de contrôle des médias : l'acquisition de Blikk en Hongrie], [Blog constitutionnel], 11 décembre 2025. Sur l'avis du comité, voir Comité européen des services de médias, avis rendu en vertu de l'article 23(1) de l'EMFA sur l'acquisition de Ringier Hungary Kft. par Indamedia Network Zrt : site web du comité des médias, Direction générale des réseaux de communication, contenu et technologies, *Media Board: acquisition of Ringier Hungary by Indamedia poses risks to media pluralism and editorial independence* [Comité des médias : l'acquisition de Ringier Hungary par Indamedia présente des risques pour le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale], communiqué de presse, 10 avril 2026. L'avis relève l'absence d'évaluation nationale prévue à l'article 22(1) et (2).

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

9.4. Les plateformes qui exercent un contrôle éditorial

Les plateformes sont désormais les principaux contrôleurs de l'accès à l'information, mais elles ne s'inscrivent pas pleinement dans une logique de pluralisme médiatique élaborée principalement avec les radiodiffuseurs et la presse écrite. L'EMFA répond à ce défi de deux manières : premièrement, il reconnaît qu'une plateforme peut, dans certaines circonstances, agir également en tant que fournisseur de services de médias, et deuxièmement, il instaure une protection procédurale spécifique pour les contenus de médias diffusés sur les très grandes plateformes en ligne. Ces deux mesures sont primordiales, mais leur mise en œuvre s'avère particulièrement difficile.

La première difficulté tient à leur classification. Le considérant 11 de l'EMFA précise que les contenus générés par les utilisateurs et les plateformes en tant que telles sont exclus de la définition d'un fournisseur de services de médias. Il précise toutefois également que le fournisseur d'une plateforme de partage de vidéos, ou de toute autre plateforme, peut relever de cette définition à l'égard des contenus éditoriaux qu'il propose, dès lors qu'il exerce une responsabilité éditoriale sur ces contenus. Il en résulte une double qualification : une même entreprise peut être considérée comme une VLOP au titre du DSA et, pour certaines de ses activités, comme un fournisseur de services de médias au sens de l'EMFA[395].

Cette double compétence permet de savoir qui est chargé de faire respecter telle ou telle réglementation. En effet, l'activité d'hébergement d'une plateforme, ses systèmes de recommandation et ses obligations en matière de risques systémiques relèvent principalement du champ d'application du DSA ; la Commission assure le contrôle des VLOP et des VLOSE, tandis que les coordinateurs nationaux des services numériques (*Digital Services Coordinators* – DSC) sont chargés des questions relatives au cadre plus large applicable aux intermédiaires. L'activité éditoriale d'une plateforme, pour autant qu'elle existe, relève du cadre réglementaire des médias, appliqué par les autorités nationales de régulation des médias et coordonné par le comité des médias[396]. La frontière n'est pas toujours clairement établie. Une décision visant à référencer, à déclasser ou à supprimer un contenu peut être présentée comme l'application des conditions d'utilisation, une mesure d'atténuation des risques au titre du DSA, une priorité éditoriale ou une combinaison des trois. La législation définit des catégories pour les régulateurs, alors que les plateformes fonctionnent grâce à des systèmes intégrés.

La deuxième difficulté porte sur l'article 18 de l'EMFA. Pour la première fois dans le droit de l'Union européenne, les contenus des fournisseurs de services de médias diffusés sur les VLOP bénéficient d'une protection procédurale spécifique contre certaines décisions de modération.

Ce mécanisme repose sur trois volets :

---

[395] *EMFA*, considérant 11 et article 2. Voir également M. Cappello (sous la direction de), *Application des règles sur les contenus illicites et la désinformation en ligne*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2025.

[396] DSA, articles 49 à 51 et 56, 65 à 66 ; M. Cappello (sous la direction de), *Ibid.*

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

Premièrement, les VLOP doivent fournir une fonctionnalité permettant à un bénéficiaire de leur service de déclarer : être un fournisseur de services de médias ; être éditorialement indépendant des États membres, des partis politiques et des pays tiers ; être soumis à une surveillance réglementaire ou à un mécanisme agréé de corégulation ou d'autorégulation ; et ne fournir aucun contenu généré par l'IA sans vérification humaine ni contrôle éditorial. Les informations déclarées, à l'exception des coordonnées internes, doivent être rendues publiques sur l'interface de la plateforme[397].

Deuxièmement, avant de suspendre ou de restreindre la visibilité d'un contenu fourni par un fournisseur agréé de services de médias pour des motifs liés aux conditions générales d'utilisation, la plateforme en question doit motiver sa décision et, en principe, accorder un délai de 24 heures au fournisseur pour faire valoir ses arguments avant que la restriction ne prenne effet. Cette garantie relève davantage de la procédure que d'une protection absolue ; elle ne confère pas aux fournisseurs de médias une immunité face aux mesures de modération[398].

Troisièmement, les plaintes déposées par les fournisseurs de services de médias via le système interne de traitement des plaintes de la plateforme doivent être examinées en priorité et sans retard injustifié. Le fournisseur peut se faire représenter par un organisme désigné à cet effet. En cas de litige persistant, le dispositif prévoit un dialogue entre la plateforme et le fournisseur et, à la demande de ce dernier, un avis du comité des médias sur l'issue de ce dialogue[399].

L'ensemble du mécanisme repose sur l'intégrité de l'autodéclaration. Les lignes directrices de la Commission européenne de 2026 relatives à la fonctionnalité de déclaration prennent donc toute leur importance. Elles précisent que cette fonctionnalité doit être parfaitement visible, facilement accessible, simple d'utilisation et doit permettre aux fournisseurs de services de médias de procéder aux déclarations prévues à l'article 18, plutôt que de les obliger à se soumettre à une procédure d'éligibilité distincte élaborée par la plateforme. Lorsqu'il existe un doute raisonnable sur le fait qu'un fournisseur soit soumis à un contrôle réglementaire ou adhère à un mécanisme de corégulation ou d'autorégulation reconnu, il convient que la plateforme sollicite une confirmation auprès de l'autorité de régulation ou de l'organisme compétent. Les lignes directrices abordent également le risque d'abus potentiels, en particulier de la part de fournisseurs qui se livrent de manière systématique à des activités de désinformation, de manipulation de l'information ou d'ingérence, y compris les fournisseurs sous le contrôle de certains pays tiers ; des organisations représentatives de la société civile et des organismes de vérification des faits peuvent signaler d'éventuels cas de non-conformité afin qu'ils soient vérifiés. Ces contrôles ne doivent toutefois pas écarter des fournisseurs légitimes au seul motif qu'ils opèrent sous des modalités moins institutionnalisées, qu'ils ne figurent pas dans un registre accessible au public ou qu'ils ne peuvent pas fournir de pièces justificatives supplémentaires. Les lignes directrices reconnaissent que les fournisseurs de services de médias peuvent avoir recours à des travailleurs indépendants et précisent que l'absence de pièces justificatives

[397] *EMFA*,, article 18(1) et (2).
[398] *Ibid.*, article 18(4), premier sous-paragraphe.
[399] *Ibid.*, article 18(5) à (7).

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

facultatives ne doit ni rendre une déclaration incomplète ni constituer un motif de rejet de celle-ci[400].

La limite déterminante repose sur l'interface avec le DSA. La garantie de notification préalable prévue à l'article 18 s'applique uniquement lorsque la VLOP intervient en vertu de ses propres conditions générales. Elle ne s'applique pas lorsque la plateforme agit en application des obligations prévues par le droit de l'Union relatives aux contenus illicites, conformément à l'article 28 *ter* de la Directive SMA, ou au titre des dispositions du DSA relatives à la protection des mineurs, à l'évaluation des risques systémiques et à l'atténuation de ces risques[401].

Cette exception est nécessaire, mais elle constitue le principal problème en matière d'application de la réglementation. Si elle est interprétée de manière trop large, l'exception relative au risque systémique pourrait vider de sa substance la garantie en faveur des médias : une plateforme pourrait ainsi restreindre l'accès aux contenus médiatiques et présenter cette décision comme une mesure d'atténuation des risques plutôt que comme une application de ses propres conditions d'utilisation. Si elle est interprétée de manière trop restrictive, cette garantie pourrait également ralentir la lutte contre les contenus véritablement préjudiciables présentés sous forme de médias. Deux risques se posent alors : un retrait excessif qui restreint l'accès au journalisme légitime, et un retrait insuffisant des contenus préjudiciables prétendument journalistiques.

En matière de pluralisme, cette question n'est aucunement marginale. Lorsqu'une plateforme décide qu'un article d'actualité doit être visible, rétrogradé, référencé ou supprimé, elle détermine non seulement le traitement réservé à un contenu particulier, mais plus généralement la visibilité du journalisme dans l'environnement de l'information. Les droits fondamentaux concernés sont la liberté d'expression, la liberté de la presse et le libre accès à des sources diversifiées. La réalité opérationnelle repose sur des décisions prises par le secteur privé, à un rythme extrêmement soutenu et à grande échelle.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue la dimension utilisateur. L'article 18 de l'EMFA est rédigé du point de vue des fournisseurs de médias, mais les conséquences sur l'accès des citoyens à une information diversifiée se répercutent également sur le public. Si le système de recommandation d'une plateforme rétrograde systématiquement certaines sources d'information professionnelles, les utilisateurs risquent de ne jamais savoir ce qu'ils auront manqué. La visibilité, la mise en avant et la facilité de recherche sont par conséquent des aspects du pluralisme, bien plus que de simples questions de modération des contenus. Dans le monde de l'audiovisuel, les régulateurs pouvaient examiner les grilles de programmes, les licences et les structures de propriété. Dans l'univers des plateformes, les décisions pertinentes sont en partie dissimulées dans les systèmes de classement, les files d'attente liées à l'application des politiques et les processus de gestion des risques. Une

[400] Commission européenne, *Lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la fonctionnalité de déclaration pour les fournisseurs de services de médias en vertu de l'article 18(1) du règlement (UE) 2024/1083* C/2026/901, 6 février 2026 ; *EMFA*, article 18(1), dernier sous-paragraphe.

[401] *Ibid.*, article 18(4), dernier sous-paragraphe, faisant référence aux articles 28, 34 et 35 du DSA, à l'article 28ter de la *Directive SMA* et à d'autres obligations prévues par le droit de l'Union en matière de contenus illicites.

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

application de la réglementation qui ne parvient pas à atteindre ce niveau pourrait bien passer à côté du véritable lieu où se forge aujourd'hui le pluralisme.

Les recours proposés sont essentiellement de nature procédurale : une motivation, un droit de réponse, un traitement prioritaire des plaintes, un dialogue et un éventuel avis non contraignant du comité des médias[402]. Il s'agit là de progrès par rapport à l'ancien modèle de « retrait et notification », dans lequel des contenus médiatiques pouvaient disparaître sans véritable explication. Pour autant, ces recours ne constituent pas un droit absolu à la réintégration, ni ne permettent la création d'une autorité unique capable de décider dans les meilleurs délais si une plateforme a fait un usage abusif de l'exception prévue par le DSA pour contourner la clause de sauvegarde de l'EMFA. L'article 18 de l'EMFA ne fonctionnerait donc que si la distinction entre les conditions d'utilisation et le risque systémique était clairement établie, soit précisément le type de distinction que la mise en œuvre fondée sur la coopération peine à faire respecter.

9.5. Les modèles de mise en application dans le cadre européen élargi

L'EMFA n'est pas le seul modèle de mise en application prévu par le droit européen. Le cadre élargi propose en effet plusieurs modèles, qui sont tous pertinents pour le pluralisme des médias, mais insuffisants à eux seuls.

Le modèle le plus fiable sur le papier semble être celui du contrôle administratif assorti d'amendes. Le DSA confère à la Commission européenne des pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des VLOP et des VLOSE, avec des amendes pouvant aller jusqu'à 6 % de leur chiffre d'affaires annuel mondial. Le droit de la concurrence et celui de la protection des données prévoient également des sanctions proportionnelles au chiffre d'affaires[403]. L'avantage d'un tel modèle tient à son pouvoir dissuasif. Toutefois, du point de vue du pluralisme, sa principale faiblesse provient du fait que les amendes sont particulièrement efficaces lorsque l'infraction est ponctuelle et clairement identifiable. L'érosion progressive de la diversité des points de vue, la mainmise sur un régulateur ou l'affectation politique de fonds publics sont autant de réalités difficiles à traduire en un acte unique passible de sanction.

Le deuxième modèle repose sur la corégulation au moyen de codes. La Directive SMA reconnaît la corégulation et l'autorégulation, et le code de l'Union européenne sur la désinformation a été intégré aux dispositions du DSA en qualité de code de conduite. Ce modèle offre une certaine souplesse et séduit les acteurs du secteur, en particulier dans un environnement en constante évolution comme celui des plateformes[404]. Son point faible réside cependant dans son applicabilité. Les codes peuvent en effet fonctionner

[402] *Ibid.*, article 18(4) à (7) ; considérant 27.
[403] DSA, article 74(1) ; règlement (CE) n° 1/2003, article 23 ; règlement (UE) 2016/679 (RGPD), article 83.
[404] *Directive SMA*, article 4 bis ; site web de la Commission européenne, *La Commission approuve l'intégration du code volontaire de bonnes pratiques contre la désinformation dans le Règlement sur les services numériques*, communiqué de presse, 13 février 2026.

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

correctement lorsque les parties prenantes sont disposées à honorer leurs engagements, mais ils s'avèrent moins efficaces dès lors que le respect de ces engagements porte atteinte aux intérêts commerciaux, politiques ou stratégiques d'un acteur, ou lorsque l'État lui-même est à l'origine de pressions.

Le troisième modèle, plébiscité par l'EMFA, repose sur une coopération structurée. Il respecte les compétences nationales et établit des points de convergence. Pour autant, la coopération ne remplace pas la prise de décision : elle permet d'identifier le problème, de partager des informations et d'émettre un avis, mais ne peut, dans l'absolu, contraindre un régulateur sous influence ou un Gouvernement inflexible à intervenir.

Un quatrième modèle mise sur les tribunaux et les garanties procédurales. La Directive anti-SLAPP (directive (UE) 2024/1069 contre les « procédures bâillons »)[405], fait appel à des mécanismes tels que le rejet précoce des plaintes manifestement infondées, la constitution d'une garantie pour les frais de procédure, le transfert des frais et des sanctions en cas de recours abusifs. Ce modèle protège très efficacement les droits et présente un avantage considérable : les tribunaux peuvent permettre un recours lorsque les régulateurs sont dans l'incapacité d'agir. Sa faiblesse réside cependant dans son caractère uniquement réactif : il protège le journaliste ou le média seulement après que des pressions se soient concrétisées, mais il ne vient pas restructurer un marché sous influence.

Un cinquième modèle prévoit des procédures d'infraction engagées par la Commission européenne. Il est moins rapide que l'application directe de mesures administratives et ne peut se substituer aux régulateurs nationaux, mais il présente toutefois un avantage : il s'attaque à la défaillance des États membres en tant que telle. Lorsqu'un Gouvernement met en place une autorité dépourvue d'indépendance, attribue les marchés publicitaires de l'État de manière discriminatoire ou refuse d'instaurer un critère de pluralisme, le problème ne découle pas uniquement du comportement du marché ; il s'agit d'un manquement de l'État. Les procédures d'infraction sont par conséquent indispensables pour garantir un filet de sécurité, même si elles sont politiquement coûteuses et particulièrement longues sur le plan procédural.

Cette approche figure parmi les pouvoirs d'exécution les plus fréquemment utilisés par la Commission européenne et peut s'avérer pertinente en matière de concentration des médias, de dépenses publiques discriminatoires et de financement des médias de service public[406]. Mais elle ne saurait pour autant se substituer à l'application des exigences en matière de pluralisme des médias. Le droit de la concurrence tient compte des effets économiques et le régime des aides d'État des distorsions de concurrence, tandis que le pluralisme suppose une évaluation plus démocratique : il ne s'agit pas seulement de déterminer si un marché reste concurrentiel, mais également si les citoyens disposent toujours d'un accès à des sources d'information diverses et indépendantes. C'est pourquoi l'article 22 de l'EMFA instaure une évaluation spécifique du pluralisme des médias

[405] *Directive anti-SLAPP*, *op. cit.*

[406] *Règlement du Conseil (CE) n° 139/2004* du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations »), *EUR-Lex*, *JO* L 24, articles 101 à 102 et 107 à 109 du TFUE.

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

parallèlement au contrôle habituel des concentrations, plutôt que de laisser cette tâche exclusivement au droit de la concurrence[407].

La leçon à tirer de ces modèles est qu'un mécanisme d'application fonctionnel du pluralisme des médias se doit d'être mixte. Il nécessite des sanctions administratives lorsque les obligations sont clairement définies ; des garanties judiciaires lorsque des droits sont bafoués ; des mesures de concurrence et de contrôle des aides d'État lorsque les perturbations du marché et du financement sont importantes ; des procédures d'infraction lorsqu'un État membre est lui-même à l'origine du problème ; et une coopération structurée lorsque la coordination transfrontière est inévitable. En définitive, il ne s'agit pas tant de savoir quel modèle sera le meilleur, mais quelle combinaison permettra de remédier le plus efficacement au préjudice constaté.

9.6. Conclusion : les conditions d'une mise en application efficace

L'EMFA a modifié le statut juridique des garanties en matière de pluralisme des médias. Il n'a toutefois pas encore fait évoluer la situation sur le terrain. L'Europe est passée d'une coordination souple à des obligations contraignantes, mais ces obligations reposent toujours sur un dispositif de mise en application qui demeure national, inégal et, dans plusieurs États membres, insuffisant.

Quatre conditions émergent. Premièrement, les régulateurs doivent être indépendants et disposer de ressources suffisantes. Une indépendance sans moyens est tout aussi vouée à l'échec que des moyens sans indépendance. Deuxièmement, la transparence en matière de propriété et de financement doit être considérée comme un élément essentiel de l'application de la réglementation, et non comme une simple mesure symbolique. Un régulateur ne peut apprécier les questions de concentration, de publicité d'État ou de financement du service public sans disposer de données parfaitement fiables. Troisièmement, les procédures spécifiques aux plateformes doivent être applicables en temps réel. L'article 18 de l'EMFA ne sera pertinent que si la frontière entre la modération du contenu conformément aux conditions d'utilisation et l'atténuation des risques systémiques prévue par le DSA n'est pas entièrement laissée à l'appréciation des plateformes. Enfin, la coordination doit s'accompagner de conséquences. Les avis, le dialogue et la coopération ne sont efficaces que si les manquements persistants peuvent donner lieu à des procédures d'infraction, à des mesures visant la concurrence ou les aides d'État, ou encore à des sanctions à l'échelle nationale[408].

---

[407] *EMFA*, article 22 et considérant 12 (l'évaluation du pluralisme est une procédure distincte et complémentaire de celle prévue par le droit de la concurrence et le contrôle des concentrations).

[408] Site web de la Commission européenne, *Commission calls on Hungary to comply with European Media Freedom Act and Audiovisual Media Services Directive* [La Commission appelle la Hongrie à se conformer au règlement européen sur la liberté des médias et à la directive Services de médias audiovisuels], communiqué de presse, 11 décembre 2025 (dernière mise à jour le 11 décembre 2025).

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

Les éléments actuellement disponibles nous dévoilent une situation imparfaite. Le modèle de coopération et d'avis n'a pas, à lui seul, permis de faire évoluer les systèmes sous influence vers l'indépendance. La Hongrie, au cours de la période 2010-2026, a ainsi montré comment un Gouvernement peut annihiler le pluralisme tout en conservant les mécanismes juridiques en place[409]. La Slovaquie témoigne quant à elle du fait que cette mainmise peut également s'opérer par le biais d'une restructuration institutionnelle accélérée[410]. Dans les deux cas, le problème ne réside pas tant dans l'absence de garanties européennes que dans le décalage entre ces garanties et les conséquences qui en découlent.

En revanche, les outils permettant d'intensifier la prise de mesures existent déjà. La procédure d'infraction engagée par la Commission européenne à l'encontre de la Hongrie en décembre 2025, ainsi que le premier avis d'initiative du comité des médias sur la prise de contrôle de Ringier par Indamedia en avril 2026, montrent tous deux que l'EMFA peut devenir plus qu'un simple instrument déclaratoire. Il reste néanmoins à voir si ces mesures seront prises de manière systématique : c'est là que réside le véritable défi. Il semble désormais certain que le pluralisme des médias en Europe ne dépendra pas uniquement de la qualité de la rédaction du texte, mais surtout de la volonté des régulateurs, des tribunaux et de la Commission d'utiliser les pouvoirs qui sont déjà à leur disposition.

[409] Dragomi M. et Detrekői Zs., *Lost in Capture: How and Why the European Union Lost the Battle for Media Freedom in Europe* [Perdu dans un piège : comment et pourquoi l'Union européenne a perdu la bataille pour la liberté des médias en Europe], in Martin Senftleben, Kristina Irion, Tarlach McGonagle et Joost Poort (sous la direction de), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe*, Cambridge University Press, 2026, p. 181–198.
[410] Hanák P., *Media Capture Monitoring Report: Slovakia 2025 – Measuring EMFA Compliance* [Rapport de suivi sur la captation des médias : Slovaquie 2025 – Évaluation du respect de l'EMFA], *op. cit.*

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

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



