



Le règlement européen sur la liberté des médias à la loupe

IRIS

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS

Le règlement européen sur la liberté des médias à la loupe

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2024

ISSN 2079-1070

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du Département Informations juridiques

Équipe éditoriale – Olivier Hermanns, Justine Radel-Cormann, Sophie Valais

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs

Marc D. Cole, Christina Etteldorf

Relecture

Aurélie Courtinat, Anthony Mills

Traduction

Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

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

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit :

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

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2024

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 épiciènes.

Le règlement européen sur la liberté des médias à la loupe

Marc D. Cole, Christina Etteldorf

Avant-propos

Si l'Observatoire européen de l'audiovisuel devait adopter une devise, il pourrait bien choisir de reprendre les célèbres mots d'Héraclite : « Il n'y a rien de permanent sauf le changement ». Depuis sa création en 1992, l'Observatoire a suivi de nombreuses réglementations sur les médias, depuis la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière et son équivalent européen, la directive Télévision sans frontières (toutes deux adoptées en 1989), jusqu'à l'actuelle directive sur les services de médias audiovisuels et ses étapes intermédiaires.

Il est à noter que tous ces développements juridiques, qui constituent des étapes importantes dans l'histoire de la régulation des médias dans l'UE, se sont produits par tranches de dix ans (à peu près). Toutefois, parallèlement à l'accélération du marché et de l'évolution technologique ces derniers temps, la production législative s'est également accélérée. « DSA », « DMA », « EMFA » sont autant d'abréviations se rapportant à des législations européennes récentes qui modifient radicalement les règles du jeu. En particulier, l'EMFA (abréviation de European Media Freedom Act) peut être considéré comme le début d'une nouvelle ère de régulation des médias par l'UE et comme une étape importante vers la sauvegarde de la liberté et du pluralisme des médias dans le marché intérieur de l'UE.

C'est du moins l'avis des auteurs de la présente publication. Au fil des pages, le professeur Mark Cole et la chercheuse Christina Etteldorf, tous deux de l'Institut du droit européen des médias (EMR) de Sarrebruck, institution partenaire de l'Observatoire, démêlent les subtilités de ce nouveau cadre législatif d'une manière qui soit accessible à un public plus large.

Le rapport aborde des questions juridiques essentielles concernant la base juridique et le contexte de la création de l'EMFA et nous présente la structure du règlement. Il examine le rôle des États membres dans la garantie des droits et des devoirs des fournisseurs de services de médias et de leurs destinataires. Les auteurs montrent que l'EMFA établit un cadre global pour la coopération réglementaire et le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias. À cette fin, l'EMFA s'appuie sur la coopération entre des autorités ou des organismes de régulation nationaux forts et un nouveau Comité européen pour les services de médias (EBMS) indépendant, chargé de conseiller la Commission européenne sur les questions liées aux services de médias.

La partie centrale du rapport offre une vue d'ensemble des sujets les plus importants abordés par le nouveau règlement, structurés en fonction de leurs effets respectifs sur les différents destinataires. Le rapport examine les dispositions garantissant la liberté éditoriale et l'indépendance effectives des fournisseurs de services de médias, la protection des sources journalistiques et les garde-fous pour le fonctionnement indépendant des fournisseurs de médias de service public. Il explique en outre l'important mécanisme de « traitement préférentiel » prévu par l'EMFA, qui bénéficierait à certains médias sélectionnés. Enfin, le rapport présente les règles concernant l'évaluation des concentrations sur le marché des médias et la structure institutionnelle pour une coopération renforcée.

Le résultat est un regard neuf sur l'EMFA, pour lequel je tiens à remercier les deux auteurs.

Bonne lecture !

Strasbourg, décembre 2024

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

1. Introduction	1
2. Base juridique et controverse (en cours)	4
2.1. La clause du marché unique comme base juridique	4
2.2. La question de la répartition des compétences de l'UE	6
2.3. Traitement des points de controverse lors de la procédure législative	8
2.4. Le recours juridique en cours auprès de la CJUE	9
3. L'EMFA en bref	11
3.1. Chapitres I et II sur les définitions, les droits et les obligations	11
3.2. Chapitre III sur les organes institutionnels et les procédures de coopération, ainsi que sur la structure du marché des médias	13
3.3. Chapitre IV concernant le suivi et l'évaluation, ainsi que le calendrier d'entrée en vigueur des dispositions	15
4. Présentation détaillée du champ d'application de l'EMFA	16
4.1. Droits des destinataires et des utilisateurs	16
4.1.1. Accès à des contenus médiatiques diversifiés et indépendants	16
4.1.2. Droit à la personnalisation des offres de médias	18
4.2. Règles applicables aux fournisseurs de services de médias	20
4.2.1. Droits et obligations des fournisseurs de services de médias (d'information)	20
4.2.2. Protection spécifique des sources journalistiques	26
4.3. Première apparition dans l'EMFA : les médias de service public	28
4.3.1. La notion de fournisseurs de médias de service public	28
4.3.2. Garde-fous procéduraux concernant la gestion et le financement	30
4.3.3. Contrôle de l'application des dispositions concernant les MSP	31
4.4. Relation entre les plateformes et les médias	32
4.4.1. Traitement préférentiel des fournisseurs de services de médias	32
4.4.2. Les enjeux de la « prérogative des médias »	34
4.4.3. Dérogations et impact potentiel	35
4.5. Façonner le marché intérieur des médias	37
4.5.1. Évaluation des concentrations sur le marché des médias	37
4.5.2. Mesure de l'audience	41
4.5.3. Allocation de ressources aux fins de publicité d'État	42
4.6. Un cadre institutionnel pour une coopération renforcée et des procédures plus efficaces	44

4.6.1. Dispositif institutionnel et rôle du nouveau comité.....	45
4.6.2. Coopération renforcée	51

5. Conclusion : vers un nouveau droit européen des médias ?..... 57

6. Annexe – Vue d'ensemble 59

Illustrations

Illustration 1.	Résultats du vote de l'EMFA au Parlement européen	2
Illustration 2.	Clauses culturelle, du marché intérieur et de subsidiarité.....	6
Illustration 3.	Lien entre l'EMFA et la Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique	18
Illustration 4.	Lien entre l'art. 4 et l'art. 21 de l'EMFA.....	22
Illustration 5.	Extrait d'un document de la CEDH sur la protection des sources journalistiques.....	27
Illustration 6.	Fonctionnalité permettant les déclarations conformément à l'art. 18, par. 1 de l'EMFA.....	33
Illustration 7.	Procédure concernant la suspension ou la restriction de visibilité conformément à l'art. 8, par. 4 de l'EMFA.....	34
Illustration 8.	Processus de traitement des plaintes conformément à l'art. 18, par. 5 et 6 de l'EMFA	36
Illustration 9.	Illustration des niveaux de risque dans les pays couverts selon le Media Pluralism Monitor 2024.....	39
Illustration 10.	Règles principales de l'art. 25 de l'EMFA	43
Illustration 11.	Cadre institutionnel selon l'EMFA	45
Illustration 12.	Mécanisme de « coopération structurée » conformément à l'art. 14 de l'EMFA	53

Tableaux

Tableau 1.	Modifications du libellé de l'art. 1, par. 3 pendant le processus législatif	9
Tableau 2.	Comparaison des dispositions de l'EMFA, du DMA et du DSA sur l'autonomisation des utilisateurs.....	19
Tableau 3.	Modifications du libellé de l'art. 5, par. 2 pendant le processus législatif	30
Tableau 4.	Coopération renforcée	51



1. Introduction

Après une procédure législative relativement rapide par rapport à d'autres actes juridiques de l'UE, soit un peu moins de 15 mois après sa proposition¹, le règlement européen sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act - EMFA*)² est entré en vigueur le 1^{er} mai 2024³. La plupart de ses dispositions seront définitivement applicables le 8 août 2025. Le contexte et les motifs ayant conduit à proposer⁴ un règlement sur la liberté des médias sont liés, en particulier, à quatre problèmes notoires : 1) le manque de coordination des règles et procédures nationales relatives au pluralisme des médias ; 2) une coopération insuffisante entre les autorités nationales de régulation des médias ; 3) les ingérences dans les décisions éditoriales des services de médias ; 4) une allocation opaque et inéquitable des ressources économiques aux médias⁵. Pour remédier à ces vulnérabilités, la Commission européenne s'est largement appuyée sur son rapport sur l'État de droit⁶ et sur l'analyse du Media Pluralism Monitor (MPM) 2021⁷ du Centre for Media Pluralism and Freedom (CMPF) - un projet financé par l'UE qui suit chaque année les développements en matière de pluralisme et de liberté des médias au sein de l'UE et dans certains pays candidats.

¹ Un accord provisoire entre le Conseil et le Parlement européen a été conclu mi-décembre 2023 ([Conseil de l'UE, communiqué de presse du 15 décembre 2023](#)), tandis que l'accord sur le texte final a été conclu fin mars 2024 ([Conseil de l'UE, communiqué de presse du 26 mars 2024](#)).

² [Règlement \(UE\) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE, JO L, 2024/1083, 17 avril 2024.](#)

³ Pour un aperçu plus complet du processus législatif avec d'autres références, voir [EPRS, European Media Freedom Act - Briefing EU Legislation in Progress, 2023](#).

⁴ [COM/2022/457 final](#).

⁵ [Commission européenne, Document de travail des services de la Commission Impact assessment report, SWD\(2022\) 286 final, partie 1/3, p. 4.](#)

⁶ [Communication de la Commission Rapport 2021 sur l'état de droit, COM/2021/700 final](#).

⁷ [Bleyer-Simon K. et al., Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias, 2021.](#)



Illustration 1. Résultats du vote de l'EMFA au Parlement européen



Source : Parlement européen, [Session plénière du 13.3.2024](#), résultats du vote

Dans les quatre grands domaines couverts par le MPM 2021, le CMPF a identifié (selon ses propres catégories) un niveau de risque moyen pour les garanties fondamentales (par ex. l'existence de droits à l'information, de garanties pour les journalistes et d'autorités indépendantes chargées des médias), l'indépendance politique (par ex. le niveau d'ingérence politique dans les médias, notamment les médias de service public, ou l'existence de garde-fous contre les pratiques manipulatrices dans la publicité à caractère politique) et l'inclusion sociale (par ex. l'accès aux médias des divers groupes sociaux-culturels ou le niveau d'éducation aux médias). En ce qui concerne la pluralité du marché (par ex. la transparence et la concentration de la propriété des médias), le CMPF établit un risque moyen d'un niveau élevé, tirant la sonnette d'alarme sur les conditions économiques du journalisme professionnel et la viabilité des médias. Dans cette optique, la proposition d'EMFA repose sur le constat que, d'une part, les menaces pesant sur la liberté et la diversité des médias entravent l'accomplissement par les médias de leur mission, qui est fondamentale dans une démocratie d'un point de vue sociopolitique. D'autre part, des conditions de concurrence inégales en termes économiques, selon la Commission européenne, empêchent les acteurs du marché des médias d'exploiter pleinement le potentiel du marché intérieur.

Afin de relever ces défis où se mêlent des considérations culturelles et économiques, l'EMFA a pour objectif premier de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur (des médias), qui se caractérise essentiellement par la démocratie et l'État de droit. La protection de la liberté et de la diversité des médias est considérée comme le pilier central de cette démarche, néanmoins des objectifs secondaires tels que la sauvegarde du pluralisme, de l'indépendance et de la liberté éditoriale des médias, ainsi que la protection des journalistes, entrent également en ligne de compte. Il s'agit d'une évolution significative, car auparavant, ces aspects des droits fondamentaux n'étaient pas « réglementés » directement par le droit de l'UE, mais considérés comme des conditions nécessaires que les États membres devaient sauvegarder.

Compte tenu des multiples objectifs de l'EMFA, l'UE a fait le choix d'un règlement, directement applicable dans tous les États membres, plutôt que d'une directive, qui aurait nécessité une transposition en droit national. Contrairement à l'approche adoptée par le biais d'une directive dans d'autres domaines de la réglementation des médias, ce



changement a été principalement motivé par le niveau plus contraignant de l'ensemble des dispositions. Cela a probablement été jugé judicieux au regard d'éventuelles procédures à venir à l'encontre des États membres en cas de non-respect de la législation. D'autres arguments ont été avancés, à savoir la réduction d'éventuels écarts au cours du processus de mise en œuvre, l'établissement de droits directement applicables, ainsi qu'un impact positif sur les aspects institutionnels, à savoir la possibilité d'instituer un comité en remplacement du Groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) qui est l'organe de coordination des autorités réglementaires nationales actuellement en place⁸. Néanmoins, les nombreuses dispositions de l'EMFA, qui couvrent un large éventail de domaines et d'acteurs, laissent une grande marge de manœuvre aux États membres qui peuvent déterminer le degré réel d'harmonisation dans le cadre de la nouvelle « législation européenne sur les médias »⁹.

La présente publication vise à fournir une vision complète et détaillée des dispositions de l'EMFA¹⁰ et de leur impact sur les destinataires : les fournisseurs de services de médias et les intermédiaires, mais aussi les autorités de régulation et les États membres. Elle pointe également les domaines nécessitant des ajustements importants au niveau national au regard de l'harmonisation minimale réalisée par l'EMFA et montre les défis qui se profilent à l'horizon pour les mois et les années à venir.

⁸ [Commission européenne, Document de travail des services de la Commission Impact assessment report, SWD\(2022\) 286 final, partie 1/3, p. 40.](#)

⁹ Sur la dynamique d'élargissement de l'acquis en matière de droit des médias de l'UE, voir [Cole M., « Acting On Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act \(EMFA\) of the European Union », University of the Pacific Law Review 55\(2024\)2.](#)

¹⁰ Concernant la proposition d'EMFA, voir [Cabrera Blázquez F. J., The proposal for a European Media Freedom Act, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022.](#)



2. Base juridique et controverse (en cours)

2.1. La clause du marché unique comme base juridique

La clause du marché intérieur de l'art. 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹¹ constitue la base juridique de l'EMFA. Cette disposition a été régulièrement utilisée ces dernières années pour la réglementation du « marché unique numérique », notamment dans le Règlement sur les services numériques (DSA)¹² et le Règlement sur les marchés numériques (DMA)¹³. Elle accorde à l'UE des pouvoirs législatifs étendus (mais non exclusifs ou illimités)¹⁴ pour assurer l'établissement du marché intérieur et améliorer son fonctionnement. Mais tandis que le DSA et le DMA sont principalement axés sur les aspects économiques de la protection des consommateurs et de la concurrence dans le cadre de la réglementation des services intermédiaires, l'EMFA se concentre sur les services de médias. Il aborde ces services principalement en tant qu'atout économique dans le cadre d'un marché intérieur des médias libre et fonctionnel. Mais les objectifs secondaires de l'EMFA visent à préserver le pluralisme, la liberté éditoriale et l'indépendance, établissant ainsi un lien étroit entre l'EMFA et le rôle des médias en tant que bien culturel. En vertu du principe d'attribution limitée des compétences, l'UE n'a pas de compétence spécifique pour les médias ou le domaine culturel en tant que tel. En revanche, la clause dite « culturelle » de l'art. 167 du TFUE souligne, pour résumer, que les traités visent à préserver dans une large mesure la souveraineté culturelle des États membres, en vertu de quoi l'UE ne peut pas harmoniser ce domaine et se limite à étayer le droit national par des dispositions complémentaires¹⁵. Une formulation similaire de ce principe, applicable au secteur des médias de service

¹¹ [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée.](#)

¹² [Règlement \(UE\) 2022/2065, JO L 277 du 27 octobre 2022, p. 1-102.](#)

¹³ [Règlement \(UE\) 2022/1925, JO L 265 du 12 octobre 2022, p. 1-66.](#)

¹⁴ [CJUE, arrêt du 5 octobre 2000, République fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. \(Publicité et parrainage en faveur des produits du tabac\), C-376/98, par. 83.](#)

¹⁵ Pour une analyse détaillée, voir [Ukrow J., Cole M. et Etteldorf C., *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector*, Institut du droit européen des médias, 2021, chapitre B](#) ; dans le contexte de l'EMFA, voir également [Cole M. et Etteldorf C., *Étude réalisée pour la commission CULT - Législation sur la liberté des médias - Analyse de fond*, Institut du droit européen des médias, 2023, p. 14 et suiv. avec d'autres références](#) ; [Brogi E. et al., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, Research for LIBE Committee, 2023, p. 38 et suiv.](#)



public (MSP), figure également dans le Protocole d'Amsterdam¹⁶, dans lequel les États membres déclarent que les traités et, notamment, les règles de concurrence, s'appliquent sans préjudice de la compétence des États membres en matière de définition de la mission et de modalités de financement des MSP.

PROTOCOLE (N° 29) SUR LE SYSTÈME DE RADIODIFFUSION PUBLIQUE DANS LES ÉTATS MEMBRES

[...] « Les dispositions des traités sont **sans préjudice de la compétence des États membres de pouvoir au financement du service public de radiodiffusion** dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la **mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre** et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte. »

En substance, l'existence de différentes bases juridiques et règles de limitation signifie qu'en principe, rien n'empêche l'UE d'invoquer la clause du marché intérieur lorsqu'elle réglemente le marché des médias. Il en va de même lorsque sont poursuivis d'autres objectifs secondaires qui ne pourraient pas être fondés spécifiquement sur l'art. 114 du TFUE¹⁷. Toutefois, si une telle approche est choisie, le principe de subsidiarité inscrit à l'art. 5, par. 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE)¹⁸ ne permet à l'UE d'agir que si les objectifs (du marché intérieur) de l'instrument juridique envisagé ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, que ce soit au niveau central, régional ou local, mais peuvent l'être au niveau de l'Union européenne. La compétence de l'UE dans ce domaine atteint incontestablement ses limites lorsque l'objectif réel d'une mesure législative se situe au-delà des aspects économiques ou lorsque la réglementation au niveau de l'UE n'offre pas de véritable valeur ajoutée, c'est-à-dire qu'elle ne s'avère pas plus efficace¹⁹.

¹⁶ Initialement annexé au Traité d'Amsterdam, ce document est à présent intitulé [Protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres](#), JO C 202 du 7 juin 2016, p. 311.

¹⁷ Voir sur ce point en général [CJUE, arrêt du 11 juin 1991, Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes \(Directive sur les déchets de dioxyde de titane\), C-300/89](#).

¹⁸ [Traité sur l'Union européenne \(version consolidée\)](#).

¹⁹ Voir en particulier [l'arrêt de la CJUE du 8 juin 2010, Vodafone Ltd et autres c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, C-58/08](#), par. 32.



Illustration 2. Clauses culturelle, du marché intérieur et de subsidiarité

Clause culturelle Art. 167 (5) TFEU	Clause du marché intérieur Art. 114 (1) TFUE	Clause de subsidiarité Art. 5 (3) TUE
<p><i>Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article:</i></p> <ul style="list-style-type: none">– le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres;– le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations.	<p><i>[...] Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.</i></p>	<p><i>En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.</i></p>

2.2. La question de la répartition des compétences de l'UE

Dès la phase de préparation de la proposition de règlement, il est apparu clairement qu'un projet de réglementation des médias sous la forme de l'EMFA remettrait en cause les limites de compétences. Les projets initiaux de la Commission ont été critiqués, voire en partie rejetés, par le comité consultatif d'examen de la réglementation, notamment en raison de l'insuffisance des motifs quant au fondement de la compétence et à la clause de subsidiarité « compte tenu des diverses traditions culturelles, historiques et politiques des systèmes de médias dans les États membres²⁰ ». En dépit du fait que les points soulevés ont été examinés par la suite par la Commission et que les modifications requises ont été effectuées, les critiques ont été maintenues après la publication de la proposition d'EMFA²¹. Alors que les objectifs louables de la proposition étaient largement approuvés et soutenus et que l'existence d'un certain niveau de risque pour les questions fondamentales liées à la liberté des médias faisait l'unanimité, il y a eu un certain nombre de désaccords parmi les chercheurs, les acteurs de l'industrie et les législateurs nationaux quant à savoir à quel niveau devrait se situer la réponse qu'il convient d'apporter, sous

²⁰ Voir le récapitulatif dans [Commission européenne, Annexes to the impact assessment report accompanying the EMFA proposal, SWD\(2022\) 286 final, Part 2/3, p. 3 et suiv.](#)

²¹ [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Background Analysis, Institut du droit européen des médias, 2023, p. 14 et suiv.](#) avec d'autres références.



quelle forme elle devrait se présenter et quelle devrait être sa portée²². C'est pourquoi les États membres ont émis un nombre singulièrement élevé de réserves à l'encontre de la proposition. Ces réserves ont notamment incité quatre États membres (Allemagne²³, Danemark²⁴, France²⁵ et Hongrie²⁶) à adresser officiellement des avis motivés à la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité, alléguant une violation du principe de subsidiarité. Même s'ils n'ont pas choisi la forme d'un avis motivé, plusieurs autres États membres (entre autres l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la République tchèque) ont également exprimé leurs préoccupations à cet égard dans diverses résolutions ou ont, tout au moins, exprimé la nécessité de procéder à une concrétisation et un examen plus approfondis²⁷.

Outre le fait que la proposition est considérée d'une manière générale comme une intrusion de l'UE dans la souveraineté culturelle nationale, les critiques portent sur de nombreux aspects liés à la légalité, la proportionnalité et la nécessité de la proposition au regard des règles de répartition des pouvoirs entre l'UE et les États membres. À titre d'exemple, certains critiques considèrent que la régulation des médias locaux et régionaux, qui sont également couverts par la proposition, n'est pas justifiée au regard de la clause du marché unique et que le niveau de risque n'est pas le même dans tous les États membres, de sorte qu'une harmonisation au niveau de l'UE n'est pas nécessaire. Par ailleurs, la formulation actuelle est contestée au motif qu'elle ne laisse pas suffisamment de flexibilité pour s'adapter aux spécificités des marchés nationaux des médias au regard de la politique culturelle. Les pouvoirs et le rôle déterminants de la Commission, en particulier son champ d'influence sur le nouveau comité, ont également été vivement contestés. Les critiques portaient en particulier sur l'instauration d'une compétence de régulation de la presse qui, dans de nombreux États membres, n'est traditionnellement pas soumise à une réglementation stricte, et encore moins à un régime de contrôle spécifique exercé par une autorité. Ces préoccupations étaient renforcées par le choix de l'instrument juridique, car un règlement ne laisse généralement pas beaucoup de marge aux États membres, contrairement à l'approche adoptée dans la Directive sur les services de médias audiovisuels (Directive SMA)²⁸. Enfin, certains critiques doutaient même que les règles proposées soient en mesure d'atteindre les objectifs poursuivis et de remédier efficacement aux problèmes identifiés, craignant qu'elles ne conduisent à une

²² Pour une présentation des différentes opinions avec d'autres références, voir [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Background Analysis](#), Institut du droit européen des médias, 2023, p. 14 et suiv.

²³ [Bundesrat allemand, publications 514/22](#).

²⁴ [Folketinget \(Parlement danois\), J. n° 22-001044-1](#).

²⁵ [Sénat français, n° 194 \(2022-2023\)](#).

²⁶ [Assemblée nationale hongroise, OE-42/619-1/2022](#).

²⁷ Pour une présentation de toutes les contributions soumises par les États membres, voir [COM/2022/0457](#).

²⁸ [Directive 2010/13/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, dans sa version modifiée par la [Directive \(UE\) 2018/1808 \(version consolidée\)](#).



détérioration du fonctionnement des systèmes dans les États membres présentant moins de risques²⁹.

2.3. Traitement des points de controverse lors de la procédure législative

Ces préoccupations ont également été exprimées au cours de la procédure législative. En particulier, le service juridique du Conseil a été invité à fournir un avis portant spécifiquement sur le choix de la base juridique. Dans son avis (non publié initialement), le service juridique a confirmé sur le fond la possibilité d'invoquer l'art. 114 TFUE. Mais en même temps, il a également jugé qu'il était nécessaire de procéder à des ajustements, car la proposition n'indiquait pas toujours clairement dans quelle mesure certaines dispositions visaient réellement à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des services de médias, ni dans quelle mesure les divergences entre les règles nationales entravaient ou risquaient d'entraver le marché intérieur des services de médias ou de fausser la concurrence. Étaient visés en particulier les art. 5, 21 et 25 et, plus généralement, le fait que l'objectif visant à proposer « des dispositions d'harmonisation minimale », tel qu'il est formulé dans l'exposé des motifs, ne transparait pas dans le libellé des dispositions correspondantes de l'EMFA tel qu'il est proposé³⁰. La Commission a elle-même justifié le recours à la clause du marché intérieur dans un document (non publié) intitulé « *Non-paper on certain aspects of the Proposal for a European Media Freedom Act* ». Dans ce document, elle s'oppose à la solution consistant à scinder la proposition d'EMFA en un règlement et une directive, solution qui avait été présentée comme un moyen de répondre aux questions de compétence. Les discussions qui ont suivi dans le cadre de la procédure législative sur la séparation des dispositions proposées en deux instruments différents, un règlement et une directive, n'ont pas été poursuivies³¹. Même si la forme du règlement a été conservée, les critiques formulées ont conduit, en particulier au cours de la procédure finale en trilogue, à de nombreuses modifications de la proposition initiale³².

Outre des modifications concernant certaines dispositions particulières, les principaux changements ont notamment porté sur une revue à la baisse du rôle de la Commission dans le cadre institutionnel et le renforcement de l'approche d'harmonisation (minimale). Ce dernier point transparait notamment dans la clause dérogatoire de l'art. 1, par. 3, qui a été alignée sur le libellé de l'art. 4, par. 2 de la Directive SMA. Dans la version

²⁹ Dans cette optique, voir par ex. [Cornils M., Prof. Cornils zum European Media Freedom Act – Stellungnahme im CULT](#), Mainzer Medieninstitut, présentation effectuée lors de la réunion de la commission CULT du 6 février 2023 ; voir également [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Background Analysis, op. cit., 2023](#), p. 14 et suiv.

³⁰ Service juridique du [Conseil de l'UE, Avis sur la base juridique, 4 avril 2023, 8089/23](#).

³¹ [Cole M. et Etteldorf C., Research for CULT Committee - European Media Freedom Act: Policy Recommendations Concomitant expertise for legislative report](#), Institut du droit européen des médias, 2023, p. 3.

³² Pour une présentation de l'ensemble des amendements déposés lors de la phase de négociation, voir le tableau récapitulatif sur 4 colonnes établi par le Conseil, [doc. n° 15514/23](#).



finale, il n'est plus seulement question de la possibilité pour les États membres d'adopter des règles « plus détaillées », mais de « règles plus détaillées ou plus strictes ».

Tableau 1. Modifications du libellé de l'art. 1, par. 3 pendant le processus législatif

EMFA Proposition CE	Mandat PE	Mandat Conseil (traduction libre)	EMFA
Art. 1 (3) : Le présent règlement n'affecte en rien la possibilité qu'ont les États membres d'adopter des règles plus détaillées dans les domaines couverts par le chapitre II et la section 5 du chapitre III, pour autant que ces règles soient conformes au droit de l'Union.	Art. 1 (3) : Le présent règlement n'affecte en rien la possibilité qu'ont les États membres d'adopter des règles plus détaillées <i>ou plus strictes</i> dans les domaines couverts par le chapitre II, la section 5 du chapitre III <i>et l'article 24</i> , pour autant que ces règles soient conformes au droit de l'Union.	Art. 1 (3) : Le présent règlement n'affecte en rien la possibilité qu'ont les États membres d'adopter des règles plus détaillées <i>ou plus strictes</i> dans les domaines couverts par le chapitre II, la section 5 <i>et l'article 24</i> du chapitre III, pour autant que ces règles soient conformes au droit de l'Union.	Art. 1 (3) : Le présent règlement n'affecte en rien la possibilité qu'ont les États membres d'adopter des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines couverts par le chapitre II, le chapitre III, section 5, <i>et l'article 25</i> , à condition que ces règles <i>assurent un niveau plus élevé de protection du pluralisme des médias ou d'indépendance éditoriale conformément au présent règlement et</i> soient conformes au droit de l'Union.

Par ailleurs, de nombreuses formulations « catégoriques » de droits et d'obligations ont été remplacées par une formulation qui reflète mieux les exigences de mise en œuvre au niveau des États membres (« les États membres veillent à/respectent »). Or, par le biais de ces formulations, l'instrument se rapproche dans une certaine mesure d'une directive, sans toutefois en conférer le statut juridique à l'EMFA, ce qui constitue un compromis au regard de la proposition exprimée par certains États membres de choisir la directive comme instrument ou d'intégrer certaines dispositions de fond de l'EMFA dans la prochaine révision de la Directive SMA.

2.4. Le recours juridique en cours auprès de la CJUE

La CJUE statuera probablement assez rapidement sur la question de savoir si les changements effectués et les arguments concernant la base juridique sont suffisants. La Hongrie a d'ores et déjà contesté la proposition au cours de la procédure législative et a récemment introduit auprès de la CJUE un recours en annulation de la totalité de l'EMFA ou, à titre subsidiaire, de certaines dispositions du règlement³³.

³³ [Recours introduit le 10 juillet 2024 - Hongrie/Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, affaire C-486/24.](#)



Le recours fait valoir que bien que les services de médias régis par l'EMFA soient de nature à la fois culturelle et économique, l'EMFA ne régleme pas, en fait, les aspects économiques de ces services, tandis que son principal objectif est la promotion de la liberté et du pluralisme des médias, ce qui n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 114 du TFUE. Comme l'implique la structure du recours, étant donné que des dispositions spécifiques sont également contestées distinctement de la remise en cause globale de l'acte juridique, la CJUE peut répondre à toutes les questions mentionnées ci-dessus concernant le champ d'application de l'EMFA, son objectif premier et son rapport avec le marché intérieur, ainsi que le respect du principe de subsidiarité.



3. L'EMFA en bref

L'EMFA est divisé en quatre chapitres³⁴ contenant à la fois des règles de procédure et des règles de fond qui ne sont pas méthodiquement séparées les unes des autres, mais dispersées dans les différents chapitres et sections. À cet égard, il est important de souligner que pour chaque disposition, il convient d'analyser séparément si, et dans quelle mesure, un effet (juridique) direct découle d'emblée de l'EMFA ou si cet effet dépend de la mise en œuvre par les différents États membres, et qui est visé par ledit effet juridique (direct).

3.1. Chapitres I et II sur les définitions, les droits et les obligations

Articles	Principaux considérants
<i>Chapitre I – Dispositions générales</i>	
<i>Art. 1 – Objet et champ d'application</i>	1-8
<i>Art. 2 – Définitions</i>	9-13

Comme c'est généralement le cas pour les actes juridiques de l'UE, le chapitre I énonce l'objet et le champ d'application du règlement (art. 1) ainsi que les définitions pertinentes avec, en l'occurrence, une liste abondante (art. 2). Les dispositions de l'art. 1, par. 2 et par. 3 du règlement, qui précisent la relation entre l'EMFA et les autres actes juridiques de l'UE et le droit national, sont particulièrement pertinentes. En particulier, l'EMFA n'affecte pas les dispositions de la Directive sur le commerce électronique³⁵, de la directive sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique³⁶, du règlement sur les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (Règlement P2B)³⁷, du DSA, du DMA, du Règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique³⁸ ni du Règlement général sur la protection des données (RGPD)³⁹. La

³⁴ Une vue d'ensemble de tous les articles des chapitres avec les considérants correspondants se trouve en annexe de la présente publication.

³⁵ [Directive 2000/31/CE, JO L 178 du 17 juillet 2000, p. 1-16.](#)

³⁶ [Directive \(UE\) 2019/790, JO L 130 du 17 mai 2019, p. 92-125.](#)

³⁷ [Règlement \(UE\) 2019/1150, JO L 186 du 11 juillet 2019, p. 57-79.](#)

³⁸ [Règlement \(UE\) 2024/900, JO L, 2024/900 du 20 mars 2024.](#)



formulation choisie, à savoir « n'affecte pas » - contrairement à l'expression « sans préjudice » utilisée dans de nombreux autres actes juridiques plus récents -, indique qu'en principe, les dispositions de l'EMFA ne sont pas considérées comme étant en conflit avec celles des actes juridiques susmentionnés, mais qu'en cas d'ambiguïté, ces dernières sont censées prévaloir⁴⁰. En ce qui concerne le droit national, l'EMFA n'affecte pas la possibilité qu'ont les États membres d'adopter des règles plus détaillées ou plus strictes. Toutefois, cette possibilité ne s'applique qu'à certaines dispositions (chapitre II, chapitre III, section 5 et art. 25), ce qui implique que les autres dispositions doivent être considérées comme pleinement harmonisées par l'EMFA - de façon plus ou moins détaillées - et ne laissent aucune flexibilité au niveau national. En ce qui concerne les définitions de l'EMFA, qui seront examinées plus en détail ci-après dans le cadre des différentes sections, il convient de noter l'introduction de quelques nouvelles définitions (par ex., les services de médias ou la responsabilité éditoriale), tandis que les définitions existantes, par ex. celles figurant dans la Directive SMA, sont partiellement réutilisées et adaptées au champ d'application élargi de l'EMFA, ou simplement référencées à partir d'autres actes juridiques (par ex. les services de médias audiovisuels et les plateformes de partage de vidéos dans la Directive SMA, les plateformes en ligne dans le DSA et les concentrations dans le Règlement CE sur les concentrations). Cela contribuera à une application cohérente des actes juridiques qui se recoupent partiellement. Cependant, tous les termes juridiques importants de l'EMFA, notamment « destinataires », « indépendance éditoriale » ou « pluralisme des médias », n'ont pas fait l'objet d'une définition concrète et nécessitent donc une interprétation complémentaire appropriée.

Articles	Considérants principaux
Chapitre II – Droits et obligations des fournisseurs de services de médias et des destinataires de services de médias	
<i>Art. 3 – Droit des destinataires de services de médias</i>	8, 14, 15
<i>Art. 4 – Droits des fournisseurs de services de médias</i>	16-26
<i>Art. 5 – Garde-fous pour le fonctionnement indépendant des fournisseurs de médias de service public</i>	27-31
<i>Art. 6 – Obligations des fournisseurs de services de médias</i>	32-35
<i>Art. 29 – Entrée en vigueur et application</i>	-

Le chapitre II contient des dispositions de fond relatives aux droits des destinataires (art. 3), aux droits des fournisseurs de services de médias, notamment des journalistes (art. 4), aux obligations renforcées des fournisseurs de services de médias à l'égard des contenus

³⁹ Règlement (UE) 2016/679, JO L 119 du 4 mai 2016, p. 1-88.

⁴⁰ Pour une analyse détaillée, voir [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Background Analysis, op. cit., 2023](#), p. 20 et suiv.



d'information et d'actualité (art. 6) et aux garde-fous visant à préserver l'indépendance des MSP (art. 5)⁴¹.

3.2. Chapitre III sur les organes institutionnels et les procédures de coopération, ainsi que sur la structure du marché des médias

Articles	Considérants principaux
Chapitre III – Cadre pour la coopération réglementaire et le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias	
Section 1 – Autorités indépendantes chargées des médias	
<i>Art. 7 – Autorités ou organismes de régulation nationaux</i>	36
Section 2 – Comité européen pour les services de médias	
<i>Art. 8 – Comité européen pour les services de médias</i>	37
<i>Art. 9 – Indépendance du comité</i>	37
<i>Art. 10 – Structure du comité</i>	38, 39
<i>Art. 11 – Secrétariat du comité</i>	42
<i>Art. 12 – Mécanisme de consultation</i>	40
<i>Art. 13 – Tâches du comité</i>	41
Section 3 – Coopération et convergence réglementaires	
<i>Art. 14 – Coopération structurée</i>	43, 44
<i>Art. 15 – Demandes d'exécution des obligations des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos</i>	43, 45
<i>Art. 16 – Orientations en matière de régulation des médias</i>	46
<i>Art. 17 – Coordination des mesures concernant les services de médias provenant de l'extérieur de l'Union</i>	47-49
Section 4 – Fourniture de services de médias, et accès à ces services, dans un environnement numérique	
<i>Art. 18 – Contenus des fournisseurs de services de médias sur les très grandes plateformes en ligne</i>	50-55
<i>Art. 19 – Dialogue structuré</i>	56
<i>Art. 20 – Droit à la personnalisation de l'offre de médias</i>	57-59
Section 5 – Exigences applicables aux mesures et procédures garantissant le bon fonctionnement du marché des médias	
<i>Art. 21 – Mesures nationales ayant une incidence sur les</i>	60-61

⁴¹ Voir ces dispositions plus en détail aux paragraphes 4.1, 4.2 et 4.3.



<i>fournisseurs de services de médias</i>	
<i>Art. 22 – Évaluation des concentrations sur le marché des médias</i>	62-66, 68
<i>Art. 23 – Avis relatifs aux concentrations sur le marché des médias</i>	67-68
Section 6 – Allocation transparente et équitable des ressources économiques	
<i>Art. 24 – Mesure de l’audience</i>	69-71
<i>Art. 25 – Allocation de fonds publics à des fins de publicité d’État et de marchés de fournitures ou de services</i>	72, 73

Le chapitre III, qui est le plus développé, fixe un cadre de coopération réglementaire ainsi que des règles pour le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias. Il comprend six sections. Les sections 1 et 2 concernent le cadre institutionnel prévu pour l’application de l’EMFA et ses répercussions sur la Directive SMA. La section 1 (art. 7) réglemente les autorités ou organismes de régulation nationaux (ARN) chargés d’appliquer (uniquement) le chapitre III de l’EMFA et établit ainsi un lien direct avec les autorités (déjà) mises en place dans le cadre de la Directive SMA, ce qui devrait permettre de synchroniser l’application de l’EMFA et de la Directive SMA de manière cohérente. La section 2 (art. 8 à 13) définit des règles concernant la création, l’organisation, l’indépendance, la structure et les tâches du nouveau comité européen pour les services de médias (ci-après « comité ») qui remplacera l’ERGA.

Il convient de noter le mécanisme de consultation, inscrit à l’art. 12 à un stade tardif des négociations en trilogue, qui concerne les situations dans lesquelles les autorités de régulation (des services de médias audiovisuels) au sein du comité traitent de questions sortant du cadre des médias audiovisuels et, partant, doivent impliquer d’autres secteurs pertinents, tels que la presse⁴². La section 3 contient des dispositions relatives à la coopération réglementaire et à la convergence, qui traitent notamment de la coopération structurée entre les ARN (art. 14), des orientations (art. 16) pour l’application de la Directive SMA et de l’EMFA en général, de l’exécution spécifique des obligations des plateformes de partage de vidéos en vertu de la Directive SMA (art.15) et de la coordination des mesures hors du champ d’application de la Directive SMA et de l’EMFA concernant les services de médias provenant de l’extérieur de l’Union (art. 17)⁴³.

Alors que ces sections concernent davantage les questions de procédure, la section 4 (fourniture de services de médias et accès à ces services dans un environnement numérique), la section 5 (exigences applicables aux mesures et procédures garantissant le bon fonctionnement du marché des médias) et la section 6 (allocation transparente et équitable des ressources économiques) contiennent à la fois des règles de fond et de procédure concernant divers aspects des mesures visant à garantir la liberté et le pluralisme des médias dans l’environnement numérique.

⁴² Voir sections 1 et 2 plus en détail au paragraphe 4.6.1.

⁴³ Voir section 3 plus en détail au paragraphe 4.6.2 ci-après.



3.3. Chapitre IV concernant le suivi et l'évaluation, ainsi que le calendrier d'entrée en vigueur des dispositions

Articles	Considérants principaux
Chapitre IV – Dispositions finales	
<i>Art. 26 – Exercice de suivi</i>	74
<i>Art. 27 – Évaluation et rapports</i>	74
<i>Art. 28 – Modification de la directive 2010/13/UE</i>	-
<i>Art. 29 – Entrée en vigueur et application</i>	-

Le chapitre IV contient des dispositions finales concernant notamment le suivi (art. 26) et l'évaluation (art. 27) de l'EMFA et de son impact, tâches qui incombent à la Commission européenne ; les États membres et le comité sont tenus de coopérer pour fournir les informations pertinentes et la Commission se doit de solliciter les représentants nationaux. L'art. 29 énonce des règles relatives à l'entrée en vigueur et à l'application des dispositions selon un processus échelonné : tandis que l'EMFA s'appliquera dans son intégralité à compter du 8 août 2025, certaines dispositions entreront en vigueur plus tôt (le 8 novembre 2024 pour l'art. 3, le 8 février 2025 pour les art. 4, par. 1 et 2, art. 6, par. 3, et art. 7 à 13 et 28, le 8 mai 2025 pour les art. 14 à 17), voire plus tard au terme d'une période de transition (le 8 mai 2027 pour l'art. 20 concernant le droit à la personnalisation des offres de médias).

L'art. 28 concernant les modifications de la Directive SMA revêt une importance particulière. Il indique simplement que l'art. 30 *ter* est supprimé et que les références à cette disposition concernant l'ERGA s'entendent comme des références au comité tel qu'institué par l'EMFA à partir du 8 février 2025. Au demeurant, la relation entre l'EMFA et la Directive SMA n'est pas clarifiée de façon explicite. En particulier, la Directive SMA ne figure pas dans la liste des actes juridiques de l'UE qui ne sont pas affectés, puisque de fait, elle est modifiée par l'EMFA, ne serait-ce qu'en ce qui concerne une seule disposition. L'EMFA fait toutefois référence à la Directive SMA à plusieurs reprises. En particulier, les règles relatives à la coopération en matière d'exécution peuvent être considérées comme des compléments ou des extensions judiciaires de la Directive SMA.

D'autres dispositions, notamment celles qui concernent le pouvoir de la Commission d'adopter des lignes directrices sur l'application de l'art. 7 *bis* de la Directive SMA (mise en évidence des contenus d'intérêt général) et de l'art. 5, par. 1 de la Directive SMA (transparence de la propriété des médias), visent à renforcer l'harmonisation (même si elles ne sont pas juridiquement contraignantes) des dispositions de la Directive SMA. Par ailleurs, certaines dispositions de l'EMFA, telles que l'art. 6, par. 1 concernant l'information sur la propriété des médias, transforment la possibilité jusque là facultative pour les États membres d'instaurer de telles règles dans le droit national (art. 5, par. 2 de la Directive SMA) en une obligation contraignante au niveau de l'UE pour les fournisseurs de services de médias, ce qui constitue une subrogation sans modification de ladite directive.



4. Présentation détaillée du champ d'application de l'EMFA

Bien que l'EMFA ne compte que 29 articles, il comporte un large éventail de règles très diverses qui visent toutes à sauvegarder la liberté et le pluralisme des médias dans le cadre d'un marché intérieur fonctionnel, tout en abordant cet objectif sous des angles différents. Dans un souci de clarté, les dispositions sont examinées en détail ci-après et regroupées en fonction de leur impact respectif sur les différents destinataires.

4.1. Droits des destinataires et des utilisateurs

L'EMFA est axé sur le concept des services de médias et leur rôle dans le marché intérieur, sachant que ce rôle consiste à donner accès aux citoyens et aux entreprises à une pluralité de points de vue et de sources d'information fiables. Les destinataires des services sont donc également concernés par le règlement, puisqu'en dernier lieu, ils doivent bénéficier d'un marché des médias libre et diversifié. D'une part, ils bénéficient donc indirectement de toutes les dispositions de l'EMFA qui visent cet objectif. D'autre part, certaines dispositions les ciblent même directement.

4.1.1. Accès à des contenus médiatiques diversifiés et indépendants

L'art. 3 de l'EMFA établit - du moins c'est ce que laisse entendre son titre - un « droit des destinataires de services de médias ». Alors que la proposition d'EMFA pour cette disposition se contentait d'énoncer un droit sans expliquer sa mise en œuvre ou son application de manière plus détaillée⁴⁴, la version finale instaure à cet égard un mandat pour les États membres. Ces derniers doivent en premier lieu respecter le droit des destinataires des services de médias d'avoir accès à une diversité de contenus médiatiques indépendants sur le plan éditorial. La formulation finale de l'EMFA ne crée toujours pas un droit subjectif, mais souligne l'engagement des États membres envers les droits (existants) qui découlent des droits fondamentaux à la liberté d'information et

⁴⁴ [Cole M. et Etteldorf C., *EMFA Background Analysis*, op. cit., 2023, p. 25.](#)



d'expression et qui sont sujets à l'interprétation et à la concrétisation des cours constitutionnelles ainsi que de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴⁵. Malgré la formulation plutôt passive (« respectent »), rien n'est dit sur les obligations actives ou passives des États membres, sachant que des obligations défensives aussi bien que proactives peuvent découler des droits fondamentaux dont sont garants les États membres⁴⁶. Par ailleurs, et selon une formulation plus active, les États membres doivent également assurer la mise en place de conditions-cadres pour préserver ce droit dans l'intérêt d'un discours libre et démocratique. Il s'agit essentiellement de permettre aux destinataires de prendre des décisions en connaissance de cause, notamment sur l'état de leur démocratie respective et lors des échéances électorales.

Bien que le terme « destinataire » dans le contexte de l'art. 3 ne soit pas défini par l'EMFA en tant que tel, le considérant 8 explicite le sens que lui donnent les législateurs, à savoir les personnes physiques qui sont ressortissantes d'États membres ou qui bénéficient de droits conférés par le droit de l'Union et les personnes morales établies dans l'Union. Cette spécification restrictive de même que le processus d'accès lié uniquement aux offres des fournisseurs de services de médias (en raison de la définition basée sur des services généralement « professionnels »⁴⁷) sont surprenants, car ils ne résultent pas des droits fondamentaux mentionnés qui, en définitive, constituent la base de l'art. 3 de l'EMFA⁴⁸. En substance, cette disposition transfère les obligations positives des États membres, qui découlent déjà des droits fondamentaux et ont été façonnées en particulier par la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁹, dans le cadre du droit dérivé contraignant de l'UE. Des approches comparables existaient déjà dans des instruments non contraignants, tels que l'art. 12 de la Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique⁵⁰, qui prévoit un droit d'accès à un environnement numérique fiable, diversifié et multilingue et à des contenus diversifiés.

⁴⁵ Voir notamment [Cour européenne des droits de l'homme, Dink c. Turquie, requête n° 2668/07 et autres \(2010\)](#).

⁴⁶ Voir, pour l'art. 10 de la CEDH dans un contexte lié aux médias, [Cour européenne des droits de l'homme, Informationsverein Lentia et autres c. Autriche, requête n° 13914/88 et autres \(1993\)](#), par. 38.

⁴⁷ Voir ci-après 4.2.1.1.

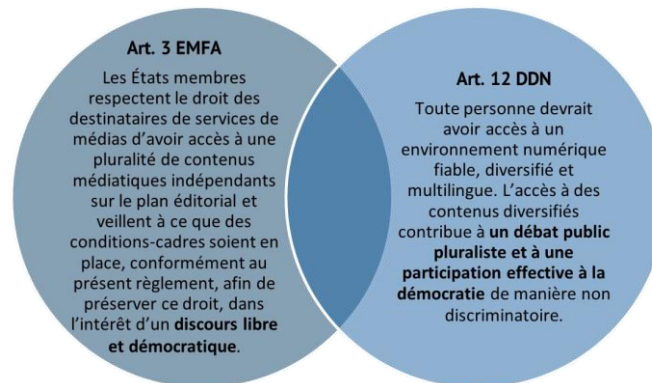
⁴⁸ [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Background Analysis, op. cit., 2023](#), p. 25.

⁴⁹ Pour une analyse approfondie au regard des droits fondamentaux, voir [Pentney K., « States' positive obligation to create a favourable environment for participation in public debate: a principle in search of a practical effect? », Journal of Media Law, 16\(2024\)1](#), p. 146–177.

⁵⁰ [Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique 2023/C 23/01, JO C 23 du 23 janvier 2023, p. 1-7](#).



Illustration 3. Lien entre l'EMFA et la Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique



Cependant, certaines questions cruciales sur les moyens de garantir un tel droit d'accès ont déjà été discutées en lien avec les exigences à l'égard des États membres en matière de droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne la portée de l'obligation positive, le contenu du droit et en quoi le non-respect de cette obligation équivaut à une violation des droits fondamentaux individuels par les États⁵¹. Ces questions en lien avec l'art. 3 de l'EMFA s'inscrivent dans une dimension d'autant plus pertinente que l'instrument lui-même est un règlement directement contraignant. Au regard de son libellé, le non-respect de cette disposition ne devrait pas tant être considéré comme une violation des droits fondamentaux que comme une violation possible des obligations du TFUE par les États membres, mais le règlement ne contient pas d'autres spécifications. Le considérant 14 indique simplement que les contenus d'information et d'actualité, de même que le journalisme de qualité au titre d'antidote contre la désinformation, peuvent jouer un rôle important à cet égard. La mise en place d'un cadre garantissant la substance de l'art. 3 de l'EMFA peut déboucher sur un large éventail de mesures potentielles, depuis la promotion d'un journalisme de qualité jusqu'à l'instauration d'obligations en matière de diffusion et de visibilité de ces contenus ou la régulation des algorithmes. Il reste à voir si et dans quelle mesure les États membres reprendront cette « source d'inspiration » que constitue l'art. 3 de l'EMFA.

4.1.2. Droit à la personnalisation des offres de médias

Par ailleurs, en vertu de l'art. 20 de l'EMFA, les « utilisateurs » ont le droit de modifier facilement la configuration, y compris les paramètres par défaut, de tout appareil ou toute interface utilisateur contrôlant ou gérant l'accès à des services de médias fournissant des programmes, et l'utilisation de ces services, afin de personnaliser l'offre de médias. Toutefois, ce ne sont pas les États membres qui sont tenus de garantir ce droit, mais il

⁵¹ [Pentney K., « States' positive obligation to create a favourable environment for participation in public debate », *Journal of Media Law*, 16\(2024\)1, p. 160.](#)



découle directement de la disposition de l'EMFA et s'adresse aux fabricants, aux développeurs et aux importateurs de ces produits. Ils veillent non seulement à ce que les utilisateurs puissent modifier à tout moment, librement et facilement, la configuration (y compris les paramètres par défaut) en fonction de leurs intérêts ou préférences personnels, mais aussi à ce que l'identité visuelle des fournisseurs de services de médias auxquels leurs appareils et leurs interfaces donnent accès soit systématiquement et clairement visible pour les utilisateurs. Cela peut passer, par exemple, par une priorisation sur l'écran d'accueil d'un appareil, au moyen de paramètres du matériel ou de raccourcis incorporés aux logiciels, d'applications et de zones de recherche, mais ne s'étend pas aux éléments individuels, tels que les programmes, d'un catalogue de services à la demande⁵². D'une part, il s'agit de permettre aux utilisateurs de prendre leurs propres décisions en toute connaissance de cause concernant les contenus qu'ils consomment (et donc de déterminer la manière dont ils se forment leur opinion). D'autre part, cela favorise indirectement le traitement non discriminatoire des services de médias et de leurs contenus, qui ne dépendent plus uniquement de la priorité fixée par les appareils ou les interfaces utilisateur. Dans cette optique et dans le cadre d'une approche spécifique aux médias, l'art. 20 de l'EMFA complète les dispositions du DSA et du DMA, à savoir l'art. 25 du DSA (conception d'interfaces en ligne sans manipulation) et l'art. 6, par. 3 du DMA (conception libre des paramètres standard du système d'exploitation, des assistants virtuels et des navigateurs internet). Il est important de noter que l'art. 20 de l'EMFA n'affecte en rien les mesures nationales mettant en œuvre l'art. 7 *bis* ou 7 *ter* de la Directive SMA, une possibilité discrétionnaire qui a été utilisée par certains États membres pour établir des règles sur la visibilité des contenus d'intérêt général⁵³.

Tableau 2. Comparaison des dispositions de l'EMFA, du DMA et du DSA sur l'autonomisation des utilisateurs

Art. 20(1) EMFA	Art. 6(3) DMA	Art. 25(1) DSA
Users shall have a right to easily change the configuration, including default settings, of any device or user interface controlling or managing access to and the use of media services providing programmes in order to customise the media offering in accordance with their interests or preferences in compliance with	The gatekeeper shall allow and technically enable end users to easily un-install any software applications on the operating system of the gatekeeper [...]. The gatekeeper shall allow and technically enable end users to easily change default settings on the operating system, virtual assistant and web browser of the	Providers of online platforms shall not design, organise or operate their online interfaces in a way that deceives or manipulates the recipients of their service or in a way that otherwise materially distorts or impairs the ability of the recipients of their service to make free and informed decisions .

⁵² Considérant 57 de l'EMFA.

⁵³ Voir à ce sujet [Cappello M. \(éd.\), Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2023 ; Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, Deloitte et SMIT, *Study on the implementation of the new provisions in the revised Audiovisual Media Services Directive \(AVMSD\) : final report, \(SMART 2018/0066-Part D\)*, Publications Office, 2021.](#)



Union law.	gatekeeper that direct or steer end users to products or services provided by the gatekeeper.	
------------	--	--

4.2. Règles applicables aux fournisseurs de services de médias

4.2.1. Droits et obligations des fournisseurs de services de médias (d'information)

4.2.1.1. La notion de fournisseurs de services de médias

Les services de médias constituent l'un des thèmes centraux de l'EMFA et sont définis de façon très large comme « un service tel que défini aux articles 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour lequel l'objet principal du service proprement dit ou d'une partie dissociable de ce service est la fourniture de programmes ou de publications de presse au grand public, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de service de médias, par quelque moyen que ce soit, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer » (art. 2, n° 1 de l'EMFA). L'EMFA adopte donc une approche très large, qui ne se concentre pas sur une forme spécifique de contenu ou de diffusion (comme le fait la Directive SMA en ce qui concerne les contenus audiovisuels diffusés par certains acteurs). Il existe toutefois des similitudes évidentes avec la définition des services de médias (audiovisuels) énoncée dans la Directive SMA, qui repose principalement sur l'« activité professionnelle » et la « responsabilité éditoriale », ce qui est important au regard de la cohérence, mais singulier si l'on considère que l'EMFA et la Directive SMA poursuivent des objectifs différents (d'une part, la protection active de la liberté des médias et d'autre part, l'harmonisation minimale de certaines zones de diffusion de contenus audiovisuels afin d'accompagner le principe du pays d'origine)⁵⁴.

Le terme « publication de presse » se réfère à la définition de l'art. 2, point 4) de la directive 2019/790⁵⁵ et désigne essentiellement les contenus journalistiques publiés dans la presse traditionnelle (imprimée) et en ligne. Par ailleurs, la définition du terme « programme », bien qu'inspirée de l'art. 1, par. 1, point b) de la Directive SMA, n'est pas identique à la définition de cette dernière, notamment parce qu'elle inclut non seulement les contenus audiovisuels, mais aussi les contenus audio. L'EMFA couvre la radiodiffusion

⁵⁴ Voir plus en détail Seipp T., Ó Fathaigh R. et van Drunen M., « Defining the 'media' in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act », *Journal of Media Law*, 15(2023)1, p. 39, 41 et suiv.

⁵⁵ Directive (UE) 2019/790, JO L 130 du 17 mai 2019, p. 92-125.



sonore et télévisuelle, les services de médias audiovisuels à la demande, les services audio à la demande, les publications de presse, etc.⁵⁶. Bien que l'impact que peut avoir toute forme de contenu sur la formation de l'opinion publique soit inhérent à la définition - qui est également conforme à la jurisprudence plus récente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et de liberté des médias⁵⁷ -, une restriction importante est établie dans la mesure où l'offre doit être un service et, partant, doit avoir une dimension commerciale ou être en concurrence avec ce type de services. Cette approche reflète l'ancrage du règlement dans la base juridique du marché intérieur. Toutes les offres potentiellement pertinentes pour la formation de l'opinion ne sont donc pas couvertes. Ce point est particulièrement important au regard de la question de l'application de l'EMFA aux contenus générés par les utilisateurs, par exemple par les influenceurs, sur les plateformes de partage de vidéos ou sur les réseaux sociaux. Ceux-ci ne sont couverts que si leur activité constitue une activité professionnelle normalement exercée en échange d'une contrepartie, qu'elle soit financière ou d'une autre nature⁵⁸. En raison de la référence à la libre prestation de services, l'abondante jurisprudence de la CJUE en la matière s'appliquera dorénavant à cette question. Il sera intéressant de voir comment la Cour traitera les obligations des influenceurs - une question qui figure déjà depuis un certain temps à l'ordre du jour de l'UE en ce qui concerne la protection des consommateurs⁵⁹. D'autre part, cette approche basée sur les services pourrait limiter l'application directe des droits énoncés dans l'EMFA pour les journalistes individuels, les blogueurs, les sites d'information à but non lucratif ou les ONG⁶⁰.

4.2.1.2. Droits des fournisseurs de services de médias

En substance, seuls les fournisseurs de services de médias sont investis de certains droits par l'EMFA, qui doivent être garantis ou respectés par les États membres. L'art. 4, par. 1 de l'EMFA reprend pour l'essentiel la libre prestation de services pour ce type de services spécifiques et la consacre au niveau du droit commun. Bien que la libre circulation transfrontière des services de médias découle déjà directement du droit primaire (art. 56 du TFUE), le fondement dans le droit dérivé ouvre d'autres voies juridiques pour contrôler le respect des dispositions par les États membres sous forme de procédures d'infraction ou de demandes de renvoi préjudiciel par les tribunaux nationaux dans les affaires impliquant des fournisseurs de services de médias.

⁵⁶ Considérant 9 de l'EMFA.

⁵⁷ Voir par ex. l'[affaire Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie, requête n° 18030/11 \(2016\)](#), par. 168, où la Cour souligne l'importance des blogueurs et des utilisateurs populaires des médias sociaux en ce qui concerne la formation de l'opinion. Voir en général, [Oster J., « Beneficiaries of media freedom: who is 'the media'? », in Oster J., *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge Intellectual Property and Information Law, p. 57-68.](#)

⁵⁸ Considérant 9 de l'EMFA.

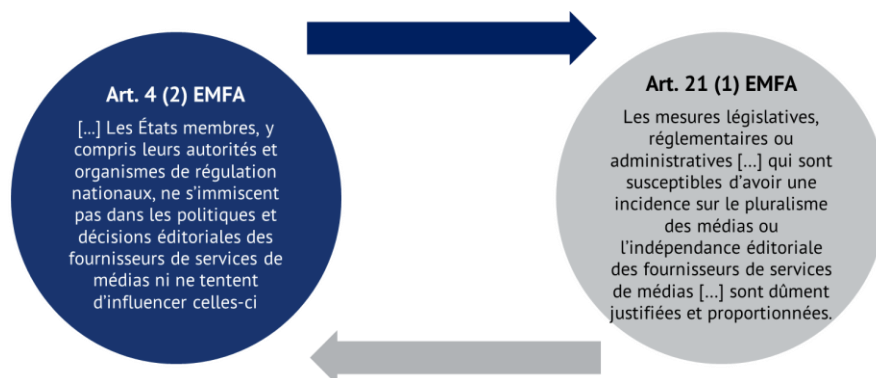
⁵⁹ Voir en bref [Commission européenne, *Legal brief #3: When is an influencer a 'trader' ?*, 11 octobre 2023.](#)

⁶⁰ [Seipp T., Ó Fathaigh R. et van Drunen M., « Defining the 'media' in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act », *Journal of Media Law*, 15\(2023\)1, p. 39, 41 et suiv.](#)



De même, l'art. 4, par. 2 de l'EMFA consacre un autre droit des fournisseurs de services de médias ou, plus précisément, une obligation des États membres qui découle d'ores et déjà de l'art. 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et des constitutions nationales ainsi que de la Cour européenne des droits de l'homme, mais qui est beaucoup plus spécifique : les États membres (y compris leurs ARN) doivent respecter la liberté éditoriale et l'indépendance effectives des fournisseurs de services de médias dans l'exercice de leurs activités professionnelles et ne pas s'immiscer dans leurs politiques éditoriales (ligne éditoriale globale) ou leurs décisions éditoriales (décisions individuelles aux fins d'exercer la responsabilité éditoriale au quotidien), ni ne tenter d'influencer celles-ci. Toutefois, comme l'EMFA ne prévoit aucun moyen de faire respecter ce droit au niveau de l'UE, il ne crée toujours pas de recours juridique pour les plaintes individuelles contre les violations des droits fondamentaux auprès de la CJUE, comme ceux qui existent auprès de la Cour européenne des droits de l'homme ou des cours constitutionnelles nationales. Il convient de lire les dispositions de l'art. 21 de l'EMFA en lien étroit avec l'art. 4.

Illustration 4. Lien entre l'art. 4 et l'art. 21 de l'EMFA



Bien que cette disposition s'adresse aux États membres, elle concerne en pratique les fournisseurs de services de médias. En vertu de cette disposition, les mesures nationales (législatives, réglementaires ou administratives) susceptibles d'avoir une incidence sur le pluralisme des médias ou l'indépendance éditoriale des fournisseurs de services de médias doivent être dûment justifiées, proportionnées, motivées, transparentes, objectives, non discriminatoires et soumises à des délais fixés à l'avance. Ces garde-fous procéduraux découlent en fait des principes de l'État de droit et de proportionnalité, qui sont inscrits dans les droits fondamentaux. Cependant, l'art. 21, par. 3 de l'EMFA dispose que les fournisseurs de services de médias doivent également se voir accorder le droit (au niveau national) de former un recours devant un organe d'appel indépendant (par ex. un tribunal) pour demander l'examen des mesures nationales qui les concernent individuellement et directement. Cela peut inclure un large éventail de mesures de régulation des médias par l'État, puisque généralement, ces mesures peuvent avoir un



impact sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale⁶¹. Par conséquent, cela concerne également les législations qui mettent en œuvre la Directive SMA et l'EMFA, ainsi que leur application par les ARN dans certains cas (par ex. les règles en matière de publicité ou les décisions prises en vertu des règles relatives à la concentration des médias). Par ailleurs, cela concerne le droit national des médias qui n'est pas harmonisé au niveau de l'UE (par ex. les licences de radiodiffusion) ou qui n'est que partiellement harmonisé (par ex. la protection des mineurs dans les médias).

4.2.1.3. Obligations des fournisseurs de services de médias

D'autre part, l'art. 6 de l'EMFA prévoit également des obligations pour les fournisseurs de services de médias. Afin d'offrir davantage de transparence aux destinataires⁶², cela inclut des obligations d'information pour tous les fournisseurs de services de médias, non seulement sur leurs coordonnées, mais aussi sur la situation financière du service de médias. En particulier, les informations concernant les propriétaires qui sont en mesure (notamment par le biais de leur participation dans l'entreprise) d'influencer le fonctionnement et les décisions stratégiques du service de médias, les bénéficiaires effectifs et les fonds publics que le fournisseur a perçus pour la publicité doivent être mises facilement et directement à la disposition des destinataires. Les exigences en matière d'informations de contact simples ne sont pas une nouveauté pour la plupart des fournisseurs, puisqu'elles découlent de l'art. 5, par. 1 de la Directive SMA, qui reprendait l'art. 5 de la Directive sur le commerce électronique pour les médias en ligne, et qu'elles sont régulièrement inscrites dans le droit national, ne serait-ce que sous la forme de mentions légales exigibles pour la presse et la radio. Il serait plus pertinent que l'EMFA suive le principe du pays de destination, en établissant également de telles obligations pour les fournisseurs étrangers qui diffusent leurs services de médias dans l'UE ou les proposent aux citoyens de l'UE. Cela reste toutefois improbable, car il n'existe pas de disposition explicite telle que celles contenues dans le DSA ou le RGPD, par exemple. L'EMFA fait, quant à lui, référence aux services visés à l'art. 56 du TFUE (établis dans un État membre) et ne touche pas au principe du pays d'origine. Au niveau de l'UE, les exigences en matière d'information sur la situation financière ont déjà été définies dans une législation non spécifique aux médias, à savoir la directive sur le blanchiment de capitaux⁶³. Pour les services de médias audiovisuels, cela signifie que la possibilité dont disposaient auparavant les États membres pour inscrire dans le droit national des dispositions sur la transparence de la propriété des médias en vertu de l'art. 5, par. 2 de la Directive SMA est désormais une obligation en vertu de l'EMFA. Pour les autres services de médias, cette obligation constitue probablement une nouveauté, si l'on excepte les exigences similaires existant dans certains États membres.

⁶¹ Concernant ces termes, voir le paragraphe 4.5.1 ci-après.

⁶² Pour un aperçu général, voir Cappello M. (éd.), [La transparence en matière de propriété des médias](#), IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2021.

⁶³ Pour une analyse détaillée au regard de la Directive SMA, voir Cole et Etteldorf dans [Cappello M. \(éd.\), La transparence en matière de propriété des médias](#), p. 25 et suiv.



L'objectif premier de ces dispositions est de protéger la liberté d'information et le processus de formation de l'opinion des destinataires : ces derniers doivent être en mesure de comprendre les éventuels conflits d'intérêts et de s'informer à ce sujet, y compris lorsque les propriétaires de médias sont politiquement exposés, ce qui constitue une condition préalable pour être en mesure d'évaluer la fiabilité (ou, le cas échéant, le caractère biaisé) des informations qu'ils reçoivent⁶⁴. Les futures bases de données sur la propriété des médias⁶⁵ qui seront créées et gérées par les autorités de régulation constitueront probablement une source d'information fiable pour les régulateurs et les chercheurs, peut-être même plus que pour les destinataires. Les informations collectées peuvent être utilisées dans d'autres contextes, par exemple dans le cadre de l'exercice de suivi général de la Commission, conformément à l'art. 26 de l'EMFA, du contrôle de l'allocation des dépenses pour la publicité d'État, conformément à l'art. 25 de l'EMFA, ou du contrôle de la concentration des médias au niveau national conformément à l'art. 22 de l'EMFA. De surcroît, ces informations peuvent servir aux journalistes, aux ONG et aux chercheurs pour surveiller de manière indépendante les éventuelles irrégularités, les conflits d'intérêts et les abus de pouvoir dans le secteur des médias⁶⁶.

4.2.1.4. Obligations concernant l'indépendance des décisions éditoriales

Les fournisseurs de services de médias qui proposent des contenus d'information et d'actualité sont soumis à des obligations supplémentaires en vertu de l'art. 6, par. 3 de l'EMFA. Ils doivent prendre des mesures appropriées pour garantir l'indépendance des décisions éditoriales, visant notamment à garantir que celles-ci puissent être prises librement dans la ligne éditoriale établie du fournisseur de services de médias concerné et garantir que tout conflit d'intérêts réel ou potentiel soit divulgué. Si l'on compare les deux dispositions, on constate que l'art. 4 de l'EMFA vise à protéger la liberté extérieure de la presse, tandis que l'art. 6, par. 3 concerne la liberté interne de la presse. Cette dernière obligation s'adresse au fournisseur, c'est-à-dire à la personne qui assume la responsabilité éditoriale (exercice d'un contrôle effectif à la fois sur la sélection des contenus et sur leur organisation). Il s'agit généralement de la personne qui détermine la ligne éditoriale générale d'un média, mais pas nécessairement de la personne qui prend les décisions éditoriales (exercice de la responsabilité éditoriale au quotidien). Il s'agit le plus souvent de rédacteurs en chef ou de rédacteurs en charge de certains contenus, voire de journalistes individuels, par exemple dans le domaine du journalisme d'investigation.

Cette obligation doit donc trouver un équilibre entre la liberté de la presse du fournisseur, qui est responsable en dernier ressort de ce qui est publié et engage sa responsabilité à cet égard, et celle des rédacteurs internes. Il est donc important que l'art. 6 et le considérant 35 spécifient clairement que cette obligation ne saurait affecter les

⁶⁴ Considérant 32 de l'EMFA.

⁶⁵ Voir par ex. la base de données [Mavise](#) de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ou les données collectées dans le [Media Pluralism Monitor](#) du CMPF. Pour d'autres références, voir Cole et Etteldorf dans [Cappello M. \(éd.\), La transparence en matière de propriété des médias](#), p. 27 et suiv.

⁶⁶ [Brogi E. et al., The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism](#), *op. cit.* p. 54.



droits fondamentaux et le droit de déterminer la ligne éditoriale générale (ainsi que la composition des équipes éditoriales). L'EMFA ne précise pas en quoi doivent consister ces mesures de protection pour se conformer à l'art. 6, par. 3 de l'EMFA. Toutefois, la recommandation (UE) 2022/1634⁶⁷ fournit quelques exemples de mesures proposées par la Commission. Bien que publiée en même temps que la proposition d'EMFA en septembre 2022, cette recommandation est censée être un outil distinct et indépendant incitant les fournisseurs de services de médias à mettre en place certains garde-fous pour protéger l'indépendance et l'intégrité éditoriales ainsi que la transparence de la propriété des médias, tout en proposant un catalogue de mesures (par ex. la création de comités d'éthique ou de surveillance, les droits des membres du personnel à être informés, les mécanismes internes tels que ceux prévus par la directive 2019/1937 sur les lanceurs d'alerte⁶⁸, etc.). En sa qualité de recommandation de la Commission au titre de l'art. 288 du TFUE, elle n'est pas juridiquement contraignante mais peut avoir une importance politique considérable. Toutefois, étant donné que l'EMFA ne prévoit aucun contrôle du respect de la première section du règlement, il n'établit aucun mécanisme d'application ou de sanction et ne prévoit aucun mécanisme de recours, par exemple pour les équipes éditoriales vis-à-vis du fournisseur de services de médias (privé), comparable à ce que prévoit l'art. 21 de l'EMFA. Par conséquent, cette disposition prend essentiellement la forme d'une mesure d'autorégulation.

Recommandation (UE) 2022/1634 de la Commission : extrait relatif à l'indépendance éditoriale

(8) Les fournisseurs de services de médias sont encouragés à mettre en place des mécanismes protégeant l'indépendance éditoriale de l'équipe rédactionnelle contre toute forme d'ingérence injustifiée. Il pourrait par exemple s'agir :

- a) en complément des obligations prévues dans les règles nationales mettant en œuvre la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil, de procédures donnant aux membres de l'équipe rédactionnelle des **options pour signaler, de manière anonyme ou confidentielle**, toute pression dont ils pourraient faire l'objet ;*
- b) d'un **droit d'opposition** en vertu duquel les membres de l'équipe rédactionnelle peuvent refuser de signer des articles ou d'autres contenus éditoriaux qui ont été modifiés à leur insu ou contre leur volonté ;*
- c) d'un **droit à l'objection de conscience** protégeant contre les sanctions disciplinaires ou les licenciements arbitraires les membres de l'équipe rédactionnelle qui refusent des tâches qu'ils estiment contraires aux normes professionnelles ;*
- d) sans préjudice des droits et obligations prévus par le droit du travail ou d'autres règles de protection, **le droit** pour les membres de l'équipe rédactionnelle qui estiment qu'un changement de propriété concernant le fournisseur de services de médias est susceptible de porter atteinte à leur intégrité et à leur indépendance éditoriales **de quitter** ce*

⁶⁷ [Recommandation \(UE\) 2022/1634 de la Commission du 16 septembre 2022 concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, JO L 245 du 22 septembre 2022, p. 56-65.](#)

⁶⁸ [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, JO L 305 du 26 novembre 2019, p. 17-56.](#)



fournisseur et de conserver tous les avantages liés à leur ancienneté dans l'entreprise de médias.

4.2.2. Protection spécifique des sources journalistiques

En raison notamment des conditions de travail de plus en plus dangereuses des journalistes dans le monde⁶⁹, le renforcement de la protection des journalistes est une priorité de l'Union européenne⁷⁰. Alors que la Directive Poursuites stratégiques altérant le débat public⁷¹ vise à protéger les journalistes (et d'autres personnes) contre des poursuites injustifiées et, partant, contre la censure, et que la directive 2019/1937 sur les lanceurs d'alerte protège les informateurs également en leur qualité de sources d'information pour les médias, les dispositions visées à l'art. 4, par. 3 à 8 de l'EMFA imposent directement aux États membres l'obligation d'assurer la protection des sources journalistiques et des communications confidentielles.

D'une part, les États membres doivent veiller à ce que les sources journalistiques et les communications confidentielles soient effectivement protégées, ce qui peut inclure des garanties respectives dans le droit national, mais aussi tout autre exercice du pouvoir de l'État (réglementaire, administratif, judiciaire, etc.). D'autre part, il est explicitement interdit aux États membres de prendre certaines mesures énumérées à l'art. 4, par. 3 de l'EMFA qui concernent le respect du droit de certains acteurs à ne pas divulguer des sources journalistiques ou des communications confidentielles, l'interdiction de soumettre lesdits acteurs à des mesures de procédure pénale telles que des perquisitions ou des saisies aux fins d'obtenir de telles informations, et l'interdiction de déployer des logiciels de surveillance intrusifs. Bien que l'art. 4 ne mentionne pas spécifiquement les « journalistes » et que ce terme n'est pas défini dans l'EMFA, le considérant 19 indique clairement que l'objectif principal est de protéger la capacité des journalistes à recueillir, vérifier et analyser les informations. Toutefois, seuls sont protégés les journalistes qui font partie de l'équipe éditoriale d'un fournisseur de services de médias ou qui ont tout au moins des « relations régulières ou professionnelles » avec un tel fournisseur de services⁷². Les interdictions imposées aux États membres⁷³ découlent d'ores et déjà des

⁶⁹ Voir [Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse 2023](#).

⁷⁰ Voir à ce sujet [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, C/2021/6650, JO L 331 du 20 septembre 2021, p. 8-20](#).

⁷¹ [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 \(« poursuites stratégiques altérant le débat public »\), JO L, 2024/1069, 16 avril 2024](#).

⁷² Voir le point de vue critique à cet égard de [Seipp T., Ó Fathaigh R. et van Drunen M., « Defining the 'media' in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act », *op. cit.*, p. 39, 41 et suiv.](#)

⁷³ [Brogi E. et al., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism, Research for LIBE Committee, op. cit., 2023*](#), p. 50, soulignent une possible lacune en matière de protection, car cela pourrait ne pas empêcher les États de déléguer le déploiement de logiciels espions ou d'autres pratiques illicites à des acteurs non publics.



droits fondamentaux et de la jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁴. En conséquence, les dispositions de l'art. 4, par. 4 et 5 de l'EMFA prévoient la possibilité pour les États membres de déroger à cette interdiction dans certains cas exceptionnels et sous réserve de respecter le principe de proportionnalité aux fins de répondre à certains objectifs d'intérêt général. L'EMFA a toutefois un impact renforcé dans la mesure où il limite les possibilités de dérogation aux cas exceptionnels qu'il prévoit explicitement⁷⁵. De plus, il exige un contrôle judiciaire des mesures de surveillance et établit la nécessité d'une protection judiciaire efficace au niveau national.

Illustration 5. Extrait d'un document de la CEDH sur la protection des sources journalistiques



Source : CEDH, Press Unit, [Factsheet – Protection of journalistic sources](#)

⁷⁴ Voir à ce sujet le point de vue critique en ce qui concerne l'intégration de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans la proposition d'EMFA développé par Voorhoof D., « [The proposal of a European Media Freedom Act and the protection of journalistic sources: still some way to go](#) », *Informm's Blog*, novembre 2022.

⁷⁵ On peut comprendre cela comme une réaction à « l'affaire Pegasus », exposée en détail dans Liger O. et Gutheil M., [Utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents - Cadre juridique des États membres en matière d'acquisition et d'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents, étude demandée par la commission d'enquête du Parlement européen pour enquêter sur l'utilisation de Pegasus et de logiciels espions de surveillance équivalents, Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, PE, 2023.](#)



4.3. Première apparition dans l'EMFA : les médias de service public

En ce qui concerne les médias de service public (MSP), l'EMFA est porteur de nouveautés inédites. Alors qu'auparavant, les États membres avaient jugé nécessaire de spécifier que l'application des dispositions relatives aux aides d'État par la Commission européenne ne devait pas interférer avec leur compétence en matière de définition de la mission des radiodiffuseurs de service public, le règlement contient désormais une disposition explicite au niveau de l'Union qui traite du rôle particulier des MSP et de leur mission spécifique, de certains aspects concernant leur organisation et leur financement, le tout en mettant l'accent sur les règles de procédure. Le protocole que les États membres avaient annexé au Traité d'Amsterdam en 1997, devenu le protocole n° 29 depuis le Traité de Lisbonne, est même mentionné dans l'art. 5, par. 1 de l'EMFA. Cette disposition tient compte du rôle incontestable des MSP dans la formation de l'opinion dans les sociétés démocratiques en communiquant « de manière impartiale des informations et des opinions diverses à leurs publics », ce qui implique qu'ils « jouissent d'une indépendance éditoriale et fonctionnelle. » Cette structure des MSP doit être garantie par les États membres conformément aux compétences dont ils sont investis en vertu du protocole susmentionné.

4.3.1. La notion de fournisseurs de médias de service public

La disposition de l'art. 5 de l'EMFA est significative à plusieurs égards. D'une part, elle inclut les MSP, dont la mission est généralement définie par les États membres de manière purement interne à l'intention des publics nationaux, dans le champ d'application d'un règlement visant à renforcer le marché intérieur. D'autre part, elle oblige également les États membres à mettre en place des cadres appropriés sans donner davantage de précisions - ce qui est une conséquence de l'absence d'attribution de compétences en la matière au niveau de l'Union - ni clarifier les conséquences juridiques en cas de « non-conformité »⁷⁶. Cette disposition est motivée par le fait que la Commission a identifié un risque élevé de « capture » des MSP et d'ingérence par (certains) États membres⁷⁷ en raison du fait que l'organisation (et le financement) de ces entités leur confère une grande proximité avec les agents de l'État, ce qui peut donner lieu à une ingérence indue, nonobstant les normes établies par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droits fondamentaux⁷⁸. De plus, les dispositions en matière d'aides d'État qui permettent à la Commission d'évaluer si le financement est une

⁷⁶ Cole M. et Etteldorf C., *EMFA Background Analysis, op. cit.* 2023, p. 32 et suiv.

⁷⁷ Voir au moment de la discussion de l'EMFA la situation en Hongrie et en Pologne à cet égard, [Kozak M., « The Media Pluralism Principle, The financing of Public Broadcasters, and EU Law », *German Law Journal* 25\(2024\), p. 111, 113 et suiv.](#)

⁷⁸ Voir pour ce dernier par ex. [Cour européenne des droits de l'homme, Manole et autres c. Moldova, requête n° 13936/02 \(2009\).](#)



compensation justifiée pour l'accomplissement de la mission et qui continueront à s'appliquer parallèlement à l'EMFA ont été considérées comme insuffisantes pour répondre aux abus en cas d'ingérence ou d'inexécution de la mission. Dans la formulation finale de la disposition, il a été répondu aux critiques de la proposition initiale en spécifiant que les États membres sont censés définir la mission avec les éléments matériels mentionnés au paragraphe 1, tout en reconnaissant qu'une obligation imposée directement aux MSP aurait été problématique⁷⁹.

Par ailleurs, la définition visée à l'art. 2, n° 3 de l'EMFA définissant les MSP comme une catégorie de fournisseurs de services de médias précise désormais qu'elle s'applique uniquement aux fournisseurs qui, indépendamment de leur forme d'organisation, sont investis d'une mission spécifique et reçoivent en contrepartie un financement public à cet effet, reprenant ainsi la logique des dispositions relatives aux aides d'État.

« fournisseur de médias de service public » : un fournisseur de service de médias qui est investi d'une mission de service public en vertu du droit national et qui reçoit un financement public national pour accomplir ladite mission.

Le considérant 10 qui l'accompagne souligne qu'il s'agit uniquement d'entités qui se consacrent entièrement au service public, tandis que les entreprises privées qui remplissent certaines « missions d'intérêt général », par ex. sur la base d'un contrat avec l'autorité publique qui délivre la licence au fournisseur, et reçoivent à ce titre une rémunération ne sont pas considérées comme relevant de cette catégorie. Il est expliqué⁸⁰ que les règles nationales concernant ces fournisseurs de MSP sont si diverses qu'elles peuvent affecter et fausser le marché intérieur des services de médias, de même que le droit fondamental visé à l'art. 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁸¹, ce qui rendrait nécessaire une certaine forme d'harmonisation⁸². Toutefois, cela ne donne pas lieu pour autant à une disposition conforme à ce que l'on trouve généralement dans un règlement, mais laisse, à l'instar d'une directive, une grande marge de manœuvre aux États membres pour autant que les normes de base soient respectées⁸³. Même si les fournisseurs de MSP ne sont explicitement visés qu'à l'art. 5 de l'EMFA, leur rôle dans la réalisation de l'accès du public à une pluralité de contenus médiatiques indépendants sur le plan éditorial et dans la promotion d'un discours libre et démocratique, tel que visé à l'art. 3 EMFA⁸⁴, est évident. Il convient également de souligner qu'il n'y a pas de restriction concernant les MSP qui sont des radiodiffuseurs, mais qu'il peut s'agir de n'importe quel type de fournisseur de MSP, même si auparavant, les règles de l'UE en matière d'aides d'État ne s'appliquaient qu'aux radiodiffuseurs.

⁷⁹ [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Policy Recommendations, op. cit.](#), p. 5 et suiv.

⁸⁰ Ce point est expliqué en détail dans les considérants 27 à 30.

⁸¹ [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 389-405.](#)

⁸² [Brogi E. et al., The European Media Freedom Act, op. cit.](#), p. 52 ; le considérant 27 mentionne comme élément de preuve le rapport/la cartographie de l'Observatoire européen de l'audiovisuel : [Cabrera Blázquez F. J. et al., Gouvernance et indépendance des médias de service public, IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, février 2022](#); voir notamment les [fiches nationales annexées au rapport](#).

⁸³ Le considérant 31 de l'EMFA se réfère aux normes développées par le Conseil de l'Europe.

⁸⁴ Voir ci-après paragraphe 4.1.



4.3.2. Garde-fous procéduraux concernant la gestion et le financement

Les paragraphes 2 et 3 de l'art. 5 de l'EMFA établissent des garde-fous procéduraux à deux égards, concernant d'une part les membres de la direction des fournisseurs de MSP et d'autre part, l'allocation des ressources financières, les deux dispositifs visant à préserver l'indépendance des MSP. Les procédures de nomination et de révocation sont limitées soit à la seule direction⁸⁵, soit aux membres du conseil d'administration, en fonction de l'organisation du fournisseur. Afin d'éviter toute nomination de personnes ayant, par exemple, des accointances avec un gouvernement spécifique, les règles de nomination doivent être établies en amont de la procédure, qui doit se dérouler de manière « transparente, ouverte, effective et non discriminatoire » sur la base de critères « transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés. » Tant la durée du mandat que la limitation des motifs de révocation anticipée doivent contribuer à une protection efficace de l'indépendance.

Tableau 3. Modifications du libellé de l'art. 5, par. 2 pendant le processus législatif

EMFA Proposal EC	EP Mandate	Council Mandate	EMFA
Art. 5(2): The head of management and the members of the governing board of public service media providers shall be appointed through a transparent, open and non-discriminatory procedure and on the basis of transparent, objective, non-discriminatory and proportionate criteria laid down in advance by national law. [...]	Art. 5(2): <i>Member States shall ensure, by means of national law and their actions, that the principles of independence, accountability, effectiveness, transparency and openness are respected when the management structures of public service media are appointed. In particular, the head of management and the members of the governing board of public service media providers shall be appointed through a transparent, open and non-discriminatory procedure and on the basis of transparent, objective, non-discriminatory and proportionate criteria laid down in advance in national law. [...]</i>	Art. 5(2): <i>Member States shall ensure that the procedures for the appointment and the dismissal of the head of management or the members of the management board of public service media providers, including the duration of their term of office, seek to guarantee the independence of the public service media providers. The appointment of the head of management or the members of the management board of public service media providers shall be based on transparent, open and non-discriminatory procedures and transparent, objective, non-discriminatory and proportionate criteria laid down in advance at national level. [...]</i>	Art. 5(2): <i>Member States shall ensure that the procedures for the appointment and the dismissal of the head of management or the members of the management board of public service media providers aim to guarantee the independence of public service media providers. The head of management or the members of the management board of public service media providers shall be appointed on the basis of transparent, open, effective and non-discriminatory procedures and transparent, objective, non-discriminatory and proportionate criteria laid down in advance at national level. [...]</i>

⁸⁵ Avec cette formulation, l'EMFA précise notamment que cette disposition s'applique soit à l'un, soit à l'autre, alors que la proposition mentionnait « la direction et les membres du conseil d'administration. »



De même, les règles de financement des MSP doivent être établies préalablement à l'allocation des fonds et la procédure doit être fondée sur des « critères transparents et objectifs ». À cet égard, il existe un élément matériel supplémentaire, à savoir que les ressources allouées doivent être suffisantes, durables, et doivent permettre une planification prévisionnelle (« prévisibles ») afin de permettre l'accomplissement de la mission de service public. Le texte envisage même la possibilité d'un développement des fournisseurs de MSP dans le cadre de l'accomplissement de leur mission, ce qui renforcerait leur capacité d'adaptation à un marché des médias en constante mutation.

4.3.3. Contrôle de l'application des dispositions concernant les MSP

Enfin, étant donné que la disposition de l'art. 5 de l'EMFA figure au chapitre II du règlement qui ne fait pas l'objet d'un suivi par le comité et les ARN⁸⁶, il existe une disposition distincte sur le contrôle de l'application des paragraphes 1 à 3. En vertu de l'art. 5, par. 4, les États membres de l'EMFA doivent mandater pour cela une ou plusieurs autorités ou entités ou prévoir à cet effet des « mécanismes libres de toute influence politique de la part de gouvernements ». Dans certains États membres, la surveillance exercée par l'autorité de régulation en place couvre - pour le secteur des médias audiovisuels - non seulement les radiodiffuseurs ou les médias privés, mais aussi les radiodiffuseurs ou les médias de service public. Dans d'autres États membres, les MSP sont dotés de mécanismes de contrôle interne afin d'éviter toute ingérence directe ou indirecte de l'État. Le libellé de cette disposition englobe toutes ces possibilités pour autant qu'il existe une certaine forme de contrôle. Il est important de noter que ce suivi contribue à la transparence, car il doit être rendu public, et il couvre aussi bien la mission et les procédures de nomination que les décisions de financement proprement dites.

Dans le cadre de l'application de l'EMFA, il sera intéressant de voir si la Commission peut ou souhaite utiliser le non-respect présumé des garde-fous visés à l'art. 5 de l'EMFA, notamment l'absence de mécanisme de contrôle, comme motif d'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre, ce qui aurait certainement un impact plus direct sur la structure et le fonctionnement des MSP par rapport au contrôle plus limité des aides d'État qu'elle a effectué jusqu'à présent. Par ailleurs, une autre question majeure ne manquera pas de se poser quant à savoir si, par exemple, les décisions de financement prises par les États membres peuvent être considérées comme ayant un impact négatif potentiel sur le pluralisme des médias et, partant, peuvent donner lieu à un recours de la part d'un MSP conformément à l'art. 21, par. 3 de l'EMFA. La Commission continuera probablement à surveiller l'état des MSP comme elle l'a fait

⁸⁶ Voir ci-après paragraphe 4.6.1.



dans les rapports sur l'État de droit⁸⁷, désormais en vertu de l'art. 26 de l'EMFA, même si les MSP ne sont pas mentionnés spécifiquement dans ces rapports.

4.4. Relation entre les plateformes et les médias

Les plateformes en ligne jouent un rôle clé dans la distribution en ligne des contenus, ce qui pose des problèmes aux entreprises dans tous les secteurs des médias, en particulier aux petites entités dans les secteurs de la radio et de la presse, qui sont confrontées à des conditions de concurrence inégales⁸⁸. La relation entre les plateformes et les médias est donc abordée par l'EMFA de plusieurs manières. Outre le fait que les plateformes en ligne sont prises en compte dans les dispositions relatives à l'évaluation de la concentration des médias, à la mesure de l'audience et à la publicité d'État (voir ci-après), la disposition relative à la « prérogative des médias » revêt une importance particulière.

4.4.1. Traitement préférentiel des fournisseurs de services de médias

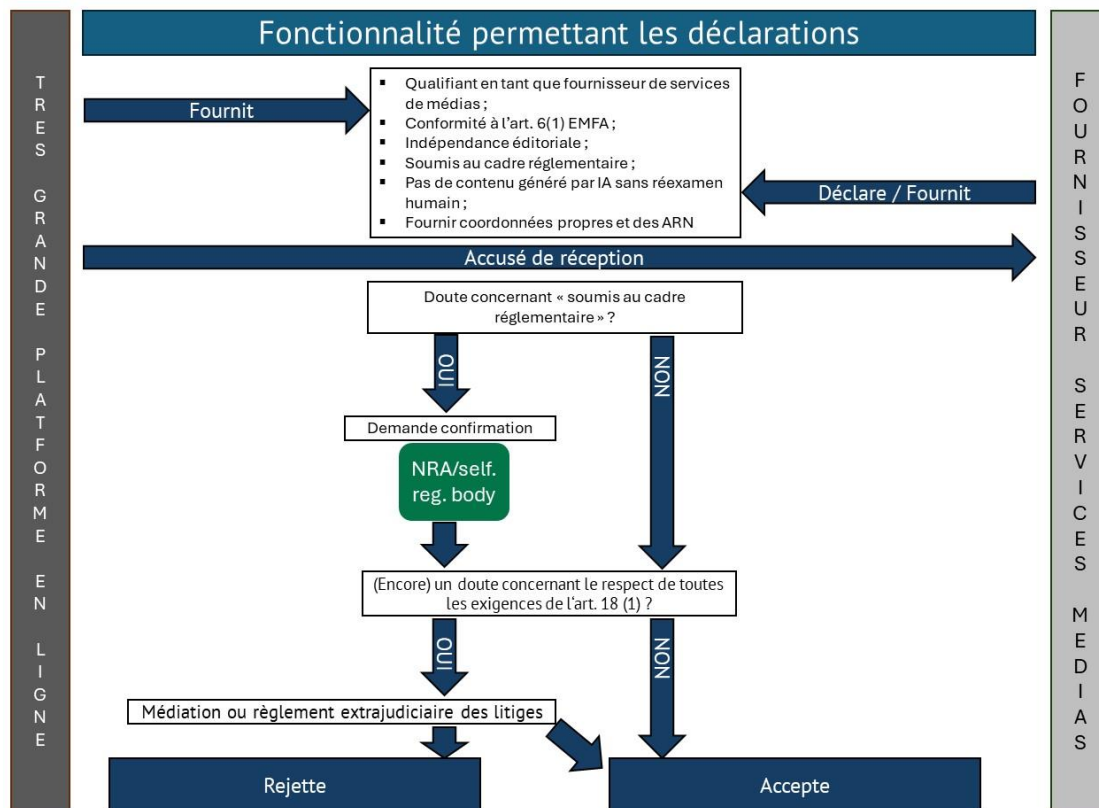
Conformément à l'art. 18 de l'EMFA, les très grandes plateformes en ligne (VLOP) - selon la définition respective de l'art. 3, point i) en lien avec l'art. 33 du DSA - doivent mettre en place un dispositif permettant aux fournisseurs de services de médias de s'identifier comme tels. Si des fournisseurs de services de médias déclarent répondre à certains critères permettant de les qualifier comme médias de qualité, les VLOP doivent les traiter de manière préférentielle lors de la modération des contenus. Ces critères portent sur l'indépendance vis-à-vis de l'État, l'adhésion à un cadre réglementaire garantissant le respect des normes éditoriales et le respect des obligations d'information visées, entre autres, à l'art. 6, par. 1 de l'EMFA.

⁸⁷ Voir ci-dessus section 1.

⁸⁸ Considérant 6 de l'EMFA.



Illustration 6. Fonctionnalité permettant les déclarations conformément à l'art. 18, par. 1 de l'EMFA

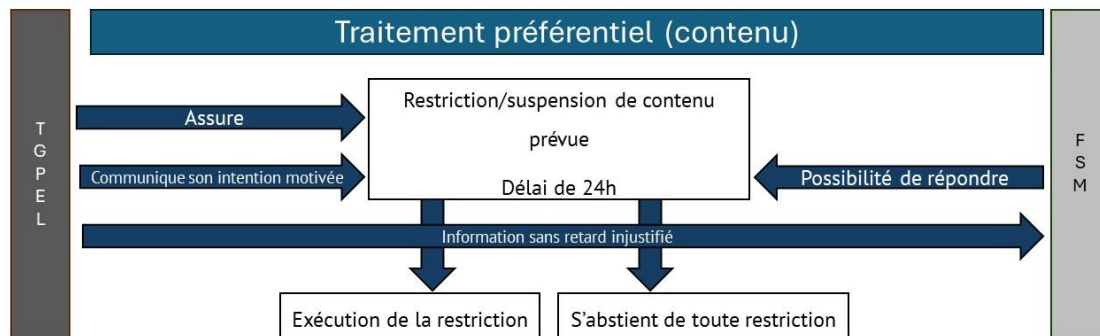


Source : Elaboration des auteurs

Le traitement préférentiel signifie que si une VLOP a l'intention de restreindre (par ex. de bloquer ou de supprimer) le contenu d'un fournisseur de services de médias, le fournisseur concerné doit non seulement être informé des motifs de cette mesure restrictive, mais il doit également être en mesure de prendre position à cet égard, avec application d'une période de *statu quo* de 24 heures pour la modération des contenus par la VLOP (art. 18, par. 4 de l'EMFA). Ce délai pendant lequel la décision de modération ne peut être appliquée constitue la principale différence avec les exigences similaires en matière d'exposé des motifs et de mise en place de mécanismes de réclamation auxquelles les plateformes en ligne ou les services intermédiaires doivent se conformer en vertu du DSA et du règlement P2B. En outre, les réclamations déposées par les fournisseurs de services de médias en vertu de l'art. 20 du DSA ou de l'art. 11 du Règlement P2B doivent être traitées et faire l'objet d'une décision prioritaire et sans retard injustifié de la part des VLOP.



Illustration 7. Procédure concernant la suspension ou la restriction de visibilité conformément à l'art. 8, par. 4 de l'EMFA



Source : *Elaboration des auteurs*

Cela signifie que les médias se voient accorder un statut spécial reconnaissant leur rôle particulier dans le système démocratique, en leur qualité de bien culturel, ce qui les distingue des autres acteurs économiques. De semblables « prérogatives des médias » sont également connues dans d'autres domaines, tels que la protection des données ou le Code de procédure pénale⁸⁹. L'introduction d'une telle prérogative dans l'EMFA est essentiellement motivée par le fait que les fournisseurs de services de médias, qui sont déjà soumis à un cadre de régulation des médias - soit par le biais du droit des médias, soit par le biais de l'autorégulation et de la corégulation - et au contrôle des contenus, font l'objet d'un dispositif supplémentaire de surveillance (par les plateformes) lorsqu'il s'agit de diffuser leurs contenus en ligne. De plus, cette tâche incombe à un opérateur privé, en partie sur la base d'instruments de droit civil tels que les réglementations relatives aux contenus. Ces plateformes sont en même temps des concurrents des médias dans une certaine mesure, ce qui peut non seulement limiter la liberté des médias, mais aussi l'accès des utilisateurs à un journalisme de qualité⁹⁰.

4.4.2. Les enjeux de la « prérogative des médias »

Cette prérogative au regard de la modération des contenus a d'ores et déjà été discutée dans le cadre du DSA, mais n'a finalement pas été incluse dans le texte final. L'un des arguments contre une telle prérogative faisait - et fait encore - état de la possibilité d'abus, c'est-à-dire que des acteurs de mauvaise foi pourraient utiliser le traitement

⁸⁹ Pour une analyse détaillée, voir [Cappello M. \(éd.\), *Journalisme et prérogatives des médias*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2017.](#)

⁹⁰ [Van Drunen M. et al., « What can a media privilege look like? Unpacking three versions in the EMFA », *Journal of Media Law* 15\(2023\)2, p. 152.](#)



préférentiel et la période de *statu quo* pour diffuser, par exemple, de la désinformation sous couvert d'être un fournisseur de services de médias⁹¹.

De plus, il est difficile de déterminer le critère d'application de cette prérogative. Au regard des exigences de l'EMFA ce point a été jugé moins problématique, car cela concerne (uniquement) les fournisseurs de services de médias qui « sont soumis à des exigences réglementaires pour l'exercice de la responsabilité éditoriale dans un ou plusieurs États membres, et à la supervision d'une autorité ou d'un organisme de régulation national compétent, ou [qui] adhèrent à un mécanisme de corégulation ou d'autorégulation régissant les normes éditoriales, qui est largement reconnu et accepté dans le secteur des médias concerné dans un ou plusieurs États membres. » S'il existe déjà un cadre juridique européen stable pour les services de médias audiovisuels sous la forme de la Directive SMA, ce n'est pas le cas pour la presse, la radio ou les médias en ligne, ce qui signifie que pour ces derniers, il faut s'appuyer sur la réglementation nationale pour déterminer si le fournisseur peut être considéré comme bénéficiaire de cette prérogative. Or, en raison des différentes traditions constitutionnelles, ces médias ne sont pas régis par une conception harmonisée des normes éditoriales. Cela s'avère d'autant plus vrai lorsqu'un régime d'autorégulation est en vigueur, car en dépit du fait qu'il existe des normes internationales sur lesquelles on pourrait éventuellement s'appuyer⁹², celles-ci ne sont toutefois pas contraignantes, même si les fournisseurs participants s'engagent volontairement à respecter ces normes.

4.4.3. Dérogations et impact potentiel

Une dérogation importante à cette prérogative est prévue à l'art. 18, par. 4 de l'EMFA : le droit de réponse et les obligations de *statu quo* ne s'appliquent pas si les VLOP modèrent des contenus afin de remplir leurs obligations en vertu des art. 28, 34 et 35 du DSA, de l'art. 28 *ter* de la Directive SMA ou d'autres dispositions relatives aux contenus illicites en vertu du droit de l'Union (par ex. contenus à caractère terroriste ou pédopornographique). Au regard de cette dérogation, qui renvoie à des règles qui sont elles-mêmes sujettes à une interprétation large ou, plutôt, qui peuvent être évaluées différemment, par exemple lorsqu'il s'agit de contenus préjudiciables aux mineurs, d'incitation à la haine ou de communications commerciales ne respectant pas la dignité humaine, voire de contenus présentant des « risques systémiques » en vertu du DSA, comme la désinformation⁹³, le traitement préférentiel pourrait, en définitive, ne pas être applicable dans un grand nombre de cas. En effet, cela restreint considérablement le champ d'application effectif de

⁹¹ [Brogi E. et al., The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism, op. cit., p. 60 et suiv.](#)

⁹² Le considérant 53 mentionne en particulier la [norme établie par l'Initiative pour la fiabilité de l'information \(Journalism Trust Initiative\)](#).

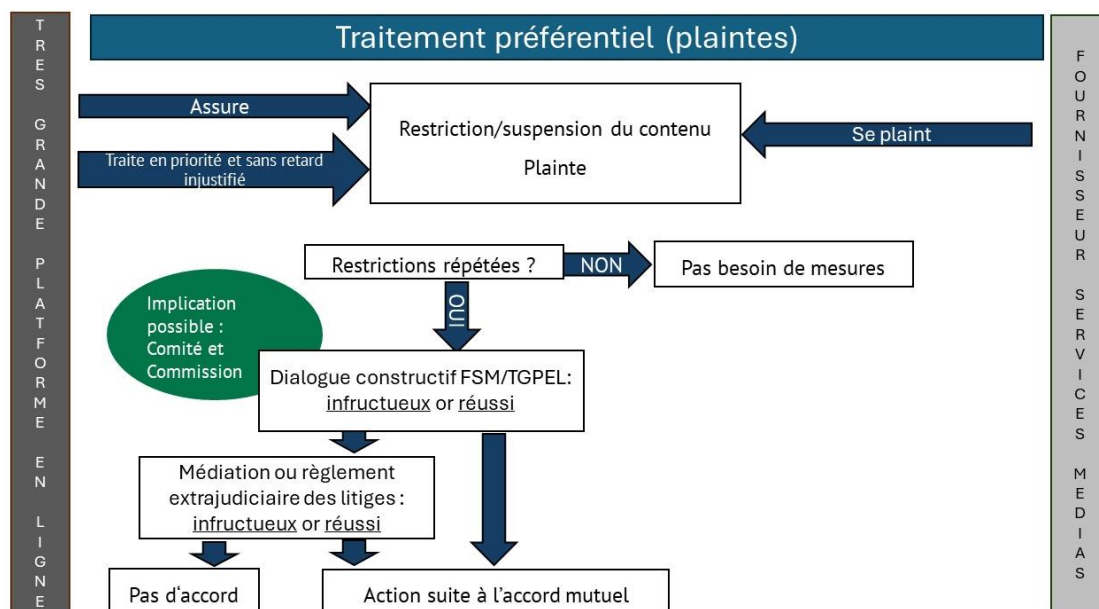
⁹³ Voir [van Drunen M. et al., « What can a media privilege look like ? Unpacking three versions in the EMFA », Journal of Media Law 15\(2023\)2, 152, 156.](#)



l'art. 18 et laisse aux VLOP la possibilité de ne pas appliquer le mécanisme dans tous les cas.

Néanmoins, le traitement préférentiel dans le cadre du mécanisme de réclamation reste applicable, parallèlement à l'obligation pour les VLOP d'engager un dialogue constructif et efficace avec le fournisseur de services de médias en cas de restrictions répétées sans justification suffisante. Par ailleurs, le vaste éventail de plateformes modérant les contenus (également médiatiques) sur la base de leurs propres politiques reste dans le champ d'application de l'art. 18, par. 4 de l'EMFA, sauf si les politiques de ces plateformes font partie des mesures d'atténuation des risques au titre de l'art. 35 du DSA et soumises au contrôle de la Commission.

Illustration 8. Processus de traitement des plaintes conformément à l'art. 18, par. 5 et 6 de l'EMFA



Source : *Elaboration des auteurs*

Ce n'est qu'au moment de son application que l'on pourra déterminer la dimension pratique de la prérogative des médias ainsi que son impact positif ou négatif sur la distribution diversifiée et gratuite des contenus. Grâce au dialogue structuré entre les parties concernées et les représentants de la société civile sous l'égide du comité, conformément à l'art. 19 de l'EMFA, il devrait être possible d'identifier rapidement les lacunes potentielles en matière de protection ou les évolutions indésirables⁹⁴.

⁹⁴ Voir plus en détail sur l'impact des dialogues prévus [van Drunen M., Helberger N. et Fahy R., « The platform-media relationship in the European Media Freedom Act », *VerfassungsBlog 2023/2/13*.](#)



4.5. Façonner le marché intérieur des médias

La perte de recettes publicitaires au cours de la dernière décennie, accélérée par l'essor considérable de la diffusion de contenus en ligne et l'évolution des modes de consommation, a fortement érodé les ressources financières du secteur des médias traditionnels, en particulier du fait de la perte de recettes publicitaires dans le secteur de la radiodiffusion et de la presse. Cela affecte non seulement la viabilité économique des fournisseurs et le marché, mais aussi la qualité et la diversité des contenus. Au regard de la nécessité d'assurer des revenus durables à l'information indépendante et au journalisme de qualité, l'EMFA contribue à (re)façonner le marché intérieur des médias sous différents angles.

4.5.1. Évaluation des concentrations sur le marché des médias

L'un des principaux outils à cet effet est la création de règles relatives à la concentration des médias, auxquelles sont consacrés les art. 22 et 23 de l'EMFA. Dès 1992, la Commission européenne avait envisagé une initiative législative dans son Livre vert sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur⁹⁵ visant à harmoniser les règles nationales très différentes des États membres (qui n'étaient que 12 à l'époque) en matière de restrictions à la propriété des médias. Néanmoins, l'initiative s'est finalement essouffée, principalement en raison des préoccupations des États membres concernant la répartition des compétences⁹⁶. Avec l'EMFA, l'UE reprend le principe d'une législation sur la concentration des médias avec un raisonnement et des orientations très similaires. Les lois sur la concentration des médias en vigueur dans les États membres se sont développées de façon hétérogène et à différents niveaux, notamment en raison de l'évolution concrète des marchés nationaux des médias. Les différences portent sur le type de règles (par ex. limitation de la concentration monomédia ou multimédia, fixation de limites maximales de la participation dans un service, restrictions concernant la personne qui peut contrôler l'entreprise de médias, etc.), sur leur champ d'application (par ex. axées sur la propriété monomédia ou la propriété croisée) et leurs destinataires (par ex. presse écrite, télévision, multimédia, etc.), sur le degré de restrictions ou sur les conséquences juridiques possibles en cas de concentration (par ex. restriction du nombre de licences, seuils pour les concentrations réglementées) et sur les modalités d'application des restrictions (par ex. application limitée à certains canaux de distribution ou à certaines zones)⁹⁷.

⁹⁵ [COM\(92\) 480 final](#).

⁹⁶ [Ukrow J., Cole M. et Etteldorf C., *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector*, chapitre C.I. ; Brogi E. et al., *The European Media Freedom Act, op. cit.*, p. 20.](#)

⁹⁷ Pour une analyse approfondie, voir [CMPF et al., *Study on media plurality and diversity online – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2022](#), p. 206 et suiv.



Désormais, l'art. 22 de l'EMFA harmonise dans une certaine mesure cette disposition, en réponse aux problèmes identifiés en lien avec la pluralité du marché⁹⁸. En vertu de cette disposition, les États membres établissent, dans leur droit national, des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir des répercussions significatives sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. On entend par « concentration du marché des médias » une concentration telle que définie à l'art. 3 du Règlement sur les concentrations⁹⁹ (fusion ou acquisition de deux ou plusieurs entreprises ou parties d'entreprises) impliquant au moins un fournisseur de services de médias ou, alternativement - et cela mérite d'être souligné -, un fournisseur d'une plateforme en ligne qui donne accès à des contenus médiatiques. Avec l'application des systèmes de contrôle de la concentration des médias aux étapes de concentration concernant (uniquement) les plateformes en ligne, l'EMFA reconnaît que celles-ci peuvent avoir un impact sur la formation de l'opinion par le seul fait qu'elles fournissent une « infrastructure » pour la diffusion du contenu des médias¹⁰⁰. Dans ce contexte, il importe peu de savoir quelle autre entreprise est impliquée dans la concentration au-delà du fournisseur de services de médias ou de la plateforme en ligne. D'autres acteurs probables peuvent être, par exemple, des fournisseurs de services publicitaires, des services de communication interpersonnelle ou même des acteurs publics, s'ils sont en mesure de participer à une concentration.

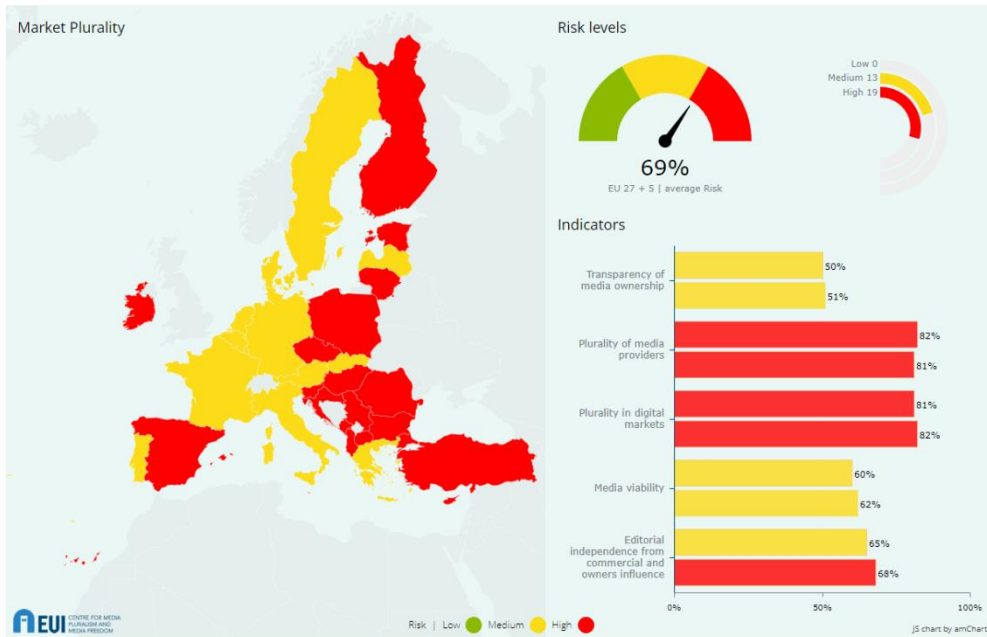
⁹⁸ Pour une analyse approfondie, voir [Seipp T. J., « Media Concentration Law: Gaps and Promises in the Digital Age », *Media and Communication* 11\(2023\)2, p. 392-405.](#)

⁹⁹ [Règlement \(CE\) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, JO L 24 du 29 janvier 2004, p. 1-22.](#)

¹⁰⁰ Contrairement à la Directive SMA, par ex., qui justifie les règles applicables aux MSP par le fait qu'elles ont tout au moins un impact organisationnel sur les contenus médiatiques (tri, classement, etc.), la définition d'une plateforme en ligne en vertu du DSA et, partant, de l'EMFA n'exige pas un tel critère, mais considère que la simple fourniture d'un accès à des contenus médiatiques est suffisante.



Illustration 9. Illustration des niveaux de risque dans les pays couverts selon le Media Pluralism Monitor 2024



Source : CMPF, [Media Pluralism Monitor 2024](#)

Tous les changements de propriété n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 22 de l'EMFA, qui ne concerne que ceux qui peuvent avoir un impact significatif sur le « pluralisme des médias » et - de façon cumulative - sur « l'indépendance éditoriale » sur le « marché des médias ». Aucun de ces termes clés n'est défini par l'EMFA. Le considérant 64 explique à cet égard que « le pluralisme des médias devrait s'entendre comme la possibilité d'avoir accès à un large éventail de services de médias et de contenus médiatiques reflétant la diversité des opinions, des voix et des analyses », c'est-à-dire qu'il suit une approche fondée sur le risque en tenant dûment compte des droits fondamentaux, en prenant en considération le pluralisme externe des médias par le biais d'une variété de fournisseurs ou le pluralisme interne des médias au sein des fournisseurs, ainsi que les différentes combinaisons de ces éléments. Il s'agit en premier lieu d'éviter qu'une seule institution n'exerce une influence majeure sur la formation de l'opinion publique. L'indépendance éditoriale doit être comprise comme une protection contre l'impact d'une concentration sur le contrôle éditorial sur un marché particulier, en d'autres termes, contre le risque qu'un acteur sur un marché particulier ou sur plusieurs marchés acquière une influence décisive de nature éditoriale au sens de « dépendance éditoriale du marché » et, partant, sur la formation de l'opinion publique. En ce qui concerne le marché des médias, l'EMFA propose d'adopter une vision globale du marché, qui repose moins sur les catégories traditionnelles de médias que sur le pouvoir de formation de l'opinion. Toutefois, la spécification de valeurs seuils concrètes - les concentrations pouvant avoir un « impact significatif » au sens décrit - en tant que critères d'intervention est laissée à l'appréciation des États membres.



L'art. 22 de l'EMFA harmonise toutefois les critères de procédure qui doivent être respectés par les dispositions nationales. L'art. 22, par. 1 de l'EMFA fait référence en particulier à la transparence et à la proportionnalité des procédures, à la spécification de délais et de critères de notification. Même si le contrôle des concentrations ne relève pas forcément du ressort des ARN compétentes en vertu de la Directive SMA et de l'EMFA - ce qui signifie que les États membres sont libres de se référer aux procédures prévues par leur droit national de la concurrence -, elles doivent en tout état de cause participer « de façon substantielle » à la procédure d'évaluation. Les critères de fond énoncés à l'art. 22 de l'EMFA, en revanche, définissent clairement les éléments qui doivent (*a minima*) être pris en compte par les autorités au niveau national lorsqu'elles procèdent à leur évaluation. Il s'agit d'une part, de l'impact de la concentration sur le pluralisme et la formation de l'opinion, une attention particulière devant être accordée à l'environnement en ligne, et d'autre part, au regard de l'indépendance éditoriale, des mesures prises par les fournisseurs de services de médias (par ex. en vertu de l'art. 6, par. 2 de l'EMFA) pour contrer toute ingérence dans les décisions éditoriales. Il convient également de prendre en compte la viabilité économique, c'est-à-dire la question de savoir si un fournisseur pourrait continuer à exister en l'absence de concentration. Lorsqu'une concentration du marché des médias est susceptible d'affecter le fonctionnement du marché intérieur des services de médias, l'ARN sollicite l'avis du comité (ou peut agir de sa propre initiative en vertu de l'art. 23 de l'EMFA), dont elle doit tenir « le plus grand compte » dans sa décision finale.

En ce qui concerne la relation entre le contrôle des concentrations au titre de l'EMFA et le droit de la concurrence, l'art. 22, par. 1, al. 2 de l'EMFA précise que ces deux évaluations doivent être considérées distinctement. L'objectif est de faire coexister le droit de la concurrence et le droit des médias. Le contrôle de la concentration des entreprises de médias continuera donc à être effectué par la Commission européenne sur la base de critères économiques (si la concentration est à l'échelle de l'UE) ou sur la base des règles de concurrence nationales (en-deçà de l'UE). Par conséquent, si les considérations d'ordre économique et les considérations liées au pluralisme des médias aboutissent à des résultats différents, il est possible qu'une concentration soit interdite indépendamment de chaque procédure ou soumise à certaines conditions (sans que l'EMFA ne précise les conséquences juridiques possibles). Au regard du droit national de la concentration des médias en vigueur dans de nombreux États membres, ce qui était d'ores et déjà possible en dehors du droit de la concurrence sur la base de la clause d'ouverture de l'art. 21, par. 4 du Règlement sur les concentrations, l'art. 22, par. 1, al. 1 de l'EMFA et le considérant 66 devront être interprétés de telle sorte que l'ancienne clause purement facultative de l'art. 21, par. 4 du Règlement sur les concentrations deviendra une clause obligatoire aux fins de préserver la diversité des médias et l'indépendance éditoriale en tant qu'intérêts légitimes, ce qui établit une obligation d'introduire de telles règles. De plus, les règles existantes en matière de concentration des médias doivent satisfaire *a minima* aux exigences de l'art. 22 de l'EMFA.



4.5.2. Mesure de l'audience

La mesure de l'audience joue un rôle déterminant à la fois en tant qu'outil d'évaluation de la concentration des médias et comme instrument indépendant, en particulier dans le contexte de l'observation du marché, ce qui explique pourquoi l'EMFA lui accorde une attention particulière. Aux termes de l'art. 2, n° 16 de l'EMFA, le terme « mesure de l'audience » désigne l'activité de collecte, d'interprétation ou de traitement de données relatives au nombre et aux caractéristiques des utilisateurs de services de médias ou des utilisateurs de contenus sur des plateformes en ligne aux fins de décisions concernant l'allocation, les prix, les achats ou les ventes de publicités ou concernant la planification ou la distribution de contenus. L'audience est un critère essentiel pour les médias, les intermédiaires et les annonceurs, mais aussi un critère décisif pour leur régulation. Elle peut déterminer le coût d'une publicité ou le nombre de destinataires d'un contenu. Dans le Règlement sur la concentration des médias, il s'agit (également) d'un paramètre permettant de mesurer le pouvoir d'influence sur l'opinion publique. Dans le DSA et le DMA, une valeur similaire - à savoir le nombre d'utilisateurs (actifs) - est la mesure qui permet de soumettre certaines entreprises à des obligations plus strictes, soit parce qu'elles contrôlent des marchés, soit parce qu'elles présentent des risques systémiques en raison de leur audience. Par conséquent, si la mesure d'audience manque de transparence, est biaisée ou basée sur des méthodes inadéquates, cela peut avoir un impact considérable sur le secteur des médias à bien des égards.

Dans ce contexte, l'art. 24 de l'EMFA dispose que les fournisseurs de systèmes de mesure d'audience veillent à ce que ces systèmes (y compris les méthodes utilisées) soient conformes aux principes de transparence, d'impartialité, d'inclusion, de proportionnalité, de non-discrimination, de comparabilité et de vérifiabilité. Dans le respect de la législation sur la protection des données et des secrets commerciaux, ils doivent également fournir aux fournisseurs de services de médias et aux annonceurs, sans délai injustifié et gratuitement, des « informations exactes, détaillées, complètes, intelligibles et actualisées » sur la méthode utilisée pour mesurer l'audience. Cela tient compte notamment du fait que certains acteurs qui sont récemment apparus dans l'écosystème médiatique, tels que les plateformes en ligne, n'observent pas les normes établies du secteur et fournissent leurs services de mesure propriétaire sans mettre à disposition des informations sur leurs méthodes, ce qui peut donner lieu à des asymétries d'information entre les acteurs sur les marchés des médias, ainsi qu'à d'éventuelles distorsions de marchés¹⁰¹. Le DMA s'est déjà attaqué à ce problème en imposant des exigences de transparence aux fournisseurs de services de publicité en ligne, afin de permettre un accès en direct à l'inventaire publicitaire. Les obligations prévues par l'EMFA, en revanche, sont plus étendues et couvrent également la manière dont la mesure est effectuée. Il est toutefois trop tôt pour dire quelle forme prendront ces obligations dans la pratique. Cela nécessitera notamment l'élaboration de codes de conduite et l'organisation de « dialogues structurés » impliquant les fournisseurs de part et d'autre, ainsi que les régulateurs, en tenant compte du fait que les fournisseurs de ces services

¹⁰¹ Considérant 69.



peuvent se trouver hors du champ d'application du droit des médias existant. À l'instar d'un certain nombre d'autres dispositions, celle-ci donne mandat à la Commission pour clarifier les choses en publiant des lignes directrices.

4.5.3. Allocation de ressources aux fins de publicité d'État

L'art. 25 de l'EMFA, qui vise à s'attaquer à l'un des aspects de l'allocation biaisée des ressources économiques dans le secteur des médias, prévoit des dispositions concernant la publicité d'État et la conclusion de marchés de fournitures ou de services de l'État. Ce terme doit s'entendre dans une acception large désignant le placement, la promotion, la publication ou la diffusion, dans tout service de médias ou sur toute plateforme en ligne, d'un message promotionnel ou d'autopromotion, d'une annonce publique ou d'une campagne d'information par ou pour une autorité ou entité publique, ou au nom d'une autorité ou entité publique. Il se réfère aux activités publicitaires qui sont normalement exercées contre rémunération et, bien que la définition elle-même n'exige pas nécessairement (seulement « normalement ») une rémunération, les règles de fond se réfèrent à la nécessité d'une certaine forme de dépense de fonds publics ou d'autres bénéfices ou avantages accordés.

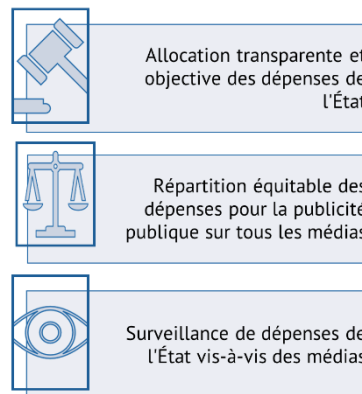
Sont inclus, par exemple, les campagnes d'information ou les messages publics, ces derniers ne couvrant toutefois pas les messages officiels diffusés pour des raisons d'intérêt général tels que les messages d'urgence¹⁰². Cette définition de la publicité d'État subordonnant celle-ci à la condition qu'elle soit initiée par l'État, c'est-à-dire par des autorités ou des organismes et entités contrôlés par des gouvernements nationaux ou infranationaux, elle inclut les entreprises privées où l'État a une influence décisive en raison, par exemple, de contrats ou d'actions, mais n'inclut pas les acteurs politiques en tant que tels, tels que les partis politiques, hors de leur implication dans les structures gouvernementales. Il convient de noter qu'en ce sens, la publicité d'État diffère du concept de « publicité à caractère politique » tel qu'il est défini dans le règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique¹⁰³ et selon lequel une telle publicité doit être placée par, pour ou pour le compte d'un « acteur politique » pour entrer dans le cadre de cette définition. Cela peut être attribué au fait que l'art. 25 de l'EMFA ne traite pas uniquement des aspects économiques qui sont déterminants pour la viabilité des médias, mais aussi de l'un des objectifs secondaires de l'EMFA, à savoir l'influence croissante de l'État sur les décisions éditoriales. Si les dispositions relatives à la propriété des médias (transparence et concentration) peuvent également donner lieu à l'exercice d'une influence *politique*, l'accent est mis ici sur l'influence potentielle exercée par la puissance publique et son accès à des ressources qui peuvent être utilisées de façon à provoquer des distorsions.

¹⁰² Considérant 13 de l'EMFA.

¹⁰³ [Règlement \(UE\) 2024/900, JO L, 2024/900 du 20 mars 2024.](#)



Illustration 10. Règles principales de l'art. 25 de l'EMFA



Source : *Elaboration des auteurs*

Ce double aspect est bien illustré par les trois règles principales de l'art. 25 de l'EMFA concernant la publicité d'État, qui placent les États membres à la fois dans le rôle d'acteurs œuvrant à la transparence et d'entités faisant l'objet d'une obligation de transparence¹⁰⁴. Tout d'abord, les ressources publiques (financières ou en nature) allouées aux fournisseurs de services de médias ou, ce qui mérite d'être souligné à nouveau ici, à des plateformes en ligne, doivent être octroyées sur la base de critères et de procédures transparents, objectifs, proportionnés et non discriminatoires. Il en va de même pour l'achat d'autres biens ou services que la publicité d'État, par exemple les productions audiovisuelles, les données de marché et les services de conseil ou de formation. Les critères d'attribution doivent être rendus publics à l'avance, ce qui vise à réduire le risque de décisions biaisées et opaques. Il s'agit donc d'une question d'égalité d'accès aux ressources de l'État. Les obligations découlent directement de l'EMFA sans qu'il soit nécessaire de les mettre en œuvre par les États membres, même s'il est probable que des modalités d'application concrète des procédures au niveau national seront proposées.

Ensuite, l'art. 25 de l'EMFA encourage les États membres - sans leur imposer d'obligation détaillée - à répartir leurs dépenses de publicité d'État de manière diversifiée, c'est-à-dire en principe de façon équitable entre tous les types de médias, tout en tenant compte des spécificités du marché national des médias. Ce dernier élément pourrait bien conduire à une situation dans laquelle une répartition fondamentalement « injuste », avec des dépenses plus élevées dans le secteur de la radio, par exemple, s'avère en fait plus équitable qu'une répartition à parts égales, puisque, par exemple, le secteur en ligne perçoit d'ores et déjà des revenus nettement plus élevés provenant de la publicité du secteur privé. Il convient avant tout de veiller à une répartition équitable des ressources pour aider les acteurs des médias à rester compétitifs, ce qui, comme le souligne le considérant 73 de l'EMFA, est également lié à la sauvegarde du pluralisme des médias.

¹⁰⁴ Klimkiewicz B., « Media, State and Reciprocal Transparency: Normative Expectations and Regulatory Possibilities in a Proposal of the European Media Freedom Act (EMFA) », *Zeszyty Prasoznawcze* 66(2023)4, 113, 120 et suiv.



Enfin, toujours en tant qu'obligation directe pour les autorités ou entités publiques nationales, celles-ci doivent fournir dans des rapports annuels accessibles au public des informations sur la manière dont les dépenses de l'État ont été allouées, à quels médias ou plateformes en ligne, et dans quelle mesure. Il s'agit essentiellement d'éviter le risque de « subventions déguisées » et d'influence politique induite sur les médias. Si l'on considère que la plupart des États membres n'ont jusqu'à présent mis en place aucune règle sur la transparence ou sur l'attribution de la publicité d'État, l'art. 25 de l'EMFA ne manquera pas de changer la donne à cet égard¹⁰⁵. De plus, il permettra, peut-être de manière encore plus pertinente, de mettre en lumière l'affectation réelle des ressources, en permettant notamment une différenciation claire entre les recettes provenant de la publicité commerciale, de la publicité d'État et du financement public, ce qui n'était pas possible auparavant, et en révélant éventuellement des situations ou des développements problématiques¹⁰⁶.

4.6. Un cadre institutionnel pour une coopération renforcée et des procédures plus efficaces

La majeure partie de l'EMFA est consacrée à la mise en place d'un cadre institutionnel qui, en particulier, répond aux défis identifiés¹⁰⁷ du point de vue de l'application des dispositions réglementaires et juridiques. Cela concerne à la fois la création d'un cadre institutionnel et l'utilisation de ces structures pour l'introduction de plusieurs mécanismes de coopération de façon générale et dans des domaines spécifiques. Les principales dispositions sont regroupées dans les sections 1 à 3 du chapitre III, mais un certain nombre de dispositions institutionnelles pertinentes sont également disséminées dans les dispositions de fond de l'EMFA.

¹⁰⁵ Voir à ce sujet Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, [Bianchini D. et al., Support for preparation of an impact assessment to accompany an EU initiative on the European Media Freedom Act – VIGIE 2021-644, Final report, Office des publications de l'Union européenne, 2022](#), p. 74 et suiv.

¹⁰⁶ Voir aussi [Mutu A., The allocation of state advertising to private media corporations in Europe: legal and regulatory frameworks](#), DGPUK, 2023, p. 5.

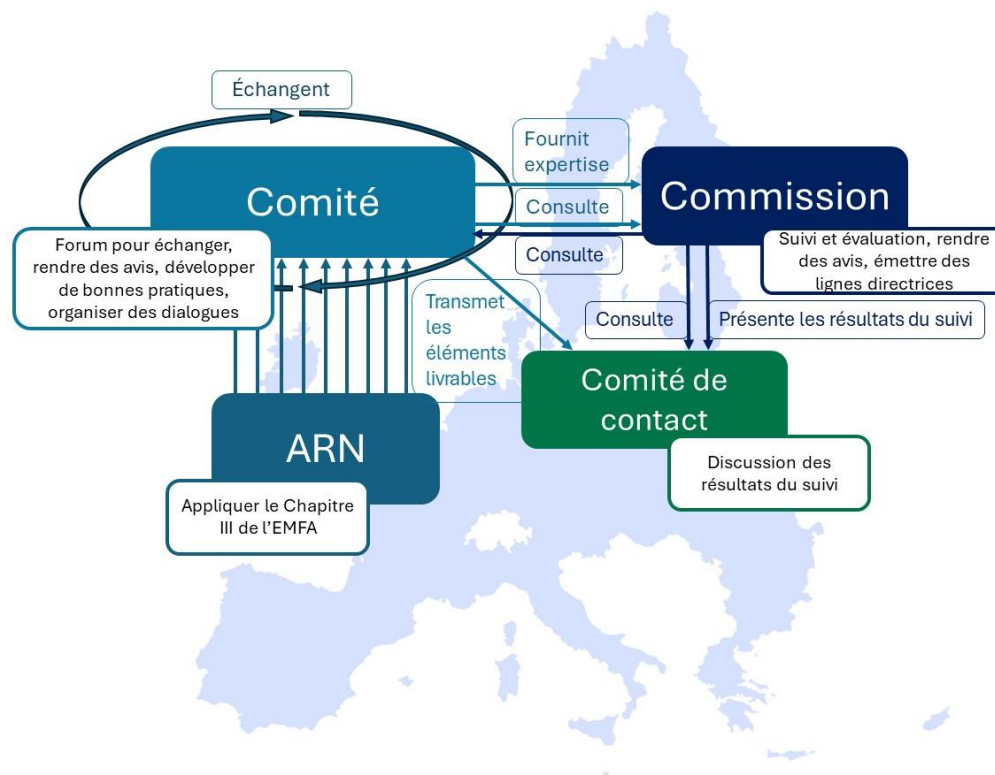
¹⁰⁷ Voir l'analyse des enjeux présentée par l'ERGA sur plusieurs années et au regard de la Directive SMA révisée en 2018 [ERGA report on territorial jurisdiction in a converged environment](#), 2016, p. 20 et suiv., 43 et suiv.; [ERGA Subgroup 3 – Taskforce 3 Concrete Mechanisms of Regulation, Annex 3 to Final Report on Implementation of the revised AVMS Directive](#), 2020, p. 24 et suiv. ; pour une présentation détaillée et un aperçu des failles dans l'application, voir aussi [Cole M. et Etteldorf C., « Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination », Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Medien NRW](#), vol. 84, 2023, p. 167 et suiv., 205 et suiv.



4.6.1. Dispositif institutionnel et rôle du nouveau comité

Le cadre institutionnel établi par l'EMFA se compose essentiellement de deux acteurs principaux, dont l'un est investi d'un double rôle : les autorités réglementaires nationales (ARN) sont au cœur du système et sont chargées d'appliquer certaines dispositions de l'EMFA. Elles sont regroupées au sein du comité européen pour les services de médias, qui constitue un niveau supplémentaire de compétences qu'elles exercent conjointement et qui sert de forum d'échange. En outre, la Commission européenne fait partie du dispositif institutionnel au titre de diverses responsabilités et de mécanismes de participation, sans avoir de pouvoir de contrôle direct au sein de l'EMFA¹⁰⁸.

Illustration 11. Cadre institutionnel selon l'EMFA



Source : *Elaboration des auteurs*

4.6.1.1. Les ARN, élément central du dispositif institutionnel

L'art. 7 de l'EMFA charge les ARN d'appliquer (uniquement) le chapitre III de l'EMFA. Étant donné que la définition des ARN (art. 2, n° 13, de l'EMFA) est directement liée à leur

¹⁰⁸ Voir plus en détail sur ce point et sur les suivants [Cole M. et Etteldorf C., « Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination », *Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Medien NRW*, vol. 84, p. 167 et suiv., 205 et suiv.](#)



création dans le cadre de la Directive SMA, cette dernière et l'EMFA sont alignées, puisque les autorités de régulation des médias compétentes dans le cadre de la Directive SMA se voient automatiquement confier cette compétence en vertu de l'EMFA. Cela signifie que les États membres ne peuvent pas confier à deux autorités différentes l'application de la Directive SMA et de l'EMFA. Toutefois, la possibilité, dans le cadre de la Directive SMA, de mettre en place des régulateurs chargés de surveiller différents secteurs¹⁰⁹ et d'établir plusieurs ARN, notamment dans les systèmes fédéraux, n'est pas affectée. Ainsi, la garantie de l'indépendance des ARN découle de l'art. 30 de la Directive SMA, tandis que l'obligation des États membres de fournir des ressources (supplémentaires) pour les nouvelles tâches prévues par l'EMFA découle de l'art. 7, par. 3 de l'EMFA, qui couvre non seulement les ressources financières et humaines, mais aussi les ressources techniques.

Les autorités de régulation de l'audiovisuel ont été considérées comme les mieux placées pour accomplir cette tâche, car elles ont déjà une expérience pertinente dans la régulation des services de médias et dans la coopération supranationale, qui est au cœur de l'EMFA, et cette expérience devrait être profitable¹¹⁰. Toutefois, le champ d'application de l'EMFA est plus large que celui de la Directive SMA. Alors que de nombreuses ARN sont - indépendamment de la Directive SMA - déjà investies de compétences de surveillance de la radio et de différents types de médias en ligne au niveau national et, partant, disposent de l'expérience correspondante, ce n'est pas le cas en ce qui concerne les organes de presse traditionnels. Pour la presse, des systèmes d'autorégulation ont été régulièrement mis en place au niveau national, avec un contrôle exercé sur la base du volontariat par des organismes d'autorégulation dont les pouvoirs d'exécution ou de sanction sont très limités, voire inexistantes. Étant donné que la presse n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'un cadre d'harmonisation à l'échelle de l'UE et qu'aucune coopération supranationale n'a vraiment été mise en place indépendamment d'un tel cadre, il n'y avait pas de candidat approprié comparable aux ARN qui aurait pu assumer les tâches prévues par l'EMFA. Par conséquent, un mécanisme de consultation a été introduit dans la procédure générale à l'art. 12 de l'EMFA, qui dispose que si le comité traite de questions allant au-delà du secteur audiovisuel, il consulte les représentants de ces secteurs, tels que les conseils de presse, les associations de journalistes, les associations syndicales et professionnelles¹¹¹. L'art. 7, par. 1 de l'EMFA dispose en outre que pour assurer l'application du chapitre III de l'EMFA, les ARN travaillent en coordination non seulement avec d'autres autorités compétentes, mais aussi avec des organismes d'autorégulation. Cette coordination sera difficile à mener, en particulier au niveau supranational, car les organismes d'autorégulation ne sont pas organisés de manière comparable aux ARN des médias audiovisuels. Dans le même temps, il convient de souligner que les vives réserves et inquiétudes exprimées par le secteur de la presse (et ses organisations représentatives) quant au fait que l'EMFA les soumettra à un régime de surveillance inédite ou renforcée¹¹² pourraient être dissipées en montrant l'impact très limité qu'auront les mécanismes de surveillance prévus par l'EMFA. En fait, les tâches réelles qui sont assignées aux ARN et

¹⁰⁹ Art. 30, par. 1, phrase 3 de la Directive SMA.

¹¹⁰ Considérant 36 de l'EMFA.

¹¹¹ Ces exemples sont mentionnés dans le considérant 40 de l'EMFA.

¹¹² Voir sur ce point [Cole M. et Etteldorf C., *EMFA Background Analysis, op. cit.*, 2023](#), p. 29.



au comité dans le chapitre III portent essentiellement sur les aspects de mise en œuvre de la Directive SMA, qui ne couvre pas la presse.

4.6.1.2. Compétences et tâches des ARN

Aucune disposition spécifique de l'EMFA ne dresse une liste exhaustive des tâches des ARN, même si, étant donné qu'il s'agit d'un règlement, on aurait pu s'attendre à ce que cela figure à l'art. 7 de l'EMFA. Cela peut s'expliquer par le fait que la disposition concernant les autorités est inscrite dans la Directive SMA, qui laisse une certaine marge de manœuvre aux États membres dans l'application de leurs compétences réservées pour l'organisation de la mise en œuvre administrative de la directive. Les tâches découlent des différentes dispositions du chapitre III, que les ARN sont appelées à « appliquer ». Les art. 8 et suivants de l'EMFA prévoient l'obligation de participer effectivement au comité, l'art. 16 de l'EMFA encourage l'échange de bonnes pratiques, les art. 14 et suivants contiennent des obligations détaillées sur la manière de collaborer avec d'autres ARN¹¹³, l'art. 22 dispose que les ARN doivent participer à l'évaluation de la concentration des médias et l'art. 24 de l'EMFA qu'elles doivent promouvoir le développement de codes de conduite dans le contexte des systèmes de mesure d'audience. En revanche, les ARN peuvent être investies à titre uniquement facultatif de certaines tâches concernant la prérogative des médias visée à l'art. 18 de l'EMFA ou le contrôle des dépenses publicitaires de l'État visé à l'art. 25 de l'EMFA, car cela peut également être organisé d'une autre manière au niveau national.

En dehors du chapitre III, en particulier en ce qui concerne les art. 3 à 6 de l'EMFA, aucune tâche ou responsabilité n'est assignée aux ARN, à l'exception de la maintenance des bases de données sur la propriété des médias, mais à cet égard, les États membres sont libres de désigner d'autres autorités pour s'en charger. L'EMFA ne prévoit des pouvoirs d'enquête que de façon ponctuelle, comme le droit général d'être informé visé à l'art. 7, par. 4 de l'EMFA, qui doit être assuré par les États membres, mais ne prévoit pas de liste spécifique de mesures visant à imposer des sanctions. Par conséquent, cette question dépendra en grande partie de la manière dont les États membres développeront concrètement la structure institutionnelle.

4.6.1.3. Le comité, pivot central de la coopération réglementaire transfrontière

L'un des principaux changements au niveau institutionnel réside dans l'art. 8 de l'EMFA qui établit le nouveau comité en lieu et place de l'ERGA, qui avait été instauré dans le cadre de la Directive SMA. En conséquence, la disposition de l'art. 30 *ter* de la Directive SMA sera abrogée par l'EMFA (voir art. 28), et le nouveau comité reprendra non seulement les compétences de l'ERGA, mais assumera des tâches supplémentaires et sera basé sur des procédures plus formelles. L'art. 10 de l'EMFA sur la structure du comité reprend la

¹¹³ Voir à ce sujet le chapitre suivant, notamment en ce qui concerne la pertinence pour les médias non audiovisuels.



composition de l'ERGA avec un représentant de chaque ARN, chacun disposant d'une voix¹¹⁴ avec laquelle il peut contribuer à la prise de décision à la majorité des deux tiers au sein du comité. Le comité est censé publier un règlement intérieur contenant des dispositions relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts de ses membres (art. 10, par. 8 de l'EMFA), les détails de la procédure de coopération structurée (art. 14, par. 7 de l'EMFA), les délais pour les demandes d'exécution (art. 15, par. 2 de l'EMFA) et ses avis sur les évaluations de la concentration des médias (art. 22, par. 5 de l'EMFA). À cet égard, le règlement intérieur de l'ERGA¹¹⁵ servira probablement de base, bien que certaines règles dudit règlement aient été intégrées dans les dispositions de l'EMFA, par exemple en ce qui concerne la présidence, mais pas la procédure de nomination à ce poste.

Un élément important lié à l'institution du comité, qui a fait l'objet d'un vif débat au cours de la procédure législative, est son secrétariat. L'art. 11 de l'EMFA précise que la Commission doit y pourvoir et lui assurer des ressources suffisantes. L'ERGA disposait déjà d'un secrétariat dont le soutien incombait à la Commission, mais conformément à l'art. 6 en lien avec l'art. 18 du règlement intérieur de l'ERGA, ce soutien était limité à des tâches purement administratives. Le nouveau secrétariat doit fournir un appui à l'ensemble des activités du comité, ce qui, outre le soutien administratif et organisationnel, comprend également une aide sur le fond (par ex. des activités de recherche ou de collecte d'informations, comme indiqué au considérant 42) en lien avec les dispositions de la Directive SMA et de l'EMFA. L'art. 9 de l'EMFA est également édifiant : alors que l'art. 30 de la Directive SMA garantit l'indépendance des membres du comité en définissant le statut des ARN, la disposition de l'EMFA garantit de manière distincte l'indépendance du conseil d'administration « dans l'accomplissement de ses tâches ou l'exercice de ses pouvoirs. » En particulier, il est précisé qu'il ne sollicite ni n'accepte aucune instruction d'aucun gouvernement, d'aucune institution, d'aucune personne ni d'aucun organisme. Les termes sont très similaires à ceux de l'art. 69 du RGPD sur l'indépendance du Comité européen de la protection des données (comité), bien que les tâches de ces organes soient basées sur des droits fondamentaux différents (protection de la vie privée et protection de la liberté des médias). Une différence importante réside dans le fait que ce comité est établi en tant qu'organisme de l'Union doté de la personnalité juridique, alors que pour le comité de l'EMFA, une proposition correspondante du Parlement européen¹¹⁶ n'a pas été retenue. La disposition relative à l'indépendance du comité vise néanmoins à garantir qu'il agisse en « toute » indépendance, préservé de toute influence politique ou économique, qu'elle émane d'acteurs nationaux, supranationaux ou internationaux, ou de personnes publiques ou privées.

¹¹⁴ Pour les États membres ayant plus d'une autorité compétente, principalement dans les États fédéraux, l'art. 10, par. 4 de l'EMFA exige une coordination préalable pour déterminer qui représente les autorités au sein du comité.

¹¹⁵ [ERGA, Rules of Procedure as modified on 9 November 2017.](#)

¹¹⁶ Voir [Amendements du Parlement européen, adoptés le 3 octobre 2023, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur \(législation européenne sur la liberté des médias\) et modifiant la directive 2010/13/UE, art. 8, par. 1.](#)



4.6.1.4. Compétences et tâches du comité

L'art. 13 de l'EMFA énumère les tâches incombant au comité qui consistent principalement à fournir une assistance et des conseils à la Commission concernant les services de médias et à promouvoir l'application cohérente et efficace du chapitre III de l'EMFA ainsi que la mise en œuvre de la Directive SMA. Les pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des tâches visées à l'art. 13, par. 1 figurent dans les dispositions pertinentes du chapitre III. Les dispositions de l'art. 13, par. 1, points a) à c) et o) de l'EMFA transfèrent les tâches de l'ERGA visées à l'art. 30 *ter*, par. 2 abrogé de la Directive SMA et les étendent pour inclure les dispositions de l'EMFA. Il est important de noter qu'en matière d'éducation aux médias, il y aura un meilleur échange d'informations aux fins de renforcer la promotion de l'éducation aux médias qui, depuis la révision de la Directive SMA, figure à l'art. 33 *bis* simplement comme une mission des États membres en lien avec l'obligation d'adresser un rapport ad hoc à la Commission.

Le rôle du comité couvre trois types de tâches : soutenir la Commission dans l'élaboration de lignes directrices dans des domaines spécifiques, agir en tant que forum de coordination et de coopération, et rendre des avis. Cette dernière mission représente la majorité des tâches et varie en fonction de qui en fait la demande. Les avis sur les demandes de coopération et d'assistance mutuelle, les mesures nationales contre des acteurs étrangers et les évaluations des concentrations qui affectent le marché intérieur (art. 14, 15, 17 et 22 de l'EMFA) dépendent des requêtes, des mesures ou des initiatives des ARN. En l'occurrence, les avis sont également préparés en concertation avec la Commission. Les avis sur les résultats d'un dialogue entre les fournisseurs de services de médias et les VLOP (art. 18 de l'EMFA) ne sont émis qu'à la demande du fournisseur de services de médias. De sa propre initiative ou à la demande de la Commission, le comité peut émettre des avis sur les concentrations qui pourraient constituer une menace pour le marché intérieur (art. 23 de l'EMFA) et sur les mesures réglementaires ou administratives qui pourraient avoir un impact négatif sur les médias (art. 21 de l'EMFA), ce dernier cas pouvant également donner lieu à une demande dûment justifiée et motivée d'un fournisseur de services de médias directement concerné. La mesure dans laquelle ces avis sont contraignants est variable. Dans le cadre des demandes de coopération au titre de l'art. 14 de l'EMFA, de coordination au titre de l'art. 17 de l'EMFA et d'évaluation des concentrations au titre de l'art. 22, par. 5 de l'EMFA, une obligation explicite de prise en compte de l'avis par les autorités compétentes lors de la prise de décision est expressément établie, ce qui signifie que les ARN doivent soit mettre en œuvre les avis de la Commission, soit fournir un exposé des motifs détaillé justifiant tout écart à l'égard de l'avis rendu. Le pouvoir de décision final reste toutefois entre les mains des ARN indépendantes, comme cela est souligné à plusieurs reprises dans les considérants des procédures des art. 15, 21 et 23 de l'EMFA¹¹⁷.

La Commission n'est pas dotée de pouvoirs d'enquête généraux dans l'EMFA, de tels pouvoirs ne sont prévus qu'à l'art. 21, par. 5 de l'EMFA au regard des demandes d'informations à une autorité nationale ayant adopté une mesure réglementaire ou

¹¹⁷ Considérant 41.



administrative pertinente pour le marché intérieur. Il convient également de rappeler que le comité n'a pas non plus de rôle à jouer dans les règles de fond du chapitre II, de sorte qu'il peut tout au plus y avoir un échange d'informations sur les droits et obligations qui y sont mentionnés. Il ne peut donc être question d'un véritable contrôle de la part du comité. En ce qui concerne les médias non audiovisuels et le mécanisme de consultation, la saisine de la Commission n'est donc susceptible d'être pertinente que dans le cas, par exemple, d'évaluations de la concentration des médias dans le domaine de la presse ou de la mesure de l'audience dans le secteur en ligne.

4.6.1.5. Le rôle de la Commission européenne

Outre les tâches liées aux ARN et au comité, la Commission européenne est investie de ses propres « tâches » dans le cadre de l'EMFA. L'art. 16 de l'EMFA qui fait référence au pouvoir de la Commission d'émettre des lignes directrices et des avis relatifs à l'application de l'EMFA ou à la mise en œuvre de la Directive SMA présente à cet égard un intérêt particulier. En ce qui concerne le mécanisme de prérogative des médias, les critères de concentration des médias et les méthodes de mesure de l'audience (art. 18, par. 9, 22, par. 3 et 24, par. 4 de l'EMFA), la Commission a la compétence d'émettre des lignes directrices, tout en ayant la possibilité d'émettre des avis, par exemple en ce qui concerne les mesures nationales affectant de manière significative le fonctionnement d'un service de médias dans le marché intérieur (art. 21, par. 4 de l'EMFA) ou les concentrations sur le marché des médias (art. 22, par. 2 de l'EMFA). Il convient de noter qu'il s'agit d'actes non contraignants au titre de l'art. 288 du TFUE et bien qu'ils n'aient pas d'effet juridique contraignant via une législation les concrétisant, ils auront certainement un effet incitatif.

Par ailleurs, en vertu des art. 26 et 27 de l'EMFA, la Commission a une obligation de surveillance, d'évaluation et de compte-rendu concernant l'état du marché intérieur des services de médias et l'impact de l'EMFA¹¹⁸. De même, elle joue un rôle important dans l'organisation et les activités du comité. Elle désigne un représentant au comité qui participe aux délibérations de ce dernier mais sans droit de vote. Le règlement intérieur du comité doit être élaboré en concertation avec la Commission. Le comité peut inviter des experts à participer à ses réunions de sa propre initiative, mais les observateurs permanents ne peuvent être invités qu'en accord avec la Commission. De nombreuses tâches du comité sont exécutées en concertation avec la Commission. Outre le fait que la Commission pourvoit au secrétariat du comité, le rôle prépondérant de la Commission, en particulier dans la manière dont il a été proposé à l'origine, a suscité de nombreuses critiques¹¹⁹ concernant l'indépendance du comité et le contrôle des médias. Ces préoccupations ont été prises en compte dans la procédure législative puisque les

¹¹⁸ Voir à ce sujet [Cole M., « Acting On Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act \(EMFA\) of the European Union »](#), *University of the Pacific Law Review* *University*, 55(2024)2, p. 289, 307 et suiv.

¹¹⁹ Voir également pour d'autres références [Cole M. et Etteldorf C., EMFA Background Analysis, op. cit., 2023](#), p. 44 et suiv., 48 et suiv.



dispositions initiales soumettant l'activité du comité à l'agrément de la Commission ont été presque entièrement remplacées par une obligation de concertation de la part du comité, et dorénavant le secrétariat est plus étroitement lié aux instructions du comité et ne fait plus office de relais des décisions de la Commission.

4.6.2. Coopération renforcée

La section 3 du chapitre III de l'EMFA traite des différentes procédures de coopération et de réglementation qui visent à garantir une application (plus) harmonisée et efficace de la Directive SMA et de l'EMFA, ainsi que des règles de base en matière de coopération hors du cadre de ces instruments¹²⁰.

Sur la base de l'expérience d'un manque de procédures efficaces pour l'échange d'informations entre les membres de l'ERGA dans le cadre de la Directive SMA, qui ne détaille aucun élément de procédure, les membres de l'ERGA ont convenu d'un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding - MoU*)¹²¹ pour faciliter leur travail et relever les défis identifiés dans l'application transfrontière de la directive. Ce protocole d'accord sera maintenu, en substance, dans le cadre de l'EMFA tout en accédant au statut législatif, ce qui le « codifie »¹²². Il est probable que ce protocole d'accord permettra également d'étoffer les modalités de coopération dans le règlement intérieur du comité.

Tableau 4. Coopération renforcée

Disposition	Objectif	Fondement	Leviers de régulation concernés	Organismes impliqués	Destinataires potentiels des mesures de régulation
Art. 14	Assurer une coopération structurée	EMFA et Directive SMA	Coopération, y compris échange d'informations et assistance mutuelle	ARN ; éventuellement : Comité et Commission	Fournisseurs de services de médias de l'UE
Art. 15	Garantir une application efficace	DSMA	Application	ARN ; éventuellement : Comité et Commission	Fournisseurs de plateformes de partage de vidéos
Art. 16	Application plus harmonisée	EMFA et DSMA	Orientations non contraignantes, bonnes pratiques, lignes directrices et avis	Comité et Commission	Fournisseurs de services de médias et fournisseurs de plateformes en

¹²⁰ Voir plus en détail sur ce point et sur les suivants [Cole M. et Etteldorf C., « Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination », op. cit., p. 180 et suiv.](#)

¹²¹ [ERGA Memorandum of Understanding dated 3 December 2020.](#)

¹²² Voir pour des explications détaillées [Cole M. et Etteldorf C., « Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination », op. cit., p. 152 et suivantes, 176 et suiv.](#)



					ligne de l'UE
Art. 17	Améliorer les mesures structurées	Droit national	Coordination	ARN, Comité et Commission	Fournisseurs de services de médias hors UE

4.6.2.1. Échange de bonnes pratiques

L'art. 16 de l'EMFA formule de façon très générale le rôle du comité au regard de sa contribution à la cohérence et à l'efficacité de l'application du règlement. Le comité encourage l'échange de bonnes pratiques entre ARN, en concertation avec les parties prenantes, s'il y a lieu, sur les aspects réglementaires, techniques ou pratiques propres à assurer l'application cohérente et efficace à la fois du chapitre III de l'EMFA et de la Directive SMA.

Cette base générale énoncée au premier paragraphe est complétée par les deux paragraphes suivants qui prévoient des contributions spécifiques lorsque la Commission publie des lignes directrices (par ex. sur la transparence de la propriété des médias ou la promotion des contenus d'intérêt général) ou émet des avis sur des questions relatives à la Directive SMA ou à l'EMFA.

4.6.2.2. Coopération structurée

L'art. 14 de l'EMFA contient une disposition relative à une nouvelle forme de « coopération structurée » entre les ARN, tant pour l'application du chapitre III de l'EMFA que pour la mise en œuvre de la Directive SMA, qui comprendra l'échange d'informations et les demandes d'assistance mutuelle. Si une ARN émet une demande d'information, elle doit fournir certains éléments tels que la finalité et les motifs de cette demande. L'ARN sollicitée a une obligation de coopération, qui est toutefois limitée à deux égards : d'une part, les demandes peuvent être refusées pour trois raisons, à savoir si l'ARN requise n'est pas compétente, si l'exécution de la demande est contraire au droit national ou européen, ou si la demande n'est pas suffisamment justifiée ou est disproportionnée. À cet égard, il convient de rappeler que le principe du pays d'origine de la Directive SMA et de la directive sur le commerce électronique n'a pas été modifié par l'EMFA¹²³. D'autre part, l'ARN sollicitée est simplement tenue de mettre « tout en œuvre » pour répondre à la demande. Étant donné que ni l'EMFA ni la Directive SMA n'harmonisent les pouvoirs d'enquête et d'exécution, c'est le champ d'action prévu par le droit national qui est pertinent en la matière, même si, en tout état de cause, les États membres doivent veiller

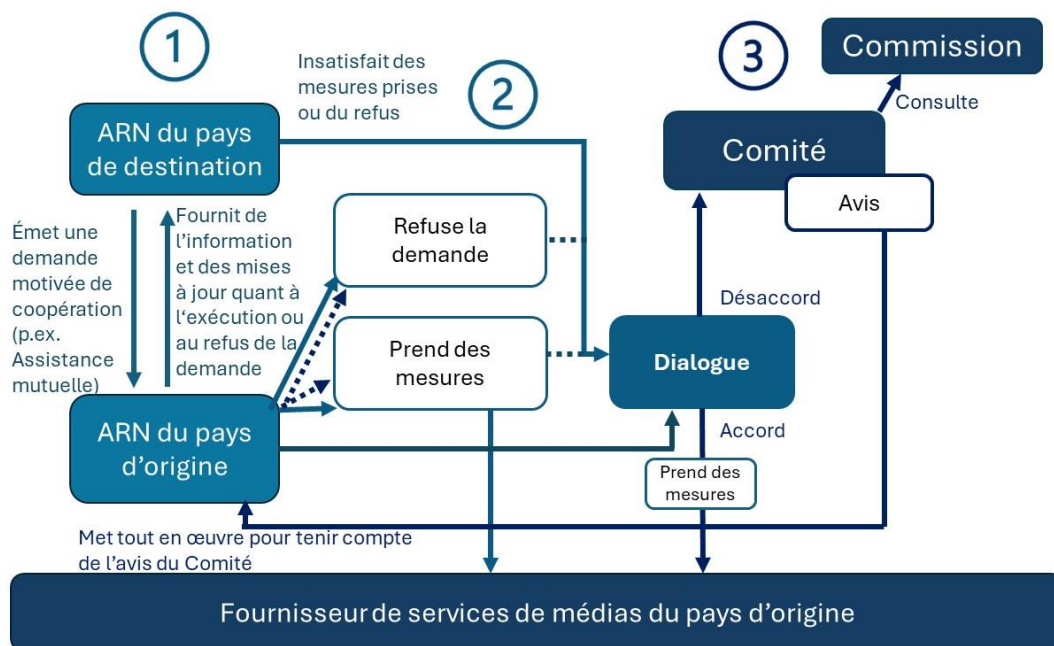
¹²³ [Cole M. et Etteldorf C., *EMFA Background Analysis*, op. cit., 2023, p. 50, 51.](#)



à ce que des pouvoirs d'exécution suffisants leur soient conférés (art. 30, par. 4 de la Directive SMA)¹²⁴.

En tout état de cause, l'autorité sollicitée doit répondre « sans retard injustifié » soit pour rendre compte de l'état d'avancement de l'exécution de la demande, soit pour motiver son refus. En « cas d'urgence » (risque sérieux et grave de limitation de la liberté de fournir des services de médias), une procédure accélérée est prévue, exigeant une réponse de l'autorité sollicitée dans un délai de 14 jours. Si la demande n'a pas été traitée dans une mesure suffisante, un échange doit d'abord avoir lieu entre l'autorité demandeuse et l'autorité sollicitée, et si aucun accord ne peut être trouvé, la Commission peut être saisie. Le comité doit, en concertation avec la Commission, émettre un avis et les ARN concernées doivent à nouveau « mettre tout en œuvre » pour en tenir compte. Le pouvoir de décision final reste toutefois entre les mains de l'ARN compétente. En particulier, le comité ne dispose pas d'un pouvoir de décision final, comme c'est le cas, par exemple, dans le cadre des mécanismes comparables prévus par le RGPD. Le comité peut fixer des délais d'action dans son règlement intérieur, mais il ne peut pas les faire respecter en dernier ressort, ni même sanctionner le non-respect de ces délais.

Illustration 12. Mécanisme de « coopération structurée » conformément à l'art. 14 de l'EMFA



Source : *Elaboration des auteurs*

¹²⁴ Étant donné que l'art. 7 et l'art. 2, n° 13, de l'EMFA renvoient à l'art. 30 de la Directive SMA dans son intégralité, on peut supposer que cet appel aux États membres s'applique également aux règles pertinentes de l'EMFA.



4.6.2.3. Exécution des obligations des plateformes de partage de vidéos

Outre la demande générale de coopération prévue à l'art. 14 de l'EMFA, il existe une procédure spécifique à l'art. 15 de l'EMFA concernant l'exécution des obligations des plateformes de partage de vidéos (VSP) telles qu'elles sont définies à l'art. 28 *ter*, par. 1 à 3 de la Directive SMA. Toute ARN doit pouvoir adresser une demande suffisamment justifiée de mesures d'exécution à l'ARN compétente à l'égard d'une VSP donnée en raison de son établissement dans cet État membre ou en raison d'autres critères de compétence. L'ARN sollicitée doit répondre « sans retard injustifié » en fournissant des informations sur les mesures prises ou prévues ou en justifiant son refus d'intervention. Contrairement à l'art. 14 de l'EMFA, il n'y a pas de motifs de refus prévus par l'EMFA - en raison de la corrélation avec l'art. 28 *ter* de la Directive SMA. En cas de désaccord sur les mesures à prendre, il y a une médiation assistée par le comité et, en cas d'échec, le comité émet un avis proposant des mesures spécifiques.

À la suite de la réception de cet avis, l'ARN sollicitée informe, sans retard injustifié et dans les délais que le comité doit fixer dans son règlement intérieur, le comité, la Commission et l'autorité demandeuse des mesures prises ou prévues en rapport avec l'avis. En raison du principe du pays d'origine également applicable dans le cadre de la procédure de l'art. 15 de l'EMFA, l'ARN compétente pour le fournisseur de VSP est tributaire des pouvoirs d'exécution conférés au niveau national, et le droit de l'État membre où est établie la VSP concernée s'applique. Dans le cas de l'art. 28 *ter* de la Directive SMA, qui énumère les mesures appropriées à prendre par les fournisseurs de VSP pouvant être inscrites dans le droit national respectif, les règles du pays d'établissement ont un rôle décisif à jouer. Elles peuvent prendre différentes formes, par exemple contenir des éléments d'autorégulation et de corégulation ou prévoir certains mécanismes (par ex. des systèmes de contrôle parental ou de vérification de l'âge) sur une base obligatoire et d'autres sur une base facultative¹²⁵. Du fait du lieu d'établissement en Europe des grandes plateformes, la mise en œuvre en Irlande de la Directive SMA et la *Coimisiún na Meán* joueront un rôle clé à cet égard¹²⁶.

¹²⁵ [Deloitte et SMIT, Study on the implementation of the new provisions in the revised AVMSD, op. cit., p. 25 et suiv.](#) ; [Observatoire européen de l'audiovisuel, Mapping of national rules applicable to video-sharing platforms: Illegal and harmful content online – 2022 update, 2022](#) ; [Observatoire européen de l'audiovisuel, The protection of minors on VSPs: age verification and parental control, 2023](#) ; [Observatoire européen de l'audiovisuel, Mapping report on the rules applicable to video-sharing platforms – Focus on commercial communications, 2022](#).

¹²⁶ Voir pour les règles nationales [Observatoire européen de l'audiovisuel, Suivi de la transposition de Directive SMA révisée](#) (dernière mise à jour 4 octobre 2024), en particulier le [Online Safety Code](#) final récemment publié par la *Coimisiún na Meán* ; concernant l'évaluation de la situation, voir [Cole M. et Etteldorf C., Research for CULT Committee - Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive - Background Analysis of the main aspects of the 2018 AVMSD revision, DGIP, 2022](#), p. 23 et suiv.



4.6.2.4. Réponses à l'ingérence des fournisseurs de services étrangers

L'art. 17 de l'EMFA concerne une situation très différente et s'inscrit dans le sillage des difficultés rencontrées lors des tentatives de mise en place d'une réponse commune aux risques liés à la diffusion au sein de l'UE de contenus provenant de médias ou de chaînes russes à la suite de la guerre contre l'Ukraine. Les nouveaux mécanismes de coopération pour intervenir contre des services de médias provenant de l'extérieur de l'Union visent à fournir d'autres moyens de réponse à de tels dangers provenant d'une influence extérieure que la seule possibilité d'émettre des sanctions économiques (« mesures restrictives ») comme ce fut le cas pour les chaînes russes en 2022 et les années suivantes¹²⁷. L'art. 17 de l'EMFA dispose que lorsqu'un service de médias provenant de l'extérieur de l'Union ou fourni par des fournisseurs de services de médias établis en dehors de l'Union porte atteinte à la sécurité publique ou présente un risque sérieux et grave pour celle-ci, la Commission coordonne, à la demande des ARN concernées, les mesures pertinentes prises par les ARN.

En concertation avec la Commission, le comité peut notamment émettre un avis sur des affaires spécifiques et élabore à cet égard un ensemble de critères pour l'exercice des compétences réglementaires ; dans les deux cas, les ARN compétentes « mettent tout en œuvre » pour tenir compte de ses avis. L'expression « mettent tout en œuvre » est très importante, car, contrairement aux art. 14 et 15 de l'EMFA, cette disposition ne concerne pas l'exercice de compétences réglementaires comparables puisque les points de référence sur le fond ne sont pas les dispositions harmonisées de la Directive SMA et de l'EMFA, mais le droit national en ce qui concerne les services provenant de l'extérieur de l'Union. Le principe du pays d'origine n'est donc généralement pas pertinent au regard de l'art. 17 de l'EMFA. En revanche, la force exécutoire des mesures nationales dépend, d'une part, de la qualification ou non d'un service/contenu particulier comme illicite au regard du droit national (sur le fond) et, d'autre part, de la question de savoir si (en termes de procédure) le droit confère aux autorités des pouvoirs d'exécution pouvant être exercés non seulement contre des fournisseurs nationaux, mais aussi contre des fournisseurs étrangers¹²⁸. En d'autres termes, selon la teneur de l'avis du comité, l'ARN ne peut s'y conformer que si le droit de l'État membre concerné l'autorise à intervenir.

Ces pouvoirs sont conçus très différemment au niveau national et ne sont pas nécessairement conférés aux ARN, comme le prévoient la Directive SMA et l'EMFA, mais à d'autres autorités, notamment aux autorités compétentes pour le secteur des communications électroniques ou chargées de l'application du droit. L'EMFA ne fixe pas de règles de fond ou de procédure, mais dispose simplement que les États membres doivent veiller à ce que les ARN « ne soient pas empêchées » de tenir compte d'un avis émis par le comité, ce qui ne les oblige pas pour autant à prévoir des pouvoirs correspondants dans leur droit national. L'efficacité de ce mécanisme sera donc

¹²⁷ Cole M. et Etteldorf C., *EMFA Background Analysis, op. cit., 2023*, p. 51 et suiv.

¹²⁸ Voir Cole M. et Etteldorf C., *EMFA Background Analysis, op.cit. 2023*, p. 51 et suiv., et plus en détail Cole M. et Etteldorf C., « Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination », *op. cit.*, p. 135 et suiv., 255.



déterminée à l'avenir par des bases juridiques qui ne relèvent pas du champ d'application de la Directive SMA ou de l'EMFA.



5. Conclusion : vers un nouveau droit européen des médias ?

Indépendamment des doutes et des critiques suscités par la proposition initiale de règlement EMFA, notamment en ce qui concerne l'attribution adéquate des compétences dans le cadre de la compétence d'harmonisation du marché unique pour une régulation aussi large des services de médias, le texte final peut indubitablement être considéré comme le début d'une nouvelle ère de réglementation (des médias) par l'UE. L'EMFA constitue une avancée courageuse et décisive, par son message politique, pour la protection de la liberté et du pluralisme des médias dans le marché intérieur de l'UE. Autant les règles individuelles sont multiples, de même que leurs points de référence respectifs - de la liberté éditoriale à l'ingérence de l'État et à la concentration des médias -, autant leurs effets peuvent être différents, soit directement, soit par le biais d'une transcription ultérieure dans le droit national. Il s'agit d'une question pertinente, car en tant qu'acte juridique directement contraignant dans tous les États membres, un règlement ne doit pas se limiter à intégrer des objectifs politiques majeurs et louables dans un cadre réglementaire, mais doit également avoir un effet exécutoire.

À cet égard, l'EMFA fait toujours référence à « l'application » de l'EMFA (en tant que règlement) par opposition à la « mise en œuvre » de la Directive SMA (en tant que directive). Néanmoins, de nombreuses dispositions sont formulées en laissant une grande marge de manœuvre aux États membres (comme par ex. le droit des destinataires en vertu de l'art. 3 de l'EMFA) ou sont limitées dans la portée de l'impact direct qu'elles peuvent avoir sur le droit national (par ex. les mesures de coordination contre les services provenant de l'extérieur de l'Union en vertu de l'art. 17 de l'EMFA). D'autres dispositions contiennent des obligations contraignantes claires qui découlent directement de l'EMFA, mais donnent également lieu à des spécifications complémentaires de la part des destinataires respectifs, telles que la préservation de l'indépendance éditoriale interne en vertu de l'art. 6 de l'EMFA ou la possibilité de personnaliser les offres de médias en vertu de l'art. 20 de l'EMFA. Dans ces différents domaines, les recommandations, lignes directrices ou autres orientations de la Commission et du comité seront très utiles, de même que l'élaboration de normes sectorielles.

L'EMFA ne prévoit des instruments de surveillance et d'application des dispositions du règlement que dans une mesure très limitée, si l'on considère les compétences réservées des États membres en matière de modalités administratives d'application également dans le cadre de la Directive SMA. Plutôt que de formuler des dispositions détaillées concernant les autorités ou organismes nationaux, l'EMFA met l'accent sur la coopération, le suivi, l'évaluation, l'échange et la coordination dans divers domaines, afin de contribuer à une meilleure compréhension des problèmes actuels et à



venir dans le secteur des médias. Cette approche est particulièrement adaptée à la réglementation d'un secteur sensible, qui doit bénéficier de la plus grande liberté possible et d'une ingérence limitée des pouvoirs publics ou d'autres autorités. Néanmoins, si de nouveaux risques apparaissent ou si l'harmonisation existante s'avère insuffisante, l'élaboration non contraignante de lignes directrices qui est prévue par le règlement devrait permettre d'affiner les mesures prises par les destinataires de l'EMFA. Une future révision du règlement pourrait également apporter une réponse et les dispositions de l'EMFA en matière de suivi et d'évaluation sont relativement détaillées à cet égard. Entretemps, il ne faut pas oublier que la proposition d'EMFA était accompagnée d'une recommandation concernant les garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias¹²⁹, dont l'effet pratique doit également être pris en compte dans le cadre de l'évaluation de l'EMFA, conformément aux dispositions correspondantes. Par ailleurs, sachant que le Conseil de l'Europe joue un rôle important dans la définition de normes en matière de régulation des médias sous forme de recommandations - voir notamment la recommandation générale sur les principes de gouvernance des médias et de la communication¹³⁰ - et au regard de l'interprétation de l'art. 10 de la CEDH par la Cour européenne des droits de l'homme, il est intéressant d'examiner les corrélations entre ces normes et l'EMFA.

La priorité porte sur la relation entre l'UE et les États membres en matière de réglementation des médias, contrairement aux services en ligne tels que les intermédiaires, qui ont fait l'objet d'une harmonisation beaucoup plus détaillée au niveau de l'UE. Mais surtout, pour savoir si l'EMFA donne à la Commission européenne un nouvel outil ou un meilleur outil pour répondre aux problèmes de fond qui ne manqueront pas de se poser dans les États membres, il faudra attendre que la Commission applique l'EMFA pour la première fois. Enfin, à présent qu'il existe un règlement traitant un certain nombre de questions relatives au secteur des médias, le rôle de la CJUE à cet égard va se développer : d'une part, lorsqu'elle devra statuer sur la contestation (rare) de la validité d'un acte juridique de l'UE en rendant un arrêt sur le recours en annulation en cours, et d'autre part, lorsque, le cas échéant, elle interprétera les notions et les dispositions de l'EMFA.

¹²⁹ [Recommandation \(UE\) 2022/1634 de la Commission du 16 septembre 2022 concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, JO L 245 du 22 septembre 2022, pp. 56-65.](#)

¹³⁰ [Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec\(2022\)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication.](#)



6. Annexe – Vue d'ensemble

Articles	Principaux considérants
Chapitre I – Dispositions générales	
<i>Art. 1 – Objet et champ d'application</i>	1-8
<i>Art. 2 – Définitions</i>	9-13
Chapitre II – Droits et obligations des fournisseurs de services de médias et des destinataires de services de médias	
<i>Art. 3 – Droit des destinataires de services de médias</i>	8, 14, 15
<i>Art. 4 – Droits des fournisseurs de services de médias</i>	16-26
<i>Art. 5 – Garde-fous pour le fonctionnement indépendant des fournisseurs de médias de service public</i>	27-31
<i>Art. 6 – Obligations des fournisseurs de services de médias</i>	32-35
Chapitre III – Cadre pour la coopération réglementaire et le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias	
Section 1 – Autorités indépendantes chargées des médias	
<i>Art. 7 – Autorités ou organismes de régulation nationaux</i>	36
Section 2 – Comité européen pour les services de médias	
<i>Art. 8 – Comité européen pour les services de médias</i>	37
<i>Art. 9 – Indépendance du comité</i>	37
<i>Art. 10 – Structure du comité</i>	38, 39
<i>Art. 11 – Secrétariat du comité</i>	42
<i>Art. 12 – Mécanisme de consultation</i>	40
<i>Art. 13 – Tâches du comité</i>	41
Section 3 – Coopération et convergence réglementaires	
<i>Art. 14 – Coopération structurée</i>	43, 44
<i>Art. 15 – Demandes d'exécution des obligations des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos</i>	43, 45
<i>Art. 16 – Orientations en matière de régulation des médias</i>	46
<i>Art. 17 – Coordination des mesures concernant les services de médias provenant de l'extérieur de l'Union</i>	47-49



Section 4 – Fourniture de services de médias, et accès à ces services, dans un environnement numérique	
<i>Art. 18 – Contenus des fournisseurs de services de médias sur les très grandes plateformes en ligne</i>	50-55
<i>Art. 19 – Dialogue structuré</i>	56
<i>Art. 20 – Droit à la personnalisation de l'offre de médias</i>	57-59
Section 5 – Exigences applicables aux mesures et procédures garantissant le bon fonctionnement du marché des médias	
<i>Art. 21 – Mesures nationales ayant une incidence sur les fournisseurs de services de médias</i>	60-61
<i>Art. 22 – Évaluation des concentrations sur le marché des médias</i>	62-66, 68
<i>Art. 23 – Avis relatifs aux concentrations sur le marché des médias</i>	67-68
Section 6 – Allocation transparente et équitable des ressources économiques	
<i>Art. 24 – Mesure de l'audience</i>	69-71
<i>Art. 25 – Allocation de fonds publics à des fins de publicité d'État et de marchés de fournitures ou de services</i>	72, 73
Chapitre IV – Dispositions finales	
<i>Art. 26 – Exercice de suivi</i>	74
<i>Art. 27 – Évaluation et rapports</i>	74
<i>Art. 28 – Modification de la directive 2010/13/UE</i>	-
<i>Art. 29 – Entrée en vigueur et application</i>	-

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

