

Vers une nouvelle future législation européenne sur la liberté des médias ?

Edouard Cruysmans, Professeur invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, chargé de cours invité à l'UCLouvain, juriste d'entreprise à l'UCLouvain

1. **Introduction.** Le 16 septembre 2022, la Commission européenne a adopté deux textes visant à renforcer la liberté des médias et leur pluralisme⁽¹⁾ dans l'Union européenne. Il s'agit, premièrement, d'une 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⁽²⁾. Il s'agit, deuxièmement, d'une recommandation concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias⁽³⁾.

Ces deux nouveaux textes font suite à un nombre important d'actions d'ores et déjà entreprises par l'Union européenne pour protéger la liberté des médias et favoriser leur pluralisme. On peut en effet lister les initiatives récentes suivantes, sans que cette énonciation soit exhaustive :

- la révision de la directive « Services de médias audiovisuels », intervenue en novembre 2018⁽⁴⁾ ;

- la directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique, adoptée en juin 2019⁽⁵⁾ ;
- un premier rapport annuel sur l'état de droit, publié le 30 septembre 2020⁽⁶⁾ ;
- la mise en place d'un plan d'action pour la démocratie européenne⁽⁷⁾ ainsi que d'un plan d'action pour les médias et l'audiovisuel⁽⁸⁾ ;

(1) Sur la notion de pluralisme des médias, voy. notamment F. JONGEN, A. STROWEL, E. CRUYSMANS (collab.), *Droit des médias et de la communication. Presse, audiovisuel et Internet. Droit européen et belge*, coll. Création Information Communication, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 563-565, n°s 787-790.

(2) 16 septembre 2022, COM(2022) 457 final.

(3) Recommandation 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, *J.O.U.E.*, 22 septembre 2022, L 245, p. 56. Voy. notamment les considérants 16 et 49 et 61.

(4) Directive 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, *J.O.U.E.*, 28 novembre 2018, L 303, p. 69. Sur les transpositions de cette directive en droit belge, voy. S. CARNEROLI, « Nouvelle donne médiatique en Communauté française avec la transposition de la directive "Services de médias audiovisuels" », *A&M*, 2021/4, pp. 395-415 ; N. FECI, « Omzetting van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten 2018: Actualisering van het Vlaams Mediadecreet in het licht van het hedendaagse medialandschap », *A&M*, 2021/4, pp. 416-435.

(5) Directive 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE, *J.O.U.E.*, 17 mai 2019, L 130, p. 92. Voy. notamment le considérant 54 qui énonce qu'« [u]ne presse pluraliste est indispensable pour garantir un journalisme de qualité et l'accès des citoyens à l'information. Elle apporte une contribution fondamentale au débat public et au bon fonctionnement d'une société démocratique ». Le considérant confronte ensuite ces enjeux à l'apparition de nouveaux services en ligne, tels que les agrégateurs d'informations ou les services de veille médiatique, ces derniers posant d'inévitables questions relatives au droit d'auteur. Sur les transpositions de cette directive dans divers pays de l'Union européenne, voy. *A&M*, 2021/3, et les différents articles publiés. Un numéro de la revue *A&M* sera prochainement consacré à la transposition belge de la directive, intervenue par la loi du 19 juin 2022 transposant la directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE, *M.B.*, 1^{er} août 2022, p. 60173.

(6) Le rapport couvre quatre grands piliers, ceux-ci ayant une incidence importante sur l'évaluation de l'État de droit. L'un de ces piliers est le pluralisme et la liberté des médias.

(7) Ce plan d'action date du 2 décembre 2022, et s'inscrit dans les priorités 2019-2024 de la Commission européenne, dans l'objectif de fournir un nouvel élan pour la démocratie européenne. Ce plan d'action vise notamment à renforcer la liberté des médias et leur pluralisme.

(8) Ce plan d'action prend la forme d'une Communication de la Commission au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 3 décembre 2020, Les médias européens dans la décennie numérique : Un plan d'action pour soutenir la reprise et la transformation, COM(2020) 784 final.



- l'adoption de deux nouvelles réglementations, l'une relative aux services numériques⁽⁹⁾, l'autre aux marchés numériques⁽¹⁰⁾;
- des textes relatifs à la protection des journalistes⁽¹¹⁾.

Ces différents textes, qui impactent la liberté et le pluralisme des médias, ne doivent évidemment pas occulter le fait que l'intérêt de l'Union européenne pour garantir cette liberté et ce pluralisme est beaucoup plus ancien, celui-ci étant inscrit dès les premières réglementations européennes relatives aux médias⁽¹²⁾.

2. La proposition de règlement: bref aperçu. La proposition de règlement porte sur l'établissement d'un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur. Les services de médias sont constitués des services⁽¹³⁾ « 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, par quelque moyen que ce soit, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias ».

La proposition de règlement débute par une énumération de droits et obligations pour les destinataires et les fournisseurs de services de médias. Les destinataires, notion qui n'est pas définie dans le texte, disposent du « droit de recevoir des contenus d'information et d'actualité divers, produits dans le respect de la liberté éditoriale des fournisseurs de services de médias, dans l'intérêt du discours public ». Cette consécration du volet passif de la liberté d'expression (le droit de recevoir des informations) est intéressante en ce que, jusqu'ici, les textes étaient généralement réticents à consacrer de la sorte ce droit de savoir⁽¹⁴⁾. Quant aux fournisseurs de services de médias, ceux-ci étant entendus comme les personnes physiques ou morales « dont l'activité professionnelle consiste à fournir un service de médias, qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu du service de médias et qui détermine la manière dont il est organisé »⁽¹⁵⁾, la proposition de règlement énumère divers droits, de même qu'une série d'obligations pour ceux qui produisent des contenus d'information et d'actualité, ainsi que des garde-fous visant à garantir l'indépendance, ces derniers étant adressés aux seuls fournisseurs de médias de service public. Concrètement, il est notamment intéressant d'indiquer que la proposition de règlement contient, dans ces diverses mesures, une interdiction de déployer des logiciels espions⁽¹⁶⁾ utilisés contre les médias, les journalistes et leurs familles.

(9) Règlement 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), *J.O.U.E.*, 27 octobre 2022, L 277, p. 1.

(10) Règlement 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques), *J.O.U.E.*, 12 octobre 2022, L 265, p. 1.

(11) Voy. la recommandation 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, *J.O.U.E.*, 20 septembre 2021, L 331, p. 8; la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2022 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), COM(2022) 177 final; la recommandation 2022/758 de la Commission du 27 avril 2022 sur la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), *J.O.U.E.*, 17 mai 2022, L 138, p. 30.

(12) Sur ces textes plus anciens, voy. F. JONGEN, A. STOWEL, E. CRUYSMANS (collab.), *op. cit.*, pp. 565-568, n°s 791-794.

(13) La notion de service est reprise aux articles 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(14) Voy. à ce sujet, *ibidem*, pp. 82-85, n°s 117-120; Q. VAN ENIS, « Le droit de recevoir des informations ou des idées par le biais de l'internet, parent pauvre de la liberté d'expression dans l'ordre juridique européen? », *J.E.D.H.*, 2015/2, pp. 173 à 201; et plus anciennement, F. JONGEN, « Y a-t-il un droit de savoir? », *Juger*, 1995/8-9-10, pp. 17-22.

(15) Proposition de règlement du 16 septembre 2022, article 2.

(16) Un tel logiciel est défini comme suit: « tout produit comportant des éléments numériques spécialement conçu pour exploiter les vulnérabilités d'autres produits comprenant des éléments numériques, qui permet la surveillance discrète de personnes physiques ou morales par le suivi, l'extraction, la collecte ou l'analyse de données provenant de ces produits ou provenant des personnes physiques ou morales utilisant ces produits, notamment en enregistrant secrètement des appels ou en utilisant d'une autre manière le microphone d'un appareil d'un utilisateur final, en filmant des personnes physiques, des machines ou leur environnement, en copiant des messages, en photographiant, en suivant l'activité de navigation, en suivant la géolocalisation, en collectant d'autres données de capteurs ou en suivant les activités d'un utilisateur final sur plusieurs de ses appareils, sans que la personne physique ou morale concernée ait été informée d'une manière spécifique et qu'elle ait donné son consentement explicite à ».

La proposition se poursuit en créant un « [c]adre pour une coopération en matière de régulation et un bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias ». Dans ce cadre, plusieurs initiatives intéressantes sont prises :

- Il est proposé d'instituer un Comité européen pour les services de médias, ce dernier devant se substituer et succéder au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA). Agissant en toute indépendance, ce Comité jouera le rôle de gendarme européen pour la liberté des médias, en promouvant le respect des règles en matière de liberté et de pluralisme des médias. Il sera en outre chargé d'épauler la Commission européenne dans l'élaboration de futures lignes directrices relatives à la réglementation des médias.
- Un mécanisme de coopération entre les autorités ou organismes nationaux de régulation devrait être mis en place pour permettre l'échange d'informations utiles quant à la mise en œuvre des dispositions de la proposition de règlement, en cas de risque d'atteinte au fonctionnement du marché intérieur des services de média, ou encore afin de demander que des mesures soient prises pour contrôler les obligations imposées aux plateformes de partage de vidéos⁽¹⁷⁾.
- Des précisions sont apportées quant à la fourniture de services de médias dans un environnement numérique. Ainsi, les contenus médiatiques numériques seront davantage protégés contre des mesures de retrait injustifiées.
- Un droit à la personnalisation de l'offre de médias audiovisuels est créé sur les appareils et les interfaces. L'objectif de cette prérogative est de laisser la liberté aux utilisateurs de modifier, à tout moment, les paramètres par défaut, en fonction de leurs intérêts et préférences.
- Des mesures sont requises de la part des États membres afin de pouvoir analyser l'impact des concentrations, dans le marché des médias, sur le pluralisme.
- Des règles de transparence sont imposées pour ce qui concerne la publicité d'État, son attribu-

tion, et la mesure de l'audience⁽¹⁸⁾, cette dernière ayant une influence sur les recettes publicitaires pour les fournisseurs de services de médias. La publicité d'État regroupe « le placement, la publication ou la diffusion, dans tout service de médias, d'un message promotionnel ou d'auto-promotion, normalement contre rémunération ou toute autre contrepartie, par ou pour une autorité publique nationale ou régionale, ou au nom de celle-ci, y compris des pouvoirs publics nationaux, fédéraux ou régionaux, des autorités ou des organismes de régulation, ainsi que des entreprises publiques ou d'autres entités contrôlées par l'État au niveau national ou régional, ou tout pouvoir public local d'une entité territoriale de plus d'un million d'habitants ».

Enfin, plusieurs instances ont déjà eu l'occasion de se positionner sur la proposition de règlement européen. Tel est le cas de l'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, l'ERGA, qui accueille positivement le futur texte européen, non sans émettre quelques remarques⁽¹⁹⁾. L'on peut aussi pointer l'intéressant rapport de l'Assemblée nationale française du 14 décembre 2022 qui, lui aussi, accueille favorablement le texte, tout en soulignant que cette proposition est perfectible à de nombreux égards⁽²⁰⁾.

3. La recommandation : bref aperçu. La recommandation met en œuvre deux objectifs principaux, à travers des mesures concrètes, énumérés à l'article 1^{er}.

Le premier objectif de la recommandation est de proposer aux fournisseurs de services de médias « un catalogue non exhaustif de mesures volontaires en vue d'une adoption éventuelle dans le but de garantir l'indépendance de leurs décisions éditoriales indi-

cet égard » (proposition de règlement du 16 septembre 2022, article 2)

(17) Ces obligations découlent de l'article 28^{ter} de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels). Cette directive a été modifiée et consolidée par la directive 2018/1808 précitée.

(18) La mesure de l'audience est « l'activité de collecte, d'interprétation ou de traitement de données relatives au nombre et aux caractéristiques des utilisateurs de services de médias, aux fins de décisions concernant l'allocation ou les prix des publicités, ou concernant la planification, production ou distribution connexes de contenu ».

(19) ERGA, position paper on the European Commission's proposal for a European Media Freedom Act (EMFA), 25 novembre 2022, disponible à l'adresse suivante : https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/11/2022-11-29-ERGA-PR-ERGA-Position-paper-on-EMFA_final.pdf.

(20) Assemblée nationale française, rapport du 14 décembre 2022 fait au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de résolution européenne relative à la proposition de législation européenne sur la liberté des médias, disponible à l'adresse suivante : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/116b0614_rapport-fond#_Toc256000001



viduelles » (article 1^{er}). Cette notion d'indépendance des décisions éditoriales individuelles n'est pas définie dans la recommandation. En revanche, la proposition de règlement précitée considère qu'une décision éditoriale est « une décision prise régulièrement dans le but d'exercer la responsabilité éditoriale et liée au fonctionnement du fournisseur de services de médias au quotidien »⁽²¹⁾.

Quatre types de garde-fou sont concrètement proposés.

1) Les premiers garde-fous concernent globalement l'indépendance éditoriale, énumérant trois mesures très générales visant à ce que les fournisseurs de services de médias prennent en compte la nécessité de protéger leur indépendance éditoriale, en adoptant concrètement des mesures, en s'inspirant du catalogue proposé par la recommandation, et en adhérant aux systèmes d'autorégulation développés par et dans le secteur du journalisme.

2) D'autres garde-fous ont pour objectif de garantir l'indépendance et l'intégrité des rédacteurs, notamment face aux pressions externes qu'ils pourraient subir. Des précisions complémentaires, toujours sous la forme de mesures recommandées, sont apportées et visent plus particulièrement l'intégrité éditoriale, l'indépendance éditoriale, ainsi que les organes ou structures internes.

3) Le troisième type de garde-fou proposé concerne la promotion de la participation des journalistes à la prise de décision des entreprises de médias. La volonté est de permettre aux rédacteurs d'être aussi des acteurs de leur entreprise en leur permettant de participer aux processus de gouvernance et de prise de décision.

4) Enfin, des garde-fous concernent l'amélioration de la viabilité des fournisseurs de services de médias et les investissements à long terme dans la production de contenus.

Quant au deuxième objectif de la recommandation, il vise à ce que les fournisseurs de services de médias, mais aussi les États membres, prennent des mesures « pour promouvoir la transparence de la propriété des médias dans le marché intérieur » (article 1^{er}). L'objectif est clair: le public doit pouvoir accéder facilement aux informations relatives à la propriété des médias. Il s'agit ici de mettre en œuvre la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété⁽²²⁾.

4. Conclusion. L'initiative de la Commission européenne est sans nul doute louable. Il serait malsain de décrier une mesure qui vise à renforcer le pluralisme et la liberté des médias. D'autant plus lorsqu'on constate que l'on fait face, de plus en plus, à certains dangers qui pourraient remettre en cause ces axiomes fondamentaux de nos sociétés démocratiques que sont la liberté et le pluralisme des médias.

Se pose cependant la question de l'articulation de ce futur nouveau texte avec l'ensemble des textes qui existent d'ores et déjà, qu'ils soient ou non contraignants. La difficulté est en effet, face à ces nombreuses initiatives, d'avoir une vue globale et précise de la réglementation applicable du secteur médiatique, particulièrement sur la question du pluralisme. Cet élément sera sans doute pris en compte lors de l'examen, par le Parlement européen et les États membres, de la proposition de règlement. Il sera en outre intéressant d'analyser comment certains États de l'Union européenne, moins enclins à protéger le pluralisme des médias et leur liberté, vont se positionner face à ce texte. En espérant qu'ils n'aillent pas jusqu'à le mettre en péril. Dossier à suivre...

(21) Proposition de règlement du 16 septembre 2022, article 2. La notion de responsabilité éditoriale est aussi définie dans cette disposition. Il s'agit de « l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes ou des publications de presse que sur leur organisation, aux fins de la fourniture d'un service de médias, indépendamment de l'existence d'une responsabilité en vertu du droit national à l'égard du service fourni ».

(22) Recommandation CM/Rec(2018)1[1] du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, adoptée le 7 mars 2018.