

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Régulation et autorégulation des médias d'information à l'ère du numérique

Michel, Alejandra; Hanot, Muriel; PETEN de PINA PRATA, Helena

Published in:
Auteurs et Media

Publication date:
2023

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Michel, A, Hanot, M & PETEN de PINA PRATA, H 2023, 'Régulation et autorégulation des médias d'information à l'ère du numérique: le modèle belge de coopération pour protéger l'information', *Auteurs et Media*, numéro 4, pp. 455-477.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Régulation et autorégulation des médias d'information à l'ère du numérique : le modèle belge de coopération pour protéger l'information*

Muriel Hanot, docteure en sciences de la communication et en journalisme, secrétaire générale de l'Association pour l'autorégulation de la déontologie journalistique (AADJ) et du Conseil de déontologie journalistique (CDJ), directrice des études et recherches au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de 2009 à 2015

Alejandra Michel, chercheuse senior et responsable de l'Unité de recherche « Droit des médias » au CRIDS/NaDI (UNamur), maître de conférences à l'Université de Namur et membre du CDJ au titre de la société civile

Helena Peten de Pina Prata, consultante en droit de la protection des données chez CRANIUM, anciennement chercheuse au CDJ

Au départ d'une étude comparative qu'elles ont menée en 2022 et en 2023 sur la manière dont les conseils de presse et les régulateurs européens définissent leurs champs de compétence respectifs et leurs échanges, qu'elles relisent notamment à l'aune du nouveau cadre réglementaire européen (DSA et EMFA), les autrices s'intéressent dans la présente contribution aux mécanismes d'articulation entre la régulation et l'autorégulation dans le domaine des médias d'information et du journalisme. Elles y examinent leurs rares mises en œuvre, qu'elles soient de nature légale (Belgique francophone, Allemagne) ou strictement pragmatiques (Belgique néerlandophone, Bulgarie), les circonstances qui encouragent ou contrarient leur émergence, ainsi que les appréciations diverses des régulateurs et des conseils de presse en Europe quant à l'intérêt d'y souscrire, alors que dans le même temps la convergence numérique semble les rendre nécessaires. Enfin, les autrices dressent une série de réflexions prospectives sur les risques de la régulation des contenus pour la liberté de la presse et le contenu journalistique ainsi que sur les opportunités nées de la reconnaissance progressive, par la régulation, de l'autorégulation et des conseils de presse dans l'écosystème médiatique.

Op basis van een vergelijkende studie uitgevoerd in 2022 en 2023 over de manier waarop Europese persraden en regelgevers hun respectieve bevoegdheidsdomeinen en hun uitwisselingen definiëren, die ze in het bijzonder herlezen in het licht van het nieuwe Europese regelgevende kader (DSA en EMFA), richten de auteurs zich in deze bijdrage op de mechanismen voor het verbinden van regulering en zelfregulering op het gebied van nieuwsmedia en journalistiek. Ze onderzoeken de zeldzame gevallen van hun implementatie, zowel wettelijk (Franstalig België, Duitsland) als strikt pragmatisch (Nederlandstalige België, Bulgarije), de omstandigheden die hun opkomst bevorderen of belemmeren en de uiteenlopende beoordelingen van regelgevers en persraden in Europa over de waarde van het onderschrijven ervan, terwijl digitale convergentie ze tegelijkertijd noodzakelijk lijkt te maken. De auteurs tot slot bieden verschillende toekomstgerichte reflecties op de risico's van contentregulering voor de persvrijheid en journalistieke inhoud, en op de kansen die worden gecreëerd door de geleidelijke erkenning door regulering van zelfregulering en persraden in het media-ecosysteem.

* Une étude comparative européenne constitue le point d'ancrage de la présente contribution : H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *Articulations between Self-regulation and Regulation in the Field of Information and Journalism – A Comparative Analysis of European Practices Followed by Observations and Recommendations*, coll. CDJ – Recherches & Enjeux, Bruxelles, AADJ/CDJ, 2023. Cette étude fait partie du programme *Media Councils in the Digital Age* (« MCDA ») et a été coordonnée par le Conseil de déontologie journalistique (« CDJ »), organe d'autorégulation compétent en Belgique pour les médias des Communautés française et germanophone. La recherche offre une étude comparative européenne des mécanismes d'articulation existants entre la régulation et l'autorégulation dans le domaine de l'information et du journalisme. L'étude est disponible sur le site web du CDJ (<https://www.lecdj.be/wp-content/uploads/MCDA3-Articulations-Between-Self-Regulation-and-Regulation.pdf>).

Introduction

1. En Belgique, et plus particulièrement en Communauté française, un texte légal – le décret du 30 avril 2009 – articule la régulation des médias audiovisuels et l'autorégulation journalistique⁽¹⁾. Les dispositions de ce décret clarifient notamment les relations et les compétences respectives de l'autorité en charge de la régulation des médias audiovisuels, à savoir le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après, le « CSA »), et du conseil de presse, à savoir le Conseil de déontologie journalistique (ci-après, le « CDJ »). L'objectif premier de l'intervention décrétalement est d'éviter les éventuels doubles contrôles ou contrôles concurrents.

Une recherche récente de H. Peten De Pina Prata, M. Hanot et A. Michel⁽²⁾, coordonnée par le CDJ et cofinancée par la Commission européenne, démontre que cette approche belge est inédite en Europe où elle ne trouve aucune équivalence. Pourtant, ce qui pouvait encore apparaître il y a peu comme une bizarrerie législative en dehors de nos frontières s'apparente de plus en plus, pour les défenseurs de la liberté d'expression et de l'indépendance des médias, comme un point de référence dans la mise en place des nouveaux modèles régulatoires qui émergent avec la convergence numérique.

2. La présente contribution s'intéresse dès lors à l'articulation entre la régulation des services de médias audiovisuels et l'autorégulation journalistique dans l'univers numérique.

Après avoir mis en lumière le cadre conceptuel de la recherche et la *ratio legis* de la régulation et de l'autorégulation dans le domaine de l'information et du journalisme (I), les autrices examinent, au départ de la situation en Belgique francophone, la manière dont les compétences des régulateurs médias et des conseils de presse s'articulent en Europe (II). Enfin, la contribution propose une analyse prospective de

la régulation et de l'autorégulation au prisme de la liberté de la presse et de la convergence, alertant à la fois sur les risques de la régulation pour le contenu journalistique et sur les opportunités du rôle de l'autorégulation et des conseils de presse au sein de l'écosystème médiatique (III).

I. Régulation et autorégulation dans le champ de l'information et du journalisme

3. Avant toute chose, il importe d'explicitier les notions de « régulation » et d'« autorégulation », dont l'appréciation peut varier selon les contextes et préciser, au regard du droit des médias, les principes qui les animent et les acteurs qui en assurent le fonctionnement.

A. La régulation des services de médias audiovisuels

4. Insistons, tout d'abord, sur les objectifs poursuivis par la régulation des services de médias audiovisuels et sur le champ d'action des régulateurs médias en Belgique.

1. *Ratio legis*

5. En droit des médias, traiter de « régulation » est chose courante. Le terme renvoie, dans l'univers audiovisuel comme dans les autres champs économiques⁽³⁾ qui nécessitent la mise en œuvre de certains objectifs d'intérêt public, à la fois au cadre légal et au travail de l'instrument administratif chargé de veiller à son respect. Le contrôle des dispositions – qui sont contraignantes – est délégué par le législateur au « régulateur », instance extérieure au secteur régulé⁽⁴⁾.

(1) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, *M.B.*, 10 septembre 2009, article 4. Notons que, par la suite, la Communauté germanophone a également adopté un décret au contenu quasiment identique (voy. décret de la Communauté germanophone du 25 mars 2013 portant reconnaissance et subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, *M.B.*, 7 mai 2013). Ainsi, l'article 7 du décret de la Communauté germanophone détaille et articule les compétences respectives du Medienrat (régulation) et du Conseil de déontologie journalistique (autorégulation).

(2) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.* (voy. note *).

(3) Sur la manière dont la régulation est passée, sous l'effet de la concurrence, du champ de l'économie à celui du droit, voy. N. THIRION, « Hétéro-régulation, auto-régulation et co-régulation : esquisse théorique et application au marché des services de médias audiovisuels », in F. JONGEN (dir.), *La directive des services de médias audiovisuels : le nouveau cadre juridique de l'audiovisuel européen*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, pp. 75-96.

(4) J.-F. FURNÉMONT, « Régulation des médias : Comment encore réguler dans un contexte de concurrence et d'abondance ? », CLARA, 2021, pp. 9-10, disponible sur <https://www.clara.be/wp-content/uploads/2021/03/Etude-re%CC%81gulation-des-me%CC%81dias.pdf>. Sur les notions de régulation (hétérorégulation) et d'autorégulation, voy. égal. avis du Comité

À l'origine, la régulation de l'audiovisuel⁽⁵⁾ (au sens, à ce moment-là, de « cadre réglementaire ») trouve sa justification au sein de l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme qui permet l'établissement de régime d'autorisation pour les médias audiovisuels⁽⁶⁾. Une telle autorisation s'expliquait par le mode de distribution par voie hertzienne. Ainsi, « [...] techniquement, la fréquence est un matériau rare et volatil [...] [et un] usage non régulé conduirait à l'anarchie »⁽⁷⁾.

6. Par la suite, les États amenés à gérer – le plus souvent directement, c'est-à-dire sans délégation – les fréquences dont ils bénéficient vont, selon les pays et leurs traditions socio-politiques, prendre en main « avec plus ou moins d'intensité le développement économique coûteux des techniques de diffusion permises par ces ressources rares, en même temps qu'ils en garantissent l'accès au plus grand nombre. Et, considérant que [les médias audiovisuels] s'imposent comme des instruments d'information puissants qui ne nécessitent pas de connaissances particulières pour être compris, ils encadrent aussi, dans la foulée et de manière variée, à une époque marquée par les souvenirs de guerre et influencée par les tensions internationales qui lui succèdent, les informations nouvellement émises de toutes les précautions utiles afin de protéger l'exercice de la démocratie »⁽⁸⁾.

Sans détailler la manière dont, d'une part, l'État s'est peu à peu détaché de l'exercice direct de

la mission de contrôle qu'il a confiée à une instance tierce et dont, d'autre part, le cadre légal de référence a progressivement mixé approche d'intérêt général (droits d'autrui et spécificités culturelles nationales) et protection du consommateur⁽⁹⁾, le concept de régulation s'est étoffé jusqu'à renvoyer aujourd'hui spécifiquement au cadre légal européen et national applicable aux « services de médias audiovisuels »⁽¹⁰⁾ et aux « services de plateformes de partage de vidéos »⁽¹¹⁾ ainsi qu'aux mécanismes mis en place pour en exercer le contrôle, à savoir les autorités réglementaires nationales⁽¹²⁾.

(9) *Ibid.*

(10) Le service de médias audiovisuels constitue soit (i) « 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 au grand public, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer, par le biais de réseaux de communications électroniques au sens de l'article 2, point a), de la directive 2002/21/CE ; un tel service de médias audiovisuels est soit une émission télévisée au sens du point e) du présent paragraphe, soit un service de médias audiovisuels à la demande au sens du point g) du présent paragraphe », soit ii) « une communication commerciale audiovisuelle » (voy. 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 »), J.O., L 95/1, 15 avril 2010, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 compte tenu de l'évolution des réalités du marché, J.O., L 303/69, 28 novembre 2018, article 1, § 1, a).

(11) Le service de plateforme de partage de vidéos constitue « 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 ou une fonctionnalité essentielle du service est la fourniture au grand public de programmes, de vidéos créées par l'utilisateur, ou des deux, qui ne relèvent pas de la responsabilité éditoriale du fournisseur de la plateforme de partage de vidéos, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer, par le biais de réseaux de communications électroniques au sens de l'article 2, point a), de la directive 2002/21/CE, et dont l'organisation est déterminée par le fournisseur de la plateforme de partage de vidéos, à l'aide notamment de moyens automatiques ou d'algorithmes, en particulier l'affichage, le balisage et le séquençement » (voy. directive 2010/13/UE précitée, article 1, § 1, a bis).

(12) À ce propos, voy. directive 2010/13/UE précitée, article 30.

économique et social européen, « Autorégulation et corégulation dans le cadre législatif de l'Union européenne », adopté le 22 avril 2015 lors de la 507^e session plénière, J.O., C291/29, 4 septembre 2015, pp. 3-4.

(5) Précisons qu'il n'existe pas de régulation pour la presse écrite. Cette dernière opère dans le cadre des garanties constitutionnelles de la presse et des « devoirs et responsabilités » inhérents à l'exercice des droits conférés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(6) Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, article 10, § 1 : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ». Nous soulignons.

(7) M. HANOT, S. PAÏMAN et V. STRAETMANS, « La compétence matérielle à l'épreuve juridique de la réalité des modèles audiovisuels et des pratiques réglementaires – Panel 1 », A&M, 2007/6, p. 537.

(8) *Ibid.*

2. Régulateurs belges et champ d'action

7. En Belgique, la régulation des services de médias audiovisuels relève en principe de la compétence des Communautés. Trois régulateurs médias exercent ainsi leur pouvoir de contrôle : le Conseil supérieur de l'audiovisuel (« CSA ») pour les médias de la Communauté française, le Vlaamse Regulator voor de Media (« VRM ») pour les médias de la Communauté flamande et le Medienrat pour les médias de la Communauté germanophone⁽¹³⁾.

8. Ces régulateurs médias interviennent sur des questions de contenu (protection de l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs, responsabilité en matière de communication commerciale, protection de la diversité culturelle – via des quotas de diffusion...) et d'accès (pluralisme de l'offre, transparence, « must carry », « must offer »...)⁽¹⁴⁾. Les normes⁽¹⁵⁾ dont ils assurent le contrôle intègrent des dispositions qui, pour les éditeurs de services de médias⁽¹⁶⁾, sont à la fois propres aux communautés concernées (par exemple, la mise en valeur des œuvres audiovisuelles de la Fédération Wallonie-Bruxelles et le soutien à la production pour la Communauté française), et communes au cadre européen de référence, soit la directive sur les services de médias audiovisuels (avec, par exemple, la protection des mineurs, la lutte contre l'incitation

à la haine et la lutte contre l'apologie du terrorisme). Ce cadre européen constitue un socle minimal de base que les États peuvent dépasser en adoptant une approche plus stricte, mais en deçà duquel ils ne peuvent descendre.

Les régulateurs n'ont à connaître que de la responsabilité des éditeurs de médias audiovisuels et n'ont pas autorité sur les journalistes et sur les questions de responsabilité journalistique. Ils ne traitent ainsi pas des questions d'omission d'information, de confusion entre faits et opinion, d'absence d'indépendance, de défaut de droit de réplique ou encore d'atteinte au droit à l'image.

B. L'autorégulation journalistique

9. À côté de la régulation audiovisuelle, existe un système plus méconnu mais dont les objectifs peuvent à l'occasion croiser ceux de la régulation : l'autorégulation journalistique. Ce système procède de la « régulation » de la profession par elle-même, sans intervention d'une autorité extérieure⁽¹⁷⁾.

1. La notion

10. Associée initialement aux approches cybernétique et systémique, l'autorégulation définit « la capacité d'un système à se réguler lui-même en cas de perturbation interne ou externe, sans intervention extérieure »⁽¹⁸⁾.

Le terme renvoie *in fine* à un système de régulation qu'une profession se donne à elle-même, « à l'exclusion de toute ingérence des pouvoirs externes, institués ou non »⁽¹⁹⁾. Selon B. Grevisse, elle « suppose particulièrement l'exclusion d'une intervention étatique »⁽²⁰⁾. À l'instar de la régulation, l'autorégulation s'est également déployée, à partir du champ de l'économie, à la sphère du droit. Dans ce cadre conceptuel où l'intervention publique est pensée comme agent correcteur du marché, émerge le point de vue de ceux pour qui « les règles d'organisation et de fonctionnement du marché et – *a fortiori* – de l'entreprise devraient avant tout être l'affaire des agents économiques eux-mêmes »⁽²¹⁾. N. Thirion, qui parle à ce propos

(13) Notons qu'un quatrième régulateur, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (« IBPT ») – par ailleurs régulateur fédéral pour les communications électroniques –, est susceptible d'intervenir pour les médias établis en Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui ne tombent pas sous la compétence exclusive d'un régulateur communautaire. Voy. loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 23 mai 2017.

(14) Sur le sujet, voy. F. JONGEN, « Nouvelles frontières de la radiodiffusion, nouvelles frontières de la régulation ? », *A&M*, 2007/6, pp. 570-573 ; M. HANOT et V. STRAETMANS, « Transposition S.M.A. en Communauté française : la révolution cachée d'un décret amendé entre tradition et innovation », *A&M*, 2009/4, pp. 364-375.

(15) Décret de la Communauté française du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, *M.B.*, 26 mars 2021 ; décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision, *M.B.*, 30 avril 2009, tel que modifié par le décret du 9 février 2024, *M.B.*, 20 février 2024 ; décret de la Communauté germanophone du 1^{er} mars 2021 relatif aux services de médias et aux représentations cinématographiques, *M.B.*, 12 avril 2021.

(16) D'autres acteurs sont concernés comme les « distributeurs de services », les « opérateurs de réseaux » ou les « fournisseurs de services de partage de vidéos » en Communauté française.

(17) Sur le plan terminologique, l'autorégulation s'oppose ainsi à l'hétérorégulation qui « désigne des mécanismes de régulation externes au système » (voy. B. GREVISSE, *Déontologie du journalisme : enjeux éthiques et identités professionnelles*, 2^e éd., Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2016, p. 29).

(18) *Ibid.*, pp. 28-29.

(19) *Ibid.*, p. 29.

(20) *Ibid.*

(21) N. THIRION, *op. cit.*, p. 87.

de « régulation privée ou bien encore interne », note encore que dans ce cadre « ce sont les acteurs du jeu économique eux-mêmes qui édictent les normes censées gouverner les comportements attendus de la part de l'ensemble des agents présents sur le marché »⁽²²⁾.

À cet égard, dans une approche de théorie du droit, B. Libois relève qu'« aujourd'hui, l'autorégulation ne se limite plus à la proclamation, par les professionnels, de règles déontologiques mais s'étend à la mise en œuvre, à l'initiative ou sous la responsabilité des intérêts corporatifs organisés, de dispositifs visant à l'illustration et à l'application adéquate de ces normes dans des contextes concrets évolutifs. L'autorégulation se conçoit alors comme un procédé destiné à rencontrer les problèmes fonctionnels de régulation susmentionnés dans le cadre d'une recomposition des formes et des objectifs de l'intervention juridique »⁽²³⁾.

11. Bien qu'étrangère par principe à l'intervention de l'État, l'autorégulation rejoint, par sa dimension économique, le cadre légal. Elle a ainsi été reconnue dès 2003 comme possible instrument complémentaire à l'action régulatoire sur le plan européen. L'Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » la définit comme « la possibilité pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen »⁽²⁴⁾.

Le mécanisme est dès lors logiquement repris pour les médias audiovisuels dès 2007 dans la directive « Services de médias audiovisuels »⁽²⁵⁾ qui pose les règles communes européennes en

matière de libre circulation des contenus audiovisuels. Plus particulièrement, l'article 3, 7°, de la directive 2007/65/CE prévoyait que « les États membres encouragent les régimes de corégulation et/ou d'autorégulation, au niveau national, dans les domaines coordonnés par la présente directive, dans la mesure où leur ordre juridique le permet. Ces régimes doivent être conçus de manière à être largement acceptés par les principaux acteurs dans les États membres concernés et assurer une application efficace des règles »⁽²⁶⁾.

12. Sans lien direct avec ces préoccupations économiques et légales, l'autorégulation journalistique répond originellement à une visée professionnelle : il s'agit pour le secteur de prévenir l'intervention d'une régulation externe qui viendrait, en réponse à l'éventuel manquement d'un seul média, brider la liberté et l'indépendance de la profession, en veillant lui-même au respect des normes qu'il précise ou définit⁽²⁷⁾. Cette autorégulation émerge ainsi souvent en réaction à des tentatives d'intervention extérieure. Son principe de base repose sur la responsabilité sociale des journalistes et des médias d'information, un principe qui fait contrepoids à la liberté dont ils disposent. M. Hanot parle à ce propos de système d'« autorégulation organisée » en ce qu'il se distingue des systèmes d'autorégulation qui n'impliquent – par choix ou par situation de marché (monopole) – qu'un seul acteur et ne permettent donc pas le contrôle « concurrentiel » par les pairs : ce système « est collectif et non individuel [...], il est aussi indépendant grâce au mode de représentation qui évite les interventions intéressées, il est ouvert, car il est à l'interface du public, des journalistes et des médias. Il traite toutes les parties prenantes – plaignants, journalistes et médias – de manière équitable »⁽²⁸⁾.

(22) *Ibid.*, p. 88.

(23) B. LIBOIS, « Autorégulation ou démocratisation ? », *Recherches en communication*, n° 9, 1998, p. 26. Nous soulignons.

(24) Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des communautés européennes du 16 décembre 2003 « Mieux légiférer », *J.O.*, C 321/01, 31 décembre 2003, p. 3. Voy. égal. J.-F. FURNÉMONT et G. DE BUEGER, « Corégulation et autorégulation des contenus linéaires et non linéaires (dignité humaine, protection des mineurs, protection des consommateurs...) » – Panel 3 », *A&M*, 2007/6, p. 562.

(25) Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (dite « directive SMA »), *J.O.*, L 332/27, 18 décembre 2007. Cette directive a désormais été abrogée au profit de la directive 2010/13/UE précitée.

(26) Cette disposition se retrouve désormais à l'article 4, 7°, de la directive 2010/13/UE précitée. Voy. à ce sujet N. THIRION, *op. cit.*, pp. 87-88.

(27) Voy. à ce propos S. VAN DURME, *Dix ans du Conseil de déontologie journalistique : une histoire de la déontologie en Belgique francophone – Historique de la question de la déontologie journalistique en Fédération Wallonie-Bruxelles de 1988 à nos jours*, mémoire en vue de l'obtention du grade de Master en Histoire, Faculté de Philosophie et Lettres, Louvain-La-Neuve, année académique 2018-2019, pp. 22-26.

(28) M. HANOT (éd.) et A. VIDAL (coord.), *The Media Councils Debates: Facing the Challenges of the Digital Age*, coll. CDJ – Recherches & Enjeux, Bruxelles, AADJ/CDJ, 2022, p. 92, disponible sur <https://www.lecdj.be/wp-content/uploads/MCDA-Facing-the-Challenges-of-the-Digital-Age.pdf>.

2. Les éléments constitutifs d'un conseil de presse

13. Dans le domaine des médias, les « conseils de presse » ou les « conseils de déontologie journalistique » constituent, selon B. Grevisse, « le principal instrument d'autorégulation pratiqué en application des normes déontologiques »⁽²⁹⁾. Les travaux récents⁽³⁰⁾ consacrés au sujet permettent de dégager les éléments constitutifs de tout système d'autorégulation journalistique, et partant de son instrument majeur, le « conseil de presse ».

Premièrement, les conseils de presse sont des instances non gouvernementales. Ils sont établis volontairement par la profession et soutenus financièrement, en tout ou en partie, par celle-ci⁽³¹⁾. Ces instances sont composées de représentants des professionnels des médias (éditeurs, journalistes, rédacteurs) et, pour certains d'entre eux, de représentants de la société civile⁽³²⁾.

Deuxièmement, ils sont chargés d'établir les codes de déontologie, qui posent les principes de la profession applicables aux journalistes et aux médias⁽³³⁾. Ils veillent ensuite au bon respect de ces exigences déontologiques en permettant à « toute personne [...] de porter plainte contre une publication spécifique dans les médias lorsqu'ils estiment qu'un journaliste ou un média a violé un principe déontologique »⁽³⁴⁾. Ces principes peuvent se résumer en quatre axes majeurs qui portent sur (i) l'obligation de diffuser des informations vérifiées, (ii) de collecter et de diffuser des informations de manière indépendante, (iii) d'agir avec loyauté, et (iv) de respecter les droits d'autrui.

Troisièmement, les conseils de presse exercent une « autorité morale »⁽³⁵⁾. Contrairement aux régulateurs des médias, ils n'ont aucun pouvoir de sanction légale et ne peuvent pas imposer de mesures ni d'amendes⁽³⁶⁾. Ils ne disposent par ailleurs d'aucuns moyens contraignants pour amener les médias à respecter les règles déontologiques. Le pouvoir des conseils de presse repose principalement sur deux principes. D'une part, il s'appuie sur l'expertise de personnes reconnues et respectées (les pairs, mais aussi des universitaires, des avocats, des experts et des représentants du public) qui donnent du poids à la décision. D'autre part, il repose sur la publication par le média concerné de la décision qui a acté la violation des normes déontologiques largement acceptées. En effet, le média concerné est généralement invité à publier la décision du conseil. Cette publication (« self-shaming ») est une contrainte « volontaire », en ce qu'elle résulte de l'engagement du média à respecter le principe de l'autorégulation⁽³⁷⁾. Pour le dire autrement, l'efficacité

(29) B. GREVISSE, *op. cit.*, p. 270.

(30) R. HARDER, *Media Councils in the Digital Age, An Inquiry into the practices of media self-regulatory bodies in the media landscape of today*, Vereniging van de Raad voor de journalistiek, 2021 ; A. HULIN, *Autorégulation et liberté des médias en Europe : impact, perspectives et limites, partie I : État des lieux : paysage médiatique et autorégulation des médias en Europe*, Paris, Panthéon-Assas, 2015 ; A. HULIN, *Statutory media self-regulation : beneficial or detrimental for media freedom ?* [working paper]. European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies – Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2014 ; A. HULIN et M. STONE, *The Online Media Self-Regulation Guidebook*. Vienna : OSCE Representative on Freedom of the Media, 2013 ; M. HANOT (éd.) et A. VIDAL (coord.), *op. cit.* ; L. JUNTUNEN, *Digital Challenges to ethical standards of Journalism. Responses and needs of European Media Councils*, Council for Mass Media in Finland, 2022 ; UNESCO, *A needs assessment of the Media Councils in South East Europe*, disponible sur <https://www.rcmediafreedom.eu/Resources/Reports-and-papers/A-needs-assessment-of-the-Media-Councils-in-South-East-Europe>.

(31) D. CORNU, *Journalisme et vérité : pour une éthique de l'information*, Genève, Labor et fides, 2009, p. 19. Sur le financement du CDJ, voy. <https://www.lecdj.be/fr/le-conseil/fonctionnement>.

(32) R. HARDER, *op. cit.*, p. 4. Le CDJ est composé de représentants des journalistes, des éditeurs, des rédacteurs en chef et de la société civile. Notons que le terme « société civile » peut recouvrir des sens différents selon les conseils. Pour certains, il s'agit de membres du public. Pour d'autres, dont le CDJ ou le RVDJ belge, il s'agit plutôt d'experts (professeurs d'universités, avocats, défenseurs des droits humains...). Pour plus d'informations, voy. PRESSCOUNCILS.EU, « Comparative Data on Media Councils », disponible sur <https://www.press-councils.eu/comparative-data-on-media-councils/>.

(33) PRESSCOUNCILS.EU, « What is a Self-Regulation ? », disponible sur <https://www.presscouncils.eu/what-is-self-regulation>. Pour les journalistes et les médias de la Communauté française, le Code du CDJ est accessible en ligne (voy. <https://www.lecdj.be/fr/deontologie/code/>). Voy. égal. A. HULIN, *Autorégulation et liberté des médias en Europe...*, *op. cit.*, pp. 59-60.

(34) R. HARDER, *op. cit.*, p. 2. Nous traduisons.

(35) Sur ce point, voy. A. MICHEL, « L'influence grandissante du respect de la déontologie journalistique dans le cadre des actions judiciaires », obs. sous Liège, 20^e ch. civ., 23 mai 2019, *R.D.T.I.*, n^{os} 78-79/2020, pp. 168-170.

(36) Il faut noter qu'en Suède la publication d'une décision fondée sur plainte du conseil de presse (*Medieombudsmannen och Mediernas Etiknämnd*) s'accompagne aussi, pour le média en cause, de l'acquittement de frais de traitement du dossier. H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 40.

(37) R. HARDER, *op. cit.*, pp. 2-3.

des conseils de presse dépend de la coopération des médias et des journalistes et de leur respect des procédures et des décisions. De manière générale, les décisions des conseils de presse sont motivées et rendues publiques afin que les parties concernées et les tiers – qu'ils soient journalistes, médias ou membres du public – puissent en prendre connaissance en toute transparence⁽³⁸⁾. L'objectif premier est de contribuer à l'évolution des pratiques dans une spirale positive autour des acteurs médiatiques, plutôt que de sanctionner.

Quatrièmement et enfin, l'objectif principal d'un conseil de presse est de servir de point d'échanges entre, d'une part, les journalistes et les médias et, d'autre part, le public. En s'engageant à respecter des règles déontologiques, les journalistes et les médias acceptent de rendre des comptes à leurs pairs et au public. Un tel engagement contribue au dialogue entre les parties et permet de (re)trouver ou de renforcer le contrat de confiance qui lie tout travail d'information à l'intérêt du public : il atteste que tous les efforts sont déployés pour produire une information responsable et conforme aux normes communes de la profession.

3. Les critères fonctionnels d'un « conseil de presse »

14. R. Harder identifie trois conditions fonctionnelles nécessaires pour déterminer si une organisation est ou non un conseil de presse : (i) le public doit avoir la possibilité d'introduire des plaintes contre les contenus journalistiques, (ii) le traitement des plaintes doit porter sur des questions de déontologie, non sur les lois et leur interprétation, et (iii) les activités doivent être organisées et dirigées par des acteurs de la profession⁽³⁹⁾.

Il en découle que toutes les instances en charge apparente de la déontologie journalistique ne rentrent pas nécessairement dans la notion de « conseils de presse ». À titre d'exemple, cette définition exclut l'Ordine dei Giornalisti italien de la famille des conseils de presse puisqu'en dépit de missions d'apparence déontologiques, cet organe est d'ordre étatique⁽⁴⁰⁾.

15. Cela étant, bien que le caractère autonome et plurisectoriel du conseil de presse soit visiblement un point central de la définition, l'Alliance des conseils de presse indépendants d'Europe (« AIPCE ») a admis en son sein des commissions de déontologie (ou commissions d'éthique) intégrées à une association de journalistes ou de médias. Si ces commissions ne sont *a priori* pas autonomes dès lors qu'elles sont établies au sein d'une autre organisation et qu'elles n'impliquent pas toutes les parties dans l'échange, elles semblent néanmoins s'approcher du modèle fonctionnel du conseil de presse en ce qu'elles ont un mandat similaire et s'organisent de telle sorte à s'y conformer.

II. Articulation des compétences respectives du régulateur et du conseil de presse : de la reconnaissance légale aux approches pragmatiques

16. Si techniquement la régulation de l'audiovisuel et l'autorégulation journalistique sont distinctes, dans les faits, elles sont susceptibles de se rencontrer, dès lors que des dispositions légales peuvent se superposer à des principes déontologiques. Il en va, par exemple, ainsi de principes couverts par la directive sur les services de médias audiovisuels comme la distinction entre la publicité et l'information et le respect des interdictions de discrimination, de discours de haine, d'incitation à la violence, de provocation publique au terrorisme, de racisme, de xénophobie ou de sexisme. Cette superposition des règles légales et déontologiques peut aussi opérer par le biais de dispositions spécifiques adoptées par certaines législations nationales qui entrent dans le champ de la déontologie journalistique, posant l'exactitude des informations diffusées par les médias et le respect de la déontologie journalistique ou de la « diligence raisonnable » au nombre des règles applicables aux médias⁽⁴¹⁾. Il en

(38) Comme le relèvent toutefois les auteurs de doctrine, la « sanction » d'ordre moral infligée par les conseils de presse peut avoir un impact négatif pour le journaliste ou le média en cause (voy. S. HOEBEKE et B. MOUFFE, *Le droit de la presse : presse écrite, presse audiovisuelle, presse électronique*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2012, p. 857).

(39) R. HARDER, *op. cit.*, p. 5.

(40) Créé par la loi, il gère le « registre des journalistes » dont l'adhésion est requise pour exercer la profession et assure

une fonction de contrôle et de protection sur le travail de ses membres. Voy. L. UGOLINI et G. CIOFALO, « Paradoxes et difficultés de l'Ordine dei Giornalisti », *Recherches en Communication*, vol. 54, 2022, p. 83.

(41) Tel est le cas en Espagne où la loi qui transpose la directive SMA donne autorité au régulateur des médias pour s'assurer de l'exactitude des informations dans les programmes de radiodiffusion. La loi fait ainsi explicitement référence au « devoir de diligence professionnelle dans la vérification des faits », mentionnant également le respect

résulte qu'un contenu journalistique peut constituer une atteinte à la fois à une obligation déontologique et à une disposition légale.

Jusqu'ici la doctrine ne s'est pourtant pas intéressée aux interactions existantes entre les régulateurs audiovisuels et les conseils de presse. La situation, en Belgique francophone, incitait à y regarder de plus près.

A. L'exemple de la Communauté française de Belgique

17. En Belgique, le décret de la Communauté française du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique⁽⁴²⁾ apporte une réponse originale à la question de l'articulation entre la régulation des médias audiovisuels et l'autorégulation journalistique.

1. *Objet de l'intervention décréte*

18. Ce décret reconnaît légalement l'existence du Conseil de déontologie journalistique en Communauté française⁽⁴³⁾, c'est-à-dire le conseil de presse compétent pour les journalistes et les médias d'information⁽⁴⁴⁾. Le texte organise également le partage des compétences respectives entre le CDJ et le CSA⁽⁴⁵⁾, à savoir le régulateur audiovisuel compétent sur le territoire de la Communauté française.

Notons que le décret ne porte pas sur le CDJ lui-même, de manière à préserver son indépendance, mais sur la reconnaissance de l'organe qui le chapeaute : l'Association pour l'autorégulation de la déontologie journalistique (« AADJ »)⁽⁴⁶⁾. Le texte définit ainsi ses missions, son champ de compétence

exclusif (la déontologie journalistique), son financement et son articulation particulière avec le CSA⁽⁴⁷⁾.

2. *L'articulation entre les compétences du CSA et du CDJ*

19. Intimement liée à la création de l'instance déontologique en Communauté française⁽⁴⁸⁾, l'articulation entre les compétences du régulateur et du conseil de presse avait été, dans un premier temps, envisagée sous la forme d'un principe général que viendrait ensuite éclairer une convention entre les parties⁽⁴⁹⁾. La solution finalement retenue a été d'intégrer ces modalités au sein de l'article 4 du décret.

Le texte est le fruit d'intenses discussions⁽⁵⁰⁾. Les acteurs médiatiques ont mis à plat les situations d'échange possibles entre la régulation et l'autorégulation, en ce compris lorsqu'elles sont amenées à traiter des mêmes questions, en articulant leurs prérogatives. Le but était de répondre aux préoccupations des acteurs médiatiques et donc d'éviter le « double contrôle » ou le « contrôle concurrent ». À cet égard, les travaux préparatoires indiquent

(47) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 1, §§ 2 et 3, et articles 3 et 4.

(48) Les médias audiovisuels, soumis à la régulation, n'envisageaient pas de monter à bord de la nouvelle instance sans obtenir au préalable des garanties quant à l'exercice d'un « double contrôle ». Voy. la note 50 pour le détail.

(49) Dossier « Avant-projet de décret », Archives privées du CDJ, 2008.

(50) Sur ce point, relevons que l'histoire du CDJ démarre dans les années 1980, soit bien avant 2009. Une expérience « pilote » et bicommunautaire de conseil de presse, portée par l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique (AGJPB), a ainsi vu le jour en 1988. Elle connaît un rebond en 1994 dans un contexte où le monde politique et la justice réclament davantage de contrôle du travail journalistique. La scission linguistique de l'association met un terme aux réflexions communes en cours pour faire évoluer la structure. Ces réflexions sont néanmoins suffisamment avancées au nord du pays pour permettre l'émergence en 2002 du Raad voor de Journalistiek. Côté francophone, l'issue est plus délicate en raison de la difficulté, pour les différents acteurs, de s'entendre, au sens propre comme au figuré : il faut trouver le temps de se réunir d'abord, et d'ensuite tomber d'accord sur les modalités de fonctionnement (composition de l'instance, financement...). Un obstacle de taille retarde alors les discussions. Il tient à la question du « double contrôle » pour les médias audiovisuels, soumis, depuis l'adoption du décret du 27 février 2003, à l'autorité du régulateur alors doté de la personnalité juridique et de nouvelles missions d'autorisation et de contrôle. Sur ce point, voy. S. VAN DURME, *op. cit.*, pp. 29-36, pp. 37-46 et pp. 50-58.

des principes de vérité, de qualité de l'information, d'objectivité et d'impartialité. Voy. H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) & A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 33.

(42) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 4.

(43) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 1.

(44) Plus précisément, selon les termes du décret : pour l'autorégulation de la « déontologie journalistique en matière d'information », dont les acteurs, qu'il définit, sont les journalistes et les médias.

(45) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 4.

(46) Cela signifie donc que le CDJ n'a, pour sa part, pas la personnalité juridique. Voy. Conseil de déontologie journalistique, « Organisation et fonctionnement : le rôle de l'AADJ », disponible sur <https://www.lecdj.be/fr/le-conseil/fonctionnement/>.

que le décret « vise à mettre en œuvre clairement la complémentarité des compétences de l'IADJ⁽⁵¹⁾ et du CSA, ainsi qu'une efficace coordination de leur action respective »⁽⁵²⁾. Ils précisent que « l'objectif est d'éviter tout contrôle concurrent » et que « les circonstances d'une action conjointe doivent être exceptionnelles et résulter de la nécessité d'utiliser les compétences et les prérogatives de chacune des institutions dans un souci de complémentarité et d'efficacité »⁽⁵³⁾.

20. Concrètement, sans toucher au champ de compétence de la régulation audiovisuelle et tout en reconnaissant le champ d'exercice spécifique du CDJ qui seul peut agir en matière de déontologie journalistique, le législateur communautaire acte d'abord, au sein de l'article 4, paragraphe 1^{er}, du décret, la possibilité pour le CSA de saisir le CDJ, et détaille ensuite au paragraphe 2 une articulation des relations CSA-CDJ structurée en trois hypothèses de travail : (i) le transfert réciproque des plaintes « mal adressées », (ii) le traitement des plaintes « mixtes », et (iii) le dialogue régulier.

a) Le transfert des plaintes « mal adressées »

21. Tout d'abord, l'article 4 du décret règle la situation dans laquelle une plainte est adressée au « mauvais interlocuteur ». Sans grande surprise, le régulateur est dans l'obligation de renvoyer au conseil de presse les plaintes relatives à l'information qui n'entretennent aucun rapport avec ses compétences⁽⁵⁴⁾. De son côté, le conseil de presse se voit imposer l'obligation réciproque. Il doit donc renvoyer au régulateur les plaintes concernant l'audiovisuel qui sont sans rapport avec ses compétences⁽⁵⁵⁾.

b) Le traitement des plaintes « mixtes »

22. Exercice plus délicat, le législateur communautaire traite ensuite de la situation dans laquelle une plainte adressée au régulateur – supposée relative à l'information – porte à la fois sur des enjeux réglementaires et sur des enjeux déontologiques⁽⁵⁶⁾.

Dans ce cas, le CSA doit transmettre la plainte au CDJ dont il sollicite formellement l'avis. L'organe d'autorégulation journalistique s'en empare et s'il est compétent pour en traiter rend un avis⁽⁵⁷⁾ sur la base de son propre règlement de procédure. Il communique cet avis au CSA qui dispose de la possibilité d'intervenir à son tour, dans le cadre d'exceptions et de moyens spécifiés dans le décret. Ainsi, on retiendra que le double contrôle devient possible lorsque la « première ligne »⁽⁵⁸⁾ du CDJ s'avère insuffisante ou inefficace.

Nous ne détaillerons pas davantage ici l'intervention du CSA dans cette procédure « mixte » au regard des exceptions décrétales. Depuis 2016, ce point est, en raison d'interprétations divergentes, au cœur d'un litige entre les parties dont la présente contribution n'entend pas rendre compte⁽⁵⁹⁾. Outre que le sujet, complexe, mérite une analyse en soi, il est toujours en débat au moment d'écrire ces lignes. Il n'a par ailleurs d'incidence ni sur l'existence du décret, ni sur la décision du législateur d'articuler par voie décrétales la régulation et l'autorégulation. Retenons seulement que puisqu'il porte spécifiquement sur les situations dans lesquelles le CSA intervient après le CDJ, il atteste de la difficulté d'ajuster *in concreto* les mécanismes d'articulation entre

(51) Au moment de l'adoption du décret, le nom de l'instance n'est pas connu. Elle y est dénommée « IADJ » pour « Instance d'autorégulation de la déontologie journalistique ».

(52) Proposition de décret du 17 avril 2009 de la Communauté française réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, développements, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 707/1, p. 4. Nous soulignons.

(53) *Ibid.*

(54) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 4, § 2, alinéa 1. Pour les relations Medienrat-CDJ en Communauté germanophone, voy. décret de la Communauté germanophone du 25 mars 2013 précité, article 7, § 2, alinéa 1^{er}.

(55) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 4, § 2, alinéa 2. Pour les relations Medienrat-CDJ en Communauté germanophone, voy. décret de la Communauté germanophone du 25 mars 2013 précité, article 7, § 2, alinéa 2.

(56) Lorsqu'une même plainte contient à la fois des enjeux réglementaires et des enjeux déontologiques, elle tombe en théorie dans le champ d'action des deux autorités. Par ailleurs notons que les mêmes règles s'appliquent lorsqu'une plainte nécessite d'interpréter le « Règlement d'ordre intérieur relatif à l'information » adopté par les médias.

(57) Une « décision » au sens du règlement de procédure du CDJ tel que modifié le 7 décembre 2022. Voy. Conseil de déontologie journalistique, « Plaintes : procédure », disponible sur www.lecdj.be/fr/plaintes/procedure/.

(58) Proposition de décret de la Communauté française réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 707/1, p. 6.

(59) On lira sur ce point les avis exprimés par les parties dans une récente décision du CSA (https://www.csa.be/wp-content/uploads/2023/12/Decision_RTBF_Dossier_INS_01-23.pdf) ou le compte rendu annuel 2023 des échanges CSA-CDJ (CDJ, Rapport annuel 2023, AADJ, 2024, p. 21, disponible sur <https://www.lecdj.be/wp-content/uploads/2023-Rapport-Annuel-CDJ.pdf>).

régulateur et conseil de presse même quand ils sont établis légalement.

c) Le dialogue régulier

23. Enfin, les dispositions décrétales régissent également les relations entre le CSA et le CDJ sur d'autres aspects⁽⁶⁰⁾. Les instances sont contraintes de se réunir deux fois par an pour évaluer le fonctionnement des mécanismes d'articulation mis en place. Elles doivent aussi publier conjointement, chaque année, un rapport détaillant les plaintes reçues lors de l'année écoulée. Ce mécanisme s'avère intéressant dès lors qu'il permet d'évaluer le bon fonctionnement de la collaboration mise en place et d'aborder les éventuelles divergences d'interprétation. Le régulateur est en outre habilité à initier et à participer à des réflexions conjointes sur des questions sociétales touchant à la déontologie journalistique avec le CDJ⁽⁶¹⁾.

24. Ainsi, bien que les divergences d'interprétation existantes suscitent des difficultés pratiques, il apparaît que le décret joue un rôle déterminant (i) en reconnaissant les compétences de l'instance d'autorégulation, (ii) en clarifiant autant que possible son articulation à la régulation préexistante, (iii) en spécifiant son intervention de première ligne, (iv) en visant à limiter les doubles contrôles aux situations exceptionnelles, et (v) en prévoyant un dialogue d'égal à égal entre les instances.

B. La comparaison européenne de l'articulation entre régulation et autorégulation

25. L'étude européenne comparative menée sur les pratiques des régulateurs des médias et des conseils de presse quant à leurs compétences respectives⁽⁶²⁾ montre que le modèle d'articulation mis

en place en Belgique francophone, réparti entre la régulation des médias et l'autorégulation journalistique, s'avère unique en Europe. Il ne trouve aucun équivalent, même dans une variante qui prendrait en compte l'existence de conventions particulières entre les instances.

Il restait donc à saisir (i) la manière dont des instances similaires coexistent en Europe et, le cas échéant, échantent, (ii) la justification fournie à l'éventuelle absence d'articulation des compétences entre ces instances, et (iii) l'existence d'une potentielle ouverture à évolution en la matière. À l'analyse, seuls deux autres « modèles » émergent : l'un dans lequel l'absence de relations entre régulation et autorégulation constitue la règle, l'autre qui valide l'existence d'interactions informelles qui s'organisent pour résoudre, de manière pragmatique, les questions et les difficultés pratiques.

1. De l'indifférence aux relations strictement pratiques

a) L'absence de relations entre le régulateur et le conseil de presse

26. L'absence d'interaction entre les instances de régulation et d'autorégulation s'explique à première vue par l'inexistence d'un conseil de presse dans le pays. Tel est le cas de la Grèce, de la Pologne ou de la Roumanie où, à défaut de « partenaire », l'échange ne peut forcément pas avoir lieu⁽⁶³⁾.

Ce modèle se décline toutefois aussi dans des pays où existent pourtant des systèmes d'autorégulation. Dans ce cas, l'interaction ne semble pas nécessaire parce que l'autorégulation est insuffisamment développée ou reconnue. Les échanges sont inexistantes en France, où le conseil de presse nouvellement créé en décembre 2019, le CDJM, ne regroupe pas encore la majorité des acteurs médiatiques⁽⁶⁴⁾. Il en va de même en Croatie ou en République tchèque où les missions du conseil de presse sont confiées, faute de moyens pour se développer, à une association professionnelle souvent limitée aux seuls journalistes professionnels, qui n'est pas identifiée par les régulateurs comme un conseil de presse⁽⁶⁵⁾. En Espagne,

basée sur les hypothèses qui avaient été dégagées. L'enquête a été distribuée vers l'ensemble des régulateurs et conseils de presse (ou instances assimilées) européens. Voy. H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, pp. 25-26.

(63) *Ibid.*, p. 57.

(64) *Ibid.*, p. 47.

(65) Le terme « journaliste » n'est pas défini partout de la même manière. En Belgique, tant au sud qu'au nord du pays, les conseils de presse ont adopté une approche fonctionnelle de

(60) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 4, §§ 6-7. Pour les relations Medienrat-CDJ en Communauté germanophone, voy. décret de la Communauté germanophone du 25 mars 2013 précité, article 7, §§ 6-7.

(61) Décret de la Communauté française du 30 avril 2009 précité, article 4, § 5. Pour les relations Medienrat-CDJ en Communauté germanophone, voy. décret de la Communauté germanophone du 25 mars 2013 précité, article 7, § 5. Les décrets citent en guise d'exemple la thématique de l'évolution des pratiques médiatiques.

(62) La recherche a été menée en deux temps : elle a opéré d'abord une étude approfondie, à partir des textes légaux, des modèles de régulation et d'autorégulation de six pays européens (Belgique, Bulgarie, Allemagne, Italie, Espagne et Suède), puis a analysé les résultats d'une enquête en ligne

que ce soit au niveau national – où il n’y a pas de conseil de presse à proprement parler mais une commission d’arbitrage hébergée au sein de l’association des journalistes –, ou au niveau régional – où l’on trouve notamment un conseil de presse pour la communauté autonome de Catalogne –, régulation et autorégulation fonctionnent de manière totalement indépendante⁽⁶⁶⁾. En outre, en Suède et en Finlande, les conseils de presse, qui n’ont pas de compétence hors le cercle de leurs membres adhérents, jugent non nécessaires la reconnaissance légale, les incitants légaux et les interactions éventuelles qui peuvent intervenir avec le régulateur⁽⁶⁷⁾.

27. Ces constats renvoient en écho à une critique régulièrement adressée par les acteurs de la régulation à l’autorégulation pour qui, sans le poids de la sanction, elle n’aurait pas l’efficacité de la régulation⁽⁶⁸⁾. Des représentants de l’ERGA auxquels les conclusions de l’étude ont été présentées informellement ont relevé « la tension entre l’intérêt de la solution recommandée (l’articulation légale) et l’efficacité présumée des conseils de presse ». Ils ont particulièrement pointé l’absence de « sanctions » ainsi que la diversité des fonctionnements et des modes d’adhésion⁽⁶⁹⁾. En toute hypothèse, dès lors que les conseils de presse ne peuvent sur le plan fonctionnel répondre aux exigences d’efficacité – et partant de crédibilité – que les régulateurs des médias s’estiment en droit d’attendre, le processus d’échange ne constituerait pas une nécessité.

En conséquence, alors que par principe l’autorégulation fuit le cadre légal, certains des conseils de presse mis ainsi hors-jeu des échanges avec les régulateurs plaident pour leur reconnaissance légale, considérée à la fois comme un moyen de capter l’attention du régulateur et comme un moyen de gagner

de nouveaux membres. L’enjeu n’est pas négligeable. Ainsi que le remarquent certains de ces acteurs dans le cadre de l’étude, si l’absence (ou l’absence de reconnaissance) d’une autorégulation journalistique peut entraîner pour le public le risque de ne trouver aucune réponse à des questions légitimes sur le travail journalistique⁽⁷⁰⁾, elle peut se traduire également par un risque accru d’intervention de la régulation dans le champ de la déontologie de l’information : au Portugal, le régulateur médias (ERC) est compétent sur les contenus de presse (mais pas sur les journalistes)⁽⁷¹⁾ ; en Espagne, la loi qui transpose la directive SMA donne autorité au régulateur des médias pour s’assurer de l’exactitude des informations dans les programmes de radiodiffusion⁽⁷²⁾ ; en France, l’ARCOM, qui intervient de longue date sur la déontologie journalistique (des programmes d’information) en vertu de la loi qui lui a confié la mission de veiller à la déontologie des programmes audiovisuels⁽⁷³⁾, n’a pas changé son fusil d’épaule avec l’émergence du CDJM.

28. Considérant ce qui précède, l’étude européenne conclut qu’une reconnaissance légale – directe ou indirecte⁽⁷⁴⁾ – permettrait de valider l’action du

(70) *Ibid.*, p. 44. On notera qu’en 2009, lors de l’adoption du décret IADJ, le CSA soulignait dans un communiqué de presse : « (...) le CSA disposera désormais d’un partenaire avec lequel il pourra collaborer et auquel il pourra transmettre les plaintes relatives aux questions d’information qu’il reçoit régulièrement et en nombre important. Jusqu’ici, le CSA était forcé de juger ces plaintes irrecevables, parce qu’il n’est pas compétent pour contrôler le respect des règles de déontologie journalistique. En attendant la création du CDJ, le CSA avait toutefois relayé ces plaintes aux directeurs des comités de rédaction des chaînes concernées ». Voy. CSA, « Le CSA salue le vote du Parlement sur la création du Conseil de déontologie journalistique et appelle à sa mise en place rapide », 28 avril 2009.

(71) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 42.

(72) À cet égard, voy. *supra* note infrapaginale n° 41.

(73) Loi française n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (loi Léotard), *J.O.R.F.*, 1^{er} octobre 1986. Pour plus d’informations sur le rôle de l’ARCOM en matière de déontologie des programmes audiovisuels, voy. ARCOM, « La déontologie des programmes », disponible sur <https://www.arcom.fr/nous-connaître-nos-missions/garantir-le-pluralisme-et-la-cohesion-sociale/la-deontologie-des-programmes#:~:text=L%27Arcom%20veille%20%C3%A9galement%20au,diff%C3%A9rentes%20actions%20qu%27il%20m%C3%A8ne>.

(74) Directe par une mention explicite dans une loi nationale, indirecte par une disposition liée à l’objectif déontologique poursuivi par le conseil de presse.

la notion : « est journaliste au sens de ce Code toute personne qui contribue directement à la collecte, au traitement éditorial, à la production et/ou à la diffusion d’informations, par l’intermédiaire d’un média, à destination d’un public et dans l’intérêt de celui-ci » énonce le Code de déontologie du CDJ. Ces conseils traitent donc les plaintes contre les journalistes non professionnels. D’autres conseils se focalisent sur les journalistes au sens professionnel du terme, à savoir les journalistes légalement reconnus et/ou disposant de la carte de presse. Une situation qui peut être liée au fait que le système d’autorégulation est hébergé par une association professionnelle des journalistes, comme en Espagne. H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 36.

(66) *Ibid.*, pp. 33-34.

(67) *Ibid.*, pp. 45-46.

(68) Voy. B. GREVISSE, *op. cit.*, pp. 276-277.

(69) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 55.

conseil de presse et ainsi de poser ce dernier comme un interlocuteur, voire un partenaire à part entière, du régulateur⁽⁷⁵⁾.

Une telle reconnaissance n'a cependant pas la faveur de tous les conseils de presse qui relèvent, comme le conseil de presse finlandais, dont les membres seuls sont soumis à l'autorégulation⁽⁷⁶⁾, que « la reconnaissance légale d'un conseil de presse semble entraîner des restrictions pour les médias »⁽⁷⁷⁾, forçant une adhésion qu'ils n'avaient pas envisagée. Il cite, à titre d'exemple, la dérogation pour les traitements de données à caractère personnel à des fins journalistiques contenue dans le Règlement général sur la protection des données⁽⁷⁸⁾ qui ne peut, dans certains pays, être mise en œuvre que pour les médias membres d'un organisme d'autorégulation⁽⁷⁹⁾. Pour lui, si l'adhésion à un conseil de presse légalement reconnu constitue l'une des conditions d'application du régime, cela pourrait *de facto* restreindre le journalisme d'investigation pour les médias qui n'ont pas adhéré à cet organisme⁽⁸⁰⁾. Il relève également que certaines lois nationales qui octroient des subventions aux médias ayant accepté d'adhérer aux règles de déontologie journalistique transforment l'adhésion au système d'autorégulation en une condition préalable à l'obtention de ces subventions. La crainte qui apparaît en arrière-plan est l'imposition d'une charge de travail supplémentaire pour les conseils de presse concernés qui se verraient contraints – sans moyens supplémentaires – d'accueillir des nouveaux membres plus motivés par l'obtention des subventions que par l'engagement déontologique⁽⁸¹⁾.

b) L'établissement de relations pragmatiques entre le régulateur et le conseil de presse

29. Un autre modèle se dessine et laisse apparaître des relations informelles entre les régulateurs

et les conseils de presse. Les interactions répondent à des besoins ou à des difficultés d'ordre pratiques, tels que le renvoi de plaintes mal adressées, la concertation du secteur ou les réunions annuelles.

30. Ces situations d'échange sont considérées comme naturelles et de « bonne pratique ». Elles se produisent dans un environnement où il n'existe pas de risque (ni ressenti ni réel) de superposition de compétences. En Bulgarie, le conseil de presse et le régulateur médias estiment travailler chacun dans des champs différents. Si la loi bulgare en matière de radio et de télévision reconnaît l'existence du conseil de presse, et l'autorise à sanctionner un éditeur de services de médias audiovisuels qui ne respecterait pas une décision, elle ne prévoit aucun mode d'articulation. Les instances se communiquent simplement les plaintes sur lesquelles elles ne sont pas compétentes⁽⁸²⁾.

Il n'en va pas autrement du conseil de presse belge compétent pour la Communauté flamande, le Raad voor de Journalistiek (« RVDJ »). Créé en 2002, soit avant la mise en place de l'actuel régulateur médias (« VRM »), ce conseil de presse qui n'a nécessité ni décret, ni reconnaissance légale, et est compétent sur tous les supports dont la radio et la télévision comme son homologue francophone, s'est établi « sans devoir entrer en compétition avec un régulateur médias puissant »⁽⁸³⁾. D'emblée, « le conseil de presse et le régulateur ont été capables de travailler ensemble pour définir clairement leurs responsabilités respectives et éviter les problèmes nés de la convergence ou d'autres changements de l'environnement média »⁽⁸⁴⁾. Selon les deux instances, qui citent l'exemple de la protection des mineurs, cela explique l'absence de risque de superposition : le VRM s'occupe de la signalétique, le RVDJ veille au traitement des mineurs par les médias⁽⁸⁵⁾. Les instances ne s'ignorent pas, même si parfois elles semblent méconnaître leur fonctionnement respectif. La superposition de compétences, amenées par la directive SMA (dignité humaine, protection des mineurs...) n'est pas jugée problématique, et la question d'un éventuel double contrôle demeure inexistante.

31. On relèvera que, même lorsque la superposition est réelle, les acteurs peuvent estimer que de simples échanges suffisent sans nécessiter d'articulation précise. Au Portugal, régulateurs médias et « conseil de presse »⁽⁸⁶⁾ estiment travailler dans

(75) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 50.

(76) Cela signifie donc qu'ils n'acceptent pas les plaintes qui portent sur des non-membres.

(77) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 45 (réponse du conseil de presse finlandais à l'enquête).

(78) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *J.O.*, L 119/1, 4 mai 2016, article 85 et cons. 153.

(79) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 46.

(80) Dans ce sens, voy. *ibid.*

(81) *Ibid.*, p. 45.

(82) *Ibid.*, p. 34. Extrait de l'enquête.

(83) *Ibid.*, p. 35. Traduction libre.

(84) *Ibid.* Traduction libre.

(85) *Ibid.*

(86) Il s'agit plus précisément d'une commission interne à une association de journalistes.

deux champs distincts et ne pas avoir besoin d'inter-agir plus que nécessaire, alors que le régulateur médias intervient sur les contenus de presse écrite. Une conséquence de ce contrôle « croisé » implique pourtant concrètement que les médias soumis à la régulation n'estiment pas utile de se soumettre à l'autorégulation journalistique, ce qui en affecte l'efficacité⁽⁸⁷⁾.

2. La singularité du modèle belge ou l'apparente absence de conflit de compétences

32. D'évidence, le « modèle » belge francophone ne trouve pas à s'appliquer en dehors de la Communauté française pour une raison simple : les échanges entre régulateurs et conseils de presse européens ne sont pas mus par la nécessité première d'éviter le « contrôle concurrent » né d'appareils chevauchements de compétences.

En arrière-plan, comme l'étude européenne le démontre, ce fait s'explique par certaines caractéristiques des conseils de presse qui impactent les points de friction possibles : i) l'antériorité d'une instance, ii) les supports soumis à autorégulation, et iii) la recevabilité d'une plainte devant le conseil de presse.

a) L'antériorité d'une instance

33. Ainsi qu'observé plus haut pour le RVDJ, l'antériorité du conseil de presse sur l'organe de régulation des médias peut impacter la manière dont chacune des instances conçoit son champ d'action. L'exemple du Presserat allemand né en 1956 (et donc originellement tourné vers la presse écrite) est significatif à cet égard, du moins jusqu'en 2020, date de la révision du Traité interétatique sur les médias⁽⁸⁸⁾. Le développement en Allemagne de la radio et de la télévision et leur régulation n'a pas modifié en première intention le *core business* du conseil de presse, même si ce dernier s'est par la suite logiquement et progressivement étendu à la presse en ligne. En Allemagne, dès lors que le régulateur médias peut être amené à examiner des questions de déontologie, il s'appuie sur le code de déontologie ; les échanges avec le conseil de presse peuvent viser à comprendre une jurisprudence ou à assurer une application cohérente de la disposition⁽⁸⁹⁾.

(87) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 42.

(88) Traité interétatique allemand sur les médias du 14/28 avril 2020, en vigueur depuis le 7 novembre 2020 (ci-après : Traité interétatique allemand sur les médias).

(89) H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, pp. 47-48.

b) Les supports soumis à autorégulation

34. Pour les conseils de presse qui, comme le CDJ, apparaissent après la mise en place d'un régulateur dont les missions de contrôle sont clairement établies, la question se pose différemment : pour les médias audiovisuels, un nouveau contrôle vient s'ajouter à un contrôle existant sur les mêmes enjeux, pour autant, et c'est là un autre paramètre important, que le conseil de presse ait décidé d'agir quel que soit le support de diffusion.

S'il décide de se limiter aux contenus de la presse écrite et en ligne, les zones de tension, liées aux dispositions de la directive SMA susceptibles de se superposer avec les règles déontologiques (interdiction de discrimination, respect de la dignité humaine, confusion publicité-information) n'apparaissent forcément pas.

c) La recevabilité d'une plainte devant le conseil de presse

35. Les critères de recevabilité des plaintes tels que définis dans les règlements de procédure des conseils de presse peuvent également avoir une incidence sur les éventuels points de tension. L'exemple le plus frappant est celui du RVDJ⁽⁹⁰⁾, le conseil de presse en Belgique néerlandophone, compétent sur tous les supports, mais qui, à la différence du CDJ⁽⁹¹⁾, n'accepte pas les plaintes si la partie plaignante n'a pas d'intérêt à agir. Même si cette disposition a légèrement évolué – une association dont l'objet est en lien avec l'enjeu soulevé dans la plainte peut désormais intervenir auprès du RVDJ –, elle a pour effet de limiter en pratique les interventions du conseil de presse sur les questions de fond sociétales ou médiatiques qui affleurent à la fois dans le code de déontologie et dans les principes déclinés à partir de la directive SMA, comme le respect de la dignité humaine ou la confusion entre la publicité et l'information.

(90) L'étude pointe également le cas de la Suède et de la Catalogne. *Ibid.*, p. 38.

(91) On retiendra que pour le CDJ, le fait que les médias d'information s'adressent à un public indifférencié leur confère une responsabilité vis-à-vis de ce public qu'il soit ou non directement concerné ou cité par la production mise en cause. Il s'agit là d'un intérêt à agir jugé « citoyen », « démocratique ». Comme l'indique le site *web* du CDJ, « les plaignants ne doivent pas démontrer leur intérêt à agir, l'idée étant que, la presse s'adressant à tous les citoyens, tout citoyen qui déclencherait un problème déontologique doit pouvoir en retour l'interpeller ». Sur ce point, voy. CDJ, « Plainte », disponible sur <https://www.lecdj.be/fr/plaintes/plainte/>. Voy. égal. M. DE HAAN, « Le CDJ, c'est vous », in CDJ, *Rapport annuel 2021*, AADJ, 2022, pp. 3-4.

36. Le modèle d'articulation légale élaboré en Belgique francophone résulte donc d'un « alignement des planètes » lié tant aux décisions posées par les membres fondateurs du conseil de presse, qu'au moment où celles-ci sont intervenues : (i) le conseil de presse est reconnu par voie légale, (ii) il est postérieur au régulateur des médias, (iii) il est compétent quel que soit le support considéré, et (iv) il intervient sur plainte même en l'absence d'intérêt à agir.

3. Le moteur du changement ou l'effet de la convergence : le cas allemand

37. L'exception belge semble toutefois disparaître sous l'effet de la convergence. Dès lors que les médias d'information combinent textes, vidéos et sons, ou qu'un même contenu journalistique peut se décliner en 360°, les frontières historiques entre supports disparaissent, affectant la répartition des compétences entre régulateurs médias et conseils de presse. La convergence favorise l'apparition de doubles contrôles là où il n'y en avait pas auparavant, ce qui oblige les instances à repenser leurs échanges⁽⁹²⁾.

38. Plus encore, le changement est également provoqué par l'intégration progressive de la convergence des contenus et des éditeurs dans certaines législations nationales. Ainsi, en Allemagne, le Traité interétatique sur les médias a récemment modifié l'équilibre qui prévalait dans l'écosystème médiatique.

Depuis 2020, l'article 19 du traité qui octroie aux autorités de régulation une nouvelle compétence, à savoir celle de contrôler le respect d'obligations de « diligence journalistique » dans les « télémedias »⁽⁹³⁾ (médias en ligne) mentionne l'intervention possible du Presserat, historiquement limité à la presse écrite et à ses déclinaisons en ligne, au titre d'exception dans le contrôle. Ainsi,

si la ligne de partage historique des compétences reste inchangée (au Presserat la presse écrite et en ligne, aux régulateurs médias la radio et la télévision), le traité prévoit que les prestataires de contenus Internet journalistiques et éditoriaux⁽⁹⁴⁾ qui ne sont pas soumis à l'autorégulation par le code de déontologie et le règlement des plaintes du Presserat peuvent, en matière d'évaluation de cette diligence journalistique, « adhérer à une institution reconnue d'autorégulation volontaire »⁽⁹⁵⁾.

Cette disposition qui semble ouvrir la voie à un troisième régime possible pour garantir le respect des normes journalistiques⁽⁹⁶⁾ est interprétée par le Presserat comme l'attribution d'une (seule) compétence au conseil de presse lorsque le média faisant l'objet de la plainte est soumis aux règles définies par ce dernier. Elle encourage vraisemblablement les régulateurs médias et le conseil de presse à communiquer. En effet, pour la mise en œuvre de l'article 19, les régulateurs doivent connaître les médias qui ont adhéré au système d'autorégulation. En outre, étant donné que les autorités des médias se réfèrent au code de la presse, la communication entre les organes de régulation et d'autorégulation est importante pour garantir une interprétation et une application cohérentes des dispositions du code⁽⁹⁷⁾.

(92) C'est le cas en Allemagne, où la convergence des contenus demande de dépasser la répartition historique des compétences entre conseil de presse et régulateurs médias autour de la division entre presse écrite et médias audiovisuels. Jusqu'à présent, la question a été résolue de la manière suivante : les autorités médiatiques sont responsables de la diffusion en direct et des vidéos sur les plateformes purement vidéo, telles que YouTube et la vidéothèque des médias, tandis que le Presserat est compétent pour les vidéos lorsqu'elles sont incorporées dans un article. H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 30.

(93) Le terme « télémedia » désigne tout contenu médiatique diffusé ou accessible à distance par le biais des technologies de télécommunication, notamment sur Internet. Cela englobe divers types de médias en ligne, tels que les sites *web*, les vidéos en *streaming*, les *podcasts*, etc.

(94) Plus précisément : « les contenus Internet qui sont journalistiques et éditoriaux qui contiennent régulièrement des nouvelles ou des informations politiques et qui sont proposés sur une base commerciale ». DLM, « Information leaflet : Journalistic due diligence in online media », disponible sur https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Service/Merkblaetter/Leitfaeden/Journalistic_due_diligence_2021-05-25_English_bf.pdf, p. 1.

(95) Traité Interétatique allemand sur les Médias, article 19, § 3.

(96) Pour l'analyse détaillée de cette disposition, on consultera H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 29.

(97) À cela, s'ajoute encore le fait qu'un autre traité, le Traité interétatique de 2002 sur la protection de la dignité humaine et la protection des mineurs prévoit que les autorités des médias contrôlent la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services de radiodiffusion et de télémedias, ce qui inclut tout contenu en ligne. Au regard des dispositions du code de la presse du Presserat qui garantissent la préservation de la dignité humaine et la protection des jeunes lecteurs, désormais, en théorie, un éditeur en ligne peut faire l'objet de deux procédures : l'une devant le Presserat et l'autre devant les autorités des médias. Il semble que cette situation se produise rarement dans la pratique. Toutefois, compte tenu de l'évolution du cadre juridique dans le domaine des médias et de l'évolution de l'environnement

39. Ce cas allemand, comme celui de la Belgique, peut sans doute sembler atypique. Néanmoins, si pour le CDJ l'articulation légale résultait d'une sorte d'« alignement des planètes » amené par les caractéristiques du modèle déployé en contexte, l'évolution que vit le Presserat⁽⁹⁸⁾ porte en elle les indices de la transformation en cours. Historiquement, les conditions propices à d'avantage d'articulations entre régulation et autorégulation s'installent par l'effet de la convergence et de son impact sur des risques de chevauchement qui n'existaient pas auparavant. Pour autant, autre différence entre les deux modèles, le cas allemand ne prévoit pas de mécanismes d'articulation organisés et normés. Le pragmatisme est toujours de mise, qui repose sur la bonne volonté des parties, et qui intègre désormais des discussions nécessaires sur la clarification des zones de partage.

Si cette évolution semble poser la coopération entre l'autorégulation journalistique et la régulation comme inéluctable, elle soulève, en lien avec son éventuelle reconnaissance légale ou sa structuration, des questions inhérentes, d'une part, au champ observé, celui de l'information (et les libertés qui y sont attachées) et, d'autre part, aux objectifs définis par le nouveau cadre réglementaire des plateformes (la lutte contre la désinformation et les discours de haine) qui reste axé sur une approche par support.

III. La régulation et l'autorégulation au prisme de la liberté de la presse et de la convergence

40. Face à la convergence, les initiatives en matière de régulation des contenus et des services de médias audiovisuels s'intensifient. Dans ce contexte, il est utile de s'intéresser tant aux risques (A) de cette « pression réglementaire » pour le contenu journalistique et pour la liberté de la presse, qu'à la reconnaissance et à l'ouverture du cadre réglementaire en faveur de l'autorégulation et des conseils de presse (B).

numérique, des problèmes similaires risquent de se poser à l'avenir. Traité interétatique allemand sur la protection de la dignité humaine et la protection des mineurs dans la radiodiffusion et les télémedias, du 10 au 27 septembre 2002 dans la version du 19^e traité pour l'amendement des traités interétatiques en ce qui concerne le droit de la radiodiffusion (19^e traité interétatique sur la radiodiffusion) en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2016. Voy. Aussi H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, p. 29.

(98) Sur ce point, voy. le n° 38 de la présente contribution.

A. Le risque réglementaire

41. De tout temps, la régulation de l'information s'est révélée chose complexe. De fait, les controverses et les difficultés qui entourent la régulation de l'information s'expliquent par la nature même de l'information, c'est-à-dire un « bien d'intérêt public ». Il ne s'agit pas, pour le législateur, d'unique-ment tenter de combattre un phénomène illicite qui bafoue les valeurs démocratiques – à l'instar de la lutte contre les contenus illégaux (discours de haine, contenus terroristes, apologie de la violence, matériel à caractère pédopornographique...). L'objectif des textes réglementaires historiquement applicables aux contenus d'information diffusés sur les services de médias audiovisuels consiste plutôt à encadrer les menaces propres aux instruments de la communication, tout en préservant la liberté de la presse, la liberté d'information ainsi que l'indépendance et le pluralisme des médias⁽⁹⁹⁾.

1. La nécessaire prise en compte des spécificités journalistiques par la régulation

42. La régulation de l'information est toutefois actuellement confrontée à un défi nouveau, celui d'éviter de se diluer dans la « régulation des contenus » entendue au sens large.

Ces dernières années, les initiatives législatives se sont en effet multipliées en réponse à la convergence numérique et à la prolifération des contenus illégaux en ligne⁽¹⁰⁰⁾. Lorsqu'en raison d'une « approche dite

(99) M. HANOT et A. MICHEL, « Entre menaces pour la vie en société et risques réglementaires, les *fake news* : un danger pour la démocratie ? », in Y. Pouillet (coord.), *Vie privée, liberté d'expression et démocratie dans la société du numérique : espoirs ou menaces ?*, coll. du CRIDS, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 166. Voy. aussi P.-F. DOCQUIR et M. HANOT (dir.), *Nouveaux écrans, nouvelle régulation ?*, coll. Droit des Technologies, Bruxelles, Larcier, 2013 et T. STORSUL et D. STUEDAHL (dir.), *Ambivalence towards Convergence. Digitalization and Media Change*, Goteborg, Nordicom, 2007.

(100) Pour le cadre réglementaire de la modération des contenus en ligne, voy. règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), *J.O.*, L 277, 27 octobre 2022 ; 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, *J.O.*, L 130, 17 mai 2019, spéc. article 17 ; règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *J.O.*, L 172,

indifférenciée », elles ne tiennent pas compte des spécificités de l'information et du journalisme, ces initiatives menacent la liberté de la presse et l'indépendance des médias, en ce qu'elles touchent, même involontairement, aux contenus journalistiques.

43. Dans la régulation des contenus, l'adoption d'une « approche différenciée » est pourtant primordiale au regard de la liberté d'expression⁽¹⁰¹⁾. Les mesures préconisées pour réguler l'expression doivent dès lors à la fois tenir compte du type de contenu et de l'objectif poursuivi par la diffusion du contenu. Au regard du type de contenu, des mesures différentes doivent être appliquées en fonction de la légalité ou de l'illégalité du contenu, voire d'un éventuel caractère dommageable ou d'intérêt général. En ce qui concerne l'objectif de diffusion, le contenu ne peut faire l'objet d'un traitement identique s'il poursuit des finalités de journalisme, de recherche, de critique, d'éducation et d'art, ou au contraire, des finalités nuisibles pour la société comme la poursuite d'activités illicites, la moquerie, le harcèlement, la diffamation, l'apologie du terrorisme ou encore la tromperie.

Rappelons que, composante de la liberté d'expression, la liberté de la presse bénéficie, au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une protection « renforcée » face aux ingérences⁽¹⁰²⁾. Une telle protection se

justifie par le rôle de « chien de garde »⁽¹⁰³⁾ exercé par la presse et par sa mission qui consiste à « communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public »⁽¹⁰⁴⁾. Cela signifie qu'une restriction posée à l'exercice d'une activité journalistique devra franchir le cap d'un contrôle éminemment poussé du triple test (légalité, légitimité et nécessité de l'ingérence)⁽¹⁰⁵⁾.

2. Le DSA, une menace pour le contenu informationnel ?

44. Le règlement (UE) 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques⁽¹⁰⁶⁾, plus connu sous son appellation en langue anglaise Digital Service Act (ci-après « DSA »), récemment adopté par le législateur de l'Union illustre cette tension réglementaire sur le contenu journalistique.

Le DSA – pièce majeure de la régulation des contenus – a notamment pour objectif de lutter

17 mai 2021 ; règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, *J.O.*, 20 mars 2024, article 7, 9 et 12 ; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2022 établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, COM(2022) 209 final, spéc. articles 10, 14, 15, 16, 17 et 18 ; règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias), *J.O.*, L, 17 avril 2024, spéc., article 18 (ancien article 17 de la proposition).

(101) Sur les risques de l'approche indifférenciée pour la liberté d'expression, voy. A. MICHEL, « La régulation de la modération des contenus en ligne, une affaire de droits humains ? », *Rev. trim. dr. b.*, n° 133/2023, pp. 54-56.

(102) À titre d'exemples, voy. C.E.D.H., 2^e sect., 27 novembre 2007, arrêt *Tillack c. Belgique*, req. n° 20477/05, § 55 ; C.E.D.H., gr. ch., 10 décembre 2007, arrêt *Stoll c. Suisse*, req. n° 69698/01, §§ 105-106 ; C.E.D.H., 28 juin 2012, arrêt *Ressiot et autres c. France*, req. n°s 15054/07 et 15066/07, § 101. Sur la protection renforcée de la liberté de la presse, voy. M. AFROUKH, *La hiérarchie des droits et libertés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles,

Bruylant, 2011, pp. 351-354 ; J. ENGLEBERT, *La procédure garante de la liberté de l'information*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 112-113.

(103) Déclaration du Comité des ministres sur la protection de la liberté d'expression et de la liberté de réunion et d'association en ce qui concerne les plateformes Internet gérées par des exploitants privés et les prestataires de services en ligne, 7 décembre 2011 : « La liberté d'expression et le droit de recevoir et de communiquer des informations, et leur corollaire, la liberté des médias, sont indispensables à une démocratie authentique et aux processus démocratiques. Grâce à leur vigilance et dans l'exercice de leur rôle de « chien de garde », les médias constituent un contrepoids à l'exercice de l'autorité ».

(104) C.E.D.H., 26 novembre 1991, arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), req. n° 13166/84, § 50 ; C.E.D.H., gr. ch., 23 septembre 1994, arrêt *Jersild c. Danemark*, req. n° 15890/89, § 31 ; C.E.D.H., 24 février 1997, arrêt *De Haes et Gijssels c. Belgique*, req. n° 19983/92, § 37 ; C.E.D.H., 2^e sect., arrêt *Tillack c. Belgique*, précité, §§ 53-54 ; C.E.D.H., gr. ch., arrêt *Stoll c. Suisse* précité, § 110.

(105) Dans le même sens, Q. VAN ENIS, *La liberté de la presse à l'ère numérique*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 141.

(106) Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), *J.O.*, L 277, 27 octobre 2022. Pour un exposé plus approfondi du DSA, nous renvoyons le lecteur vers A. MICHEL et Y. POULLET, « À partir de l'affaire *Kairos*, quelques réflexions sur les débats autour de la modération des contenus en ligne », obs. sous Trib. entr. Bruxelles, cess., 9^e ch., 8 novembre 2021 et Trib. entr. Bruxelles, cess., 16^e ch., 2 mai 2022, *R.D.T.I.*, n° 90/2023, pp. 100-109 ; M. LEDGER et A. MICHEL, « Chronique de législation 2020-2023 : Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques », *R.D.T.I.*, n°s 3-4/2023, pp. 124-146.

contre la diffusion en ligne de contenus illégaux⁽¹⁰⁷⁾. Pour ce faire, il impose aux fournisseurs de services intermédiaires⁽¹⁰⁸⁾ une série d'obligations de diligence – touchant, principalement, aux pratiques de modération des contenus – sur la base d'une approche graduelle⁽¹⁰⁹⁾. Ce texte contient une définition extrêmement large du « contenu illicite » qui fait découler l'illégalité d'un contenu tant du droit de l'Union que d'une législation nationale conforme au droit de l'Union⁽¹¹⁰⁾. Aucune exclusion n'est

prévue pour le « contenu journalistique » ou pour le « contenu diffusé à des fins de journalisme ».

45. Pourtant, les spécificités du journalisme et de l'information ont pu être prises en compte par le législateur de l'Union à d'autres occasions.

Par exemple, le règlement (UE) 2021/784 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, et qui impose aussi des obligations de diligence en matière de modération des contenus aux acteurs du numérique, a expressément exclu « le matériel diffusé au public à des fins journalistiques » de la notion de « contenu à caractère terroriste »⁽¹¹¹⁾.

46. Sans une dérogation au sein du DSA qui tienne spécifiquement compte de la nature du contenu ou de l'objectif de sa diffusion⁽¹¹²⁾, les contenus informationnels diffusés sur les plateformes en ligne par les journalistes et par les médias peuvent *de facto* tomber sous le coup des obligations en matière de modération des contenus imposées aux acteurs du numérique.

Certes, à de nombreuses reprises, les considérants du DSA insistent sur la nécessité, pour les fournisseurs de services intermédiaires, d'appliquer les mesures de modération et de se conformer aux obligations de diligence dans le respect de la liberté d'expression, de la liberté d'information, de la liberté des médias et du pluralisme des médias⁽¹¹³⁾.

(107) Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, article 1, § 1. En réalité, la disposition ne fait pas explicitement référence à la lutte contre les contenus illégaux. Elle précise que l'un des objectifs du DSA consiste à établir « un environnement en ligne sûr, prévisible et fiable [...] dans lequel les droits fondamentaux [...] sont efficacement protégés ». Nous soulignons. Toutefois, une rapide lecture de l'ensemble du règlement met en lumière l'objectif principal de lutte contre les contenus illégaux auxquels tant les considérants que les dispositions contraignantes font à de nombreuses reprises référence. Voy. d'ailleurs à cet égard le considérant 9 : « Le présent règlement harmonise pleinement les règles applicables aux services intermédiaires dans le marché intérieur dans le but de garantir un environnement en ligne sûr, prévisible et de confiance, *en luttant contre la diffusion de contenus illicites en ligne* et contre les risques pour la société que la diffusion d'informations trompeuses ou d'autres contenus peuvent produire, et dans lequel les droits fondamentaux consacrés par la Charte sont efficacement protégés et l'innovation est facilitée [...] » (règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, cons. 9). Nous soulignons.

(108) Les différentes catégories d'acteurs regroupés sous la qualification de « fournisseurs de services intermédiaires » sont définies par le DSA (voy. règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, article 3, g, i et j). Concrètement, les obligations imposées par le DSA s'appliquent aux fournisseurs de services de simple transport, de *caching* et d'hébergement. Les acteurs visés seront donc tant les fournisseurs d'accès à Internet, les services de *cloud*, les moteurs de recherche en ligne, les réseaux sociaux, les plateformes de partage de vidéos ou encore les places de marché en ligne.

(109) Par cette approche graduelle, le législateur de l'Union souhaite adapter les obligations de diligence imposées aux acteurs du numérique en fonction de leurs spécificités, de leurs moyens, de leur succès, ainsi que du risque de rencontrer du contenu illégal sur leurs services. Un socle d'obligations minimales est ainsi imposé à l'ensemble des fournisseurs de services intermédiaires. Ensuite, les obligations sont progressivement renforcées à tour de rôle pour les hébergeurs, les plateformes en ligne et les très grandes plateformes en ligne. Sur l'approche graduelle, voy. règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, cons. 13, 19, 40, 41, 75 et 76.

(110) Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, article 3, h) : « toute information qui, en soi

ou par rapport à une activité, y compris la vente de produits ou la fourniture de services, n'est pas conforme au droit de l'Union ou au droit d'un État membre qui est conforme au droit de l'Union, quel que soit l'objet précis ou la nature précise de ce droit ». Par ailleurs, notons que le règlement ne définit pas la « conformité au droit de l'Union » et ne fournit pas non plus de critères permettant de l'apprécier.

(111) Voy. règlement (UE) 2021/784 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne précité, article 1, § 3 et cons. 12.

(112) Précisons que cette « dérogation » pour le contenu journalistique a fait l'objet de vives controverses tout au long des négociations européennes autour du DSA. Elle avait finalement été exclue du texte pour éviter que la dérogation ne soit détournée de son objectif par des médias malintentionnés qui constitueraient « des vecteurs de désinformation ». La justification ne nous convainc pas. Il aurait certainement été préférable de mettre en place des garanties particulières pour que, par exemple, certains médias de propagande contrôlés par des États tiers non démocratiques soient exclus du bénéfice de l'exemption. À ce propos voy., L. BERTUZZI, « MEPs adopt Digital Services Act with significant last-minute changes », 20 janvier 2022, disponible sur <https://www.euractiv.com/section/digital-single-market/news/meps-adopt-digital-services-act-with-significant-last-minute-changes/>.

(113) Voy. not. règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, cons. 22, 47, 51, 52, 53, 63, 86 et 90.

Le considérant 153 précise par ailleurs qu'« [...] il convient d'interpréter le présent règlement et de l'appliquer conformément [aux droits fondamentaux], y compris la liberté d'expression et d'information et la liberté et le pluralisme des médias »⁽¹¹⁴⁾. La disposition du DSA relative à l'application des conditions générales (et, plus spécifiquement, des mesures de modération des contenus) comporte une formulation similaire⁽¹¹⁵⁾. Néanmoins, si le législateur semble conférer une place spéciale à la liberté d'expression dans les pratiques de modération des contenus, des interrogations essentielles demeurent en ce qui concerne l'application du texte et les garanties appropriées existantes ou à établir pour protéger de manière adéquate la liberté d'expression et la liberté de la presse.

Cette « reconnaissance théorique » – qui nécessite un respect non discutable des principes de l'État de droit – est donc louable mais, en l'absence de dérogation spécifique et de mesures appropriées pour protéger l'information, il n'en demeure pas moins que les activités journalistiques et la liberté de la presse restent menacées par les pratiques de modération des contenus. Imaginons, tout simplement, la mobilisation de dispositions sanctionnant la diffamation, la calomnie, l'insulte, l'injure ou encore l'offense, potentiellement à l'égard d'un État ou d'un « corps constitué », pour s'attaquer à un contenu journalistique d'intérêt général qui dérange.

3. L'EMFA, une « bouée de secours » pour la liberté de la presse ?

47. Les négociations en vue de l'adoption du règlement établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur⁽¹¹⁶⁾ (ci-après

« législation européenne sur la liberté des médias » ou « EMFA ») ont ravivé les discussions autour de la « dérogation journalistique »⁽¹¹⁷⁾. À notre sens, le législateur européen a, par ce biais, tenté d'adoucir les menaces pour la liberté de la presse suscitées par les obligations de diligence contenues au sein du DSA.

48. L'article 18 de l'EMFA impose en effet des obligations de diligence supplémentaires pour les « très grandes plateformes en ligne »⁽¹¹⁸⁾, qui font office de garanties pour les mesures de modération décidées à l'égard du contenu journalistique. Plus précisément, ces nouvelles obligations s'imposent, comme nous allons le voir, à l'encontre du contenu diffusé par des « fournisseurs de services de médias » (c'est-à-dire, des fournisseurs de programmes ou de publications de presse au grand public dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer)⁽¹¹⁹⁾ sur les plateformes en ligne qui ont été désignées par la Commission européenne comme « très grand acteur » (Facebook, X, TikTok, YouTube, Instagram, LinkedIn...)⁽¹²⁰⁾.

(voy. résolution législative du Parlement européen du 13 mars 2024 sur 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 (COM(2022)0457 – C9-0309/2022 – 2022/0277(COD)), P9_TA(2024)0137). Depuis lors, l'EMFA a été publié au *Journal officiel* (règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias), *J.O.*, L, 17 avril 2024).

(117) M. KILLEEN, « MEPs prepare to battle on spyware exemption in EU media law », 29 juin 2023, disponible sur https://www.euractiv.com/section/media/news/meps-prepare-to-battle-on-spyware-exemption-in-eu-media-law/?_ga=2.21968059.1678755279.1694151205-1881875638.1694151204.

(118) Il s'agit ici des « très grandes plateformes en ligne » au sens du DSA, soit celles qui rassemblent sur leurs services une moyenne mensuelle de 45 millions d'utilisateurs actifs (Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, articles 24, § 2, et 33, § 1, et cons. 75-78).

(119) Il s'agit de « la personne physique ou morale dont l'activité professionnelle consiste à fournir un service de médias [fourniture de programmes ou de publications de presse au grand public dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer], qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu du service de médias et qui détermine la manière dont il est organisé » (voy. règlement sur la liberté des médias précité, article 2, points 1 et 2).

(120) Commission européenne, « Règlement sur les services numériques : la Commission désigne une première série de très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne », communiqué de presse

Selon les formulations, certains considérants invitent même les acteurs du numérique à « accorder une attention particulière » à la liberté d'expression.

(114) Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, cons. 153. Nous soulignons.

(115) Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, article 14, § 4.

(116) Proposition de règlement du 16 septembre 2022 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, COM(2022) 457 final. Notons qu'au moment de clôturer la publication, l'EMFA venait d'être adopté par le Parlement européen le 13 mars 2024 mais le texte final n'avait pas encore été publié au *Journal officiel*. L'analyse se base donc sur la proposition de la Commission européenne, sur le texte du compromis publié à la suite de l'accord politique provisoire atteint le 15 décembre 2023, ainsi que sur le texte adopté par le Parlement européen le 13 mars 2024

Premièrement, lorsqu'elles ont l'intention d'imposer une mesure de suspension de service aux acteurs qui se sont (auto)déclarés comme des « fournisseurs de services de média » ou de restreindre la visibilité des contenus qu'ils diffusent, les très grandes plateformes en ligne doivent communiquer la justification de la décision au fournisseur avant que la suspension de service ou que la restriction de visibilité ne soit effective⁽¹²¹⁾. Durant les négociations, une possibilité de contestation de la décision a été ajoutée à l'article 18⁽¹²²⁾. Les fournisseurs de services de médias disposent ainsi en principe de vingt-quatre heures pour réagir et contester la décision avant que la mesure ne soit appliquée par la très grande plateforme en ligne⁽¹²³⁾. Ces garanties procédurales ne

s'appliquent toutefois pas lorsque la suspension de service ou la restriction de visibilité est imposée par la très grande plateforme en ligne dans le cadre des obligations imposées par les articles 28 (protection des mineurs), 34 (évaluation des risques systémiques) et 35 (atténuation des risques systémiques) du DSA ainsi que par l'article 28^{ter} de la directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels (modération des contenus dommageables et illégaux sur les plateformes de partage de vidéos) ou par toute autre obligation de diligence prévue par le droit de l'Union en matière de lutte contre les contenus illégaux⁽¹²⁴⁾. Si une telle « exception à l'exception » se justifie à certains égards, par exemple, en matière de protection des mineurs, elle semble limiter l'application des garanties procédurales instituées pour protéger le contenu journalistique sur les très grandes plateformes en ligne, notamment au regard du nombre croissant d'obligations de diligence imposées aux acteurs du numérique pour lutter contre la diffusion en ligne de contenus illégaux.

Deuxièmement, les très grandes plateformes en ligne doivent traiter et résoudre « en priorité » et « sans retard injustifié » les plaintes formulées par des fournisseurs de services de médias qui se conforment au cadre réglementaire ou à des normes provenant de la corégulation ou de l'autorégulation⁽¹²⁵⁾. La conformité à des normes établies par un mécanisme d'autorégulation (à l'instar, par exemple, de l'autorégulation journalistique) offre aux fournisseurs de services de médias, selon le considérant 52, des garanties procédurales supplémentaires à l'encontre des décisions adoptées par les très grandes plateformes en ligne⁽¹²⁶⁾.

Troisièmement, pour favoriser les solutions amiables, les très grandes plateformes en ligne doivent entamer un « dialogue constructif et efficace » avec les fournisseurs de services de médias qui estiment être fréquemment soumis à tort à des mesures de restriction ou de suspension de services⁽¹²⁷⁾. L'objectif est

du 25 avril 2023, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_2413. Pour la liste à jour, voy. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>.

(121) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 4, a), et cons. 50. Pour que la disposition s'applique, la mesure de modération doit être imposée par la très grande plateforme en ligne pour des motifs de non-conformité avec les conditions générales d'utilisation du service et le contenu litigieux ne doit pas rentrer dans l'une des catégories de risques systémiques visées par le DSA.

(122) Attirons l'attention sur le fait que, de manière générale, l'article 18 de l'EMFA a fait l'objet de nombreuses discussions au cours des négociations. Des garanties supplémentaires ont ainsi été ajoutées durant le trilogue. À l'origine, la disposition ne visait que les situations dans lesquelles les très grandes plateformes en ligne imposaient une suspension de service aux fournisseurs de services de médias. Désormais, l'imposition d'une mesure consistant à restreindre la visibilité d'un contenu est également visée. L'obligation de communiquer au fournisseur de service de média l'« exposé des motifs » (c'est-à-dire, la justification de la décision adoptée) avant l'application de la mesure a également été introduite. Les voies de recours à la disposition des fournisseurs de services de médias ont par ailleurs été renforcées. Ces derniers ont ainsi l'opportunité de contester la décision avant l'application de la mesure. Sur les discussions en cours de négociations, voy. M. KILLEEN, « Leading MEP proposes expanding “media exemption” on content moderation », 12 avril 2023, disponible sur https://www.euractiv.com/section/media/news/leading-mep-proposes-expanding-media-exemption-on-content-moderation/?_ga=2.79976215.1678755279.1694151205-1881875638.1694151204 ; M. KILLEEN, « MEPs prepare to battle on spyware exemption in EU media law », 29 juin 2023, disponible sur https://www.euractiv.com/section/media/news/meps-prepare-to-battle-on-spyware-exemption-in-eu-media-law/?_ga=2.21968059.1678755279.1694151205-1881875638.1694151204.

(123) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 4, b), et cons. 50. Ce délai pourrait toutefois être réduit « en situation de crise », dès lors que le délai accordé

permet aux fournisseurs de services de médias de répondre de manière « constructive ». Le législateur renvoie ici à la définition de la crise contenue au sein du DSA, c'est-à-dire « des circonstances extraordinaires [qui] entraînent une menace grave pour la sécurité publique ou la santé publique dans l'Union ou dans des parties importantes de l'Union » (Règlement (UE) 2022/2065 sur les services numériques précité, article 36, § 2).

(124) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 4, alinéa 3.

(125) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 5 et cons. 52.

(126) Règlement sur la liberté des médias précité, cons. 52.

(127) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 6.

d'ainsi mettre un terme à de telles restrictions et suspensions, mais aussi de les éviter pour le futur⁽¹²⁸⁾.

49. Ces garanties pour la liberté de la presse ne sont toutefois instaurées par l'EMFA qu'envers les contenus diffusés par des fournisseurs de services de médias sur les très grandes plateformes en ligne. L'absence de dérogation pour le contenu journalistique au sein du DSA n'est donc pas comblée pour les autres catégories de fournisseurs de services intermédiaires. Ainsi, aucune garantie procédurale n'est établie pour préserver des obligations de diligence les contenus journalistiques diffusés sur une plateforme en ligne qui n'aurait pas été désignée comme « très grande » par la Commission européenne. Par ailleurs, comme relevé précédemment, les exceptions à l'application des garanties procédurales formulées à l'article 18, paragraphe 4, alinéa 3, de l'EMFA tendent à rendre les mesures destinées à protéger le contenu journalistique sur les très grandes plateformes en ligne quelque peu relatives.

B. L'opportunité régulatoire

50. Bien qu'il comporte des risques pour la liberté de la presse et pour le contenu journalistique, ce cadre régulatoire offre aussi un nouvel horizon aux conseils de presse. L'on voit apparaître au sein de la législation européenne sur la liberté des médias une reconnaissance de l'apport des mécanismes d'autorégulation, notamment dans le cadre du processus de « déclaration » des fournisseurs de services de médias prévu par l'article 18 et par la mise en place de « dialogues » entre les régulateurs et les conseils de presse.

1. Le processus de déclaration des fournisseurs de service de médias

51. Comme nous l'avons vu, des garanties procédurales encadrent la modération des contenus diffusés par les fournisseurs de services de médias sur les très grandes plateformes en ligne.

Pour pouvoir en bénéficier, les fournisseurs de services de médias doivent d'abord, selon le prescrit de l'article 18, paragraphe 1^{er}, de l'EMFA, procéder à une « déclaration » auprès de la très grande plateforme en ligne. Par ce biais, le fournisseur de services de médias informe la plateforme de toute une série d'éléments, notamment le fait a) qu'il est un fournisseur de services de médias au sens de la réglementation et qu'il respecte les exigences réglementaires relatives à la transparence, b) qu'il jouit d'une indépendance rédactionnelle vis-à-vis des

acteurs étatiques et des partis politiques et c) qu'il est soumis à des exigences réglementaires encadrant l'exercice de la responsabilité éditoriale et soumis au contrôle d'un régulateur compétent au niveau national ou qu'il se conforme à un mécanisme de corégulation ou d'autorégulation régissant les normes éditoriales⁽¹²⁹⁾. Notons que lorsqu'il existe des doutes raisonnables quant au respect de ce dernier point, la très grande plateforme en ligne doit interroger le régulateur national ou l'organe de corégulation ou d'autorégulation compétent⁽¹³⁰⁾.

52. Dans ce cadre, soulignons que l'autorégulation journalistique constitue indéniablement un mécanisme d'autorégulation « largement reconnu et accepté dans le secteur des médias concerné dans un ou plusieurs États membres »⁽¹³¹⁾. Les conseils de presse des États membres de l'Union pourront donc avoir un rôle à jouer dans le processus de déclaration aux très grandes plateformes en ligne puisque le fait, pour un fournisseur de services de médias, de se conformer aux exigences issues de la déontologie journalistique rencontre l'un des critères établis par l'EMFA.

2. Le dialogue entre le régulateur et l'organe d'autorégulation

53. En vertu de l'article 7 de l'EMFA, les régulateurs nationaux doivent assurer la coopération en matière de régulation et le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias. Ils veillent donc au respect des exigences réglementaires (notamment, des garanties procédurales à établir par les très grandes plateformes en ligne à l'égard des contenus de fournisseurs de services de médias) et sont amenés, le cas échéant, à coopérer avec les régulateurs médias d'autres États membres (par exemple, en cas de menace grave et sérieuse de limitation de la liberté de recevoir ou de fournir un service de médias au sein de l'Union, pour assurer une application efficace et cohérente des dispositions réglementaires ou encore dans le cadre d'échanges d'informations, de bonnes pratiques ou d'expériences).

(129) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 1, a) à d). Précisons que la très grande plateforme en ligne doit informer le fournisseur de services de médias sans retard injustifié de l'acceptation ou du rejet de la déclaration.

(130) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 1, alinéa 3. Ce mécanisme de « dialogue » entre la très grande plateforme en ligne et le régulateur ou l'organe de corégulation ou d'autorégulation ne figurait pas dans la proposition. Il a été introduit en cours de négociations.

(131) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 1, d).

(128) Règlement sur la liberté des médias précité, article 18, § 6.

Pour mener à bien ces activités, les régulateurs peuvent être amenés à établir des mécanismes de consultation ou de coordination avec d'autres organismes compétents, dont des organes d'autorégulation qui étaient absents dans le texte de proposition. Un compromis politique est venu explicitement associer les organes d'autorégulation au processus⁽¹³²⁾, reconnaissant ainsi leur valeur ajoutée pour la mise en œuvre du cadre réglementaire.

3. Le dialogue structuré organisé par le Comité

54. L'EMFA a par ailleurs créé un Comité européen pour les services de médias (ci-après le « Comité ») qui succède à et remplace le Groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (« ERGA »)⁽¹³³⁾.

Le Comité a entre autres pour mission d'organiser, sur une base régulière, un « dialogue structuré » entre les très grandes plateformes en ligne, les fournisseurs de services de médias et les représentants de la société civile⁽¹³⁴⁾. Le but de ces rencontres est multiple : elles doivent permettre notamment d'échanger sur les bonnes pratiques en lien avec l'article 18 de l'EMFA et la modération des contenus diffusés par les fournisseurs de services de médias sur les très grandes plateformes en ligne⁽¹³⁵⁾.

Le dialogue structuré permet par ailleurs de vérifier l'adhésion aux initiatives d'autorégulation établies pour protéger la société à l'encontre des contenus dommageables tels que la désinformation en ligne⁽¹³⁶⁾. Dans ce cadre, est de toute évidence visé le Code de bonnes pratiques de 2022 en matière de désinformation⁽¹³⁷⁾, instrument d'autorégulation qui liste les engagements des plateformes en ligne, des

publicitaires, des vérificateurs de faits, des membres de la société civile et d'autres acteurs concernés pour lutter contre la désinformation en ligne. L'autorégulation journalistique pourrait également jouer un rôle à cet égard, soit lorsque des contenus journalistiques sont visés, soit par l'entremise de mécanismes tels que le « Social Media Councils » de l'ONG « Article 19 » pour un contrôle externe des pratiques de modération des acteurs du numérique⁽¹³⁸⁾.

4. Véritable reconnaissance de l'autorégulation et du rôle des conseils de presse dans l'écosystème médiatique

55. L'intégration de l'autorégulation – dont l'autorégulation journalistique – dans les dispositions de l'EMFA est appuyée par les considérants, qui attestent d'une reconnaissance des conseils de presse, renforçant leur position au sein de l'écosystème médiatique.

Relevons ainsi qu'au-delà du dialogue structuré, le considérant 40 précise que, lorsque le Comité aborde des thématiques qui dépassent le cadre du secteur des médias audiovisuels, « il devrait s'appuyer sur un *mécanisme de consultation efficace* associant les parties prenantes des secteurs des médias concernés, actives à la fois au niveau de l'Union et au niveau national. *Ces parties prenantes pourraient inclure des conseils de presse, des associations de journalistes ainsi que des associations syndicales et professionnelles. Le comité devrait donner à ces parties prenantes la possibilité d'attirer son attention sur les évolutions et les questions pertinentes pour leurs secteurs [...]* »⁽¹³⁹⁾. L'EMFA n'explicite cependant pas les modalités d'une telle consultation, qui devront être définies au sein du règlement intérieur du Comité⁽¹⁴⁰⁾.

(132) Règlement sur la liberté des médias précité, article 7, § 1 et cons. 38. L'article 7 invite expressément le régulateur à consulter ou à se coordonner dans le cadre de la coopération et du bon fonctionnement du marché intérieur « avec d'autres autorités ou organismes compétents ou, lorsqu'il y a lieu, avec les *organismes d'autorégulation* de leurs États membres [...] ». Nous soulignons.

(133) Règlement sur la liberté des médias précité, article 8. La structure et les missions de ce Comité sont décrites aux articles 10 et 13.

(134) Règlement sur la liberté des médias précité, article 19. Ce que recouvre le terme « société civile » n'est pas précisé dans le règlement.

(135) Règlement sur la liberté des médias précité, article 19, a).

(136) Règlement sur la liberté des médias précité, article 19, c).

(137) Code de bonnes pratiques renforcé en matière de désinformation, 2022, disponible sur <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

(138) ARTICLE 19, « Social Media Councils : One piece in the puzzle of content moderation », 12 octobre 2021, disponible sur <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/10/A19-SMC.pdf>. Le SMC entend établir un forum indépendant, volontaire, inclusif, transparent et responsable dans lequel toutes les parties prenantes peuvent avoir leur mot à dire sur une modération des contenus respectueuse des droits humains. Parmi les parties prenantes, l'ONG liste les conseils de presse aux côtés des acteurs du numérique, des régulateurs médias, des journalistes, de l'industrie publicitaire, du milieu académique et de la recherche ou encore d'autres ONG.

(139) Règlement sur la liberté des médias précité, cons. 40. Nous soulignons.

(140) Règlement sur la liberté des médias précité, article 12, § 2.

De son côté, le considérant 54 souligne l'importance des mécanismes d'autorégulation dans le cadre de la fourniture de services de médias sur les très grandes plateformes en ligne. Il précise que « ces mécanismes représentent une sorte d'initiative volontaire [...] permettant aux fournisseurs de services de médias [...] d'adopter des lignes directrices communes, y compris sur les normes éthiques, la correction des erreurs ou le traitement des plaintes, entre eux et pour eux »⁽¹⁴¹⁾. Aux yeux du législateur européen, les mécanismes d'autorégulation des médias participent à garantir la qualité des services fournis et l'intégrité éditoriale⁽¹⁴²⁾.

56. On le voit, si l'autorégulation journalistique et les conseils de presse trouvent leur place dans le cadre réglementaire européen au titre d'interlocuteurs possibles dans le dispositif mis en place, c'est parce que leur action positive sur la qualité et la fiabilité des services régulés est reconnue.

Si le DSA laissait – et laisse encore – planer un doute sur la protection des contenus d'information contre toute ingérence hétérorégulatoire, l'EMFA ouvre des perspectives, certes limitées ou encore peu définies, mais qui augurent du rôle actif que peuvent jouer – là où ils existent – les conseils de presse dans l'objectif de la régulation en matière d'information. Leur mention dans le règlement européen sur la liberté des médias, conjuguée à la défense de l'indépendance de la presse et à la convergence des contenus et médias, entraîne de

facto une transformation des modes d'interaction existants vers plus de dialogue, et une articulation plus normée avec les régulateurs médias, ne fût-ce que parce que se crée un espace de tension nouveau avec les régulateurs, qui ne pourra sans doute pas se résoudre par l'indifférence ou de simples échanges pragmatiques.

Le modèle belge francophone qui, en plus du dialogue, envisage l'intervention en deuxième ligne de la régulation si l'autorégulation s'avère inefficace en première ligne, pourrait alors sans doute servir de point de référence fort utile, compte tenu des particularités des législations nationales et des modèles spécifiques des conseils de presse qui y sont associés.

Conclusion

57. De toute évidence, l'ère du numérique renforce les interpénétrations entre la régulation des médias audiovisuels et l'autorégulation journalistique. Qu'elle soit légale – à l'instar de la situation inédite de la Belgique francophone – ou pragmatique comme ailleurs en Europe, l'articulation des compétences entre les régulateurs médias et les conseils de presse devient d'autant plus nécessaire que la superposition de leurs prérogatives s'accroît avec la convergence numérique.

58. Ainsi, si d'aucuns – tant des instances de régulation que d'autorégulation comme on l'a vu précédemment – considèrent qu'une collaboration entre régulateurs et conseils de presse revient à marier l'eau et le feu, certaines réalités leur donnent tort.

Tout d'abord, même si elle est atypique, l'articulation légale en Belgique francophone entre le CSA et le CDJ démontre que les objectifs réglementaires s'accroissent de la complémentarité et du dialogue entre la régulation et l'autorégulation dans le champ de l'information.

Ensuite, la convergence des contenus, des moyens de diffusion et des usages rend inéluctable le recouvrement des normes légales et déontologiques dans l'appréciation de contenus qui naviguent indifféremment de support en support. Sur l'Internet, un même contenu est plus à même de tomber à la fois sous le coup d'une disposition réglementaire relative aux médias audiovisuels et d'une disposition de déontologie journalistique. Dans une telle optique, l'articulation des compétences et le dialogue entre les instances permet d'atténuer les tensions d'un potentiel contrôle concurrent.

59. Au-delà des craintes inhérentes à ce « double contrôle », l'enjeu pourrait sembler théorique, spécieux, voire futile. Pourtant, il mobilise à l'arrière-plan la nécessité de veiller à la préservation de la liberté d'informer et de l'indépendance journalistique. L'approche défensive adoptée par l'Union

(141) Règlement sur la liberté des médias précité, cons. 54. Nous soulignons.

(142) Règlement sur la liberté des médias précité, cons. 54 : « [...] Une autorégulation des médias solide, inclusive et largement acceptée représente une garantie effective de la qualité et du professionnalisme des services de médias et est capitale pour préserver l'intégrité éditoriale ». Toujours dans cette optique de qualité des services, le considérant 49 mentionne « l'adhésion à des mécanismes de corégulation ou d'autorégulation régissant les normes éditoriales » au rang des critères pertinents qui seront listés par la Commission européenne pour aider les régulateurs à « résister » aux fournisseurs de services de médias « malhonnêtes ». L'adhésion à un conseil de presse et le respect des normes de la déontologie journalistique, en tant que mécanisme d'autorégulation régissant les normes éditoriales, rentrent donc également dans ce cadre. Voy. égal. le considérant 50 : « [...] Lorsque les fournisseurs de services de médias exercent cette responsabilité éditoriale, il est attendu d'eux qu'ils agissent de manière diligente et fournissent des informations fiables et respectueuses des droits fondamentaux, conformément aux prescriptions réglementaires ou aux mécanismes de corégulation ou d'autorégulation auxquels ils sont soumis dans les États membres [...] ».

avec son nouveau cadre réglementaire pour lutter contre la diffusion de contenus illicites en ligne ne doit pas se départir d'une approche protectrice qui prend en compte les spécificités de l'information et du contenu journalistique. Comme nous l'avons souligné, la régulation de l'information ne doit pas se fonder dans le cadre élargi de la régulation des contenus. Pourtant, le contenu journalistique demeure menacé par les pratiques de modération des contenus des acteurs du numérique. À cet égard, le dialogue, la collaboration et la coopération entre les régulateurs médias et les conseils de presse apportent une réponse positive pour réduire, voire contrer, de tels risques. Le règlement européen sur la liberté des médias souligne d'ailleurs les bienfaits de tels échanges et affirme la place des conseils de presse dans l'écosystème médiatique et réglementaire.

Ces deux approches – défensive et protectrice – reposent sur un même fondement : la sauvegarde de la démocratie. L'une opère par la lutte contre les contenus illégaux et dommageables et l'effet délétère de leur circulation intensive. L'autre se focalise sur l'importance, pour le pluralisme et le droit à l'information, de la fiabilité et de la crédibilité des contenus d'information. Elle protège les journalistes et les médias d'information de toute intervention extérieure qui pourrait, de manière excessive, brider leur liberté et leur indépendance. Il importe donc que les solutions réglementaires intègrent cette double voie pour éviter de tomber dans les travers des ennemis de la démocratie qui usent et abusent de ces contenus « toxiques » pour déstabiliser nos sociétés. La nécessité d'agir au regard de cette double approche transparaît également dans l'inquiétude régulièrement exprimée par les acteurs de terrain. Comme le formulait à raison C. Deloire, secrétaire général de Reporters sans frontières, « les démocraties qui ont fait de la liberté de la presse un de leurs fondements doivent rester un modèle pour le reste du monde et non l'inverse [...] À force de rogner sur la liberté fondamentale d'informer au prétexte de protéger leurs citoyens, les démocraties risquent d'y perdre leur âme »⁽¹⁴³⁾.

60. L'intérêt démocratique, voire citoyen, constitue donc l'élément essentiel de la réflexion sur l'articulation entre la régulation médias et l'autorégulation journalistique.

Le législateur communautaire belge fait figure de pionnier, dès lors que le dialogue entre le CSA et le CDJ, organisé par voie décrétole, s'inscrit dans cet objectif. Le modèle belge permet d'esquisser les contours d'un système où l'autorégulation journalistique (collective et organisée) et la régulation des médias s'appuient en première ligne sur l'autorégulation pour ensuite glisser, en cas d'inefficacité, vers la régulation. Ce système implique *de facto* une reconnaissance légale – directe ou indirecte – de l'autorégulation journalistique. À défaut, comme le démontre l'étude comparative européenne, les conditions d'un échange constructif d'« égal à égal » entre les instances paraissent peu réalisables.

Soulignons toutefois que si l'articulation des mécanismes est primordiale, et si le modèle belge francophone peut être décalqué sur le principe, il ne peut être reproduit partout ailleurs à l'identique. En Europe, les conseils de presse évoluent avec leurs propres spécificités culturelles, dans des contextes nationaux et avec des caractéristiques qui diffèrent largement. La crainte existe que des procédures ou des normes uniformes ne viennent entamer ces spécificités historiques, culturelles et légales⁽¹⁴⁴⁾. En la matière, une solution de l'ordre « one fits all » est sans doute impraticable, même si le modèle belge peut faire office de source d'inspiration et trouver à se décliner particulièrement dans chaque espace national. Derrière la diversité des conseils, se retrouve en effet le seul et même objectif de l'autorégulation, celui d'assurer et d'améliorer la qualité éthique de l'information et de (re)construire la confiance du public dans le journalisme. Il reste désormais à voir la manière dont les récents règlements européens trouveront à s'appliquer *in concreto* – eux qui en dépit de risques apparents, offrent aussi une première reconnaissance aux conseils de presse et au rôle qu'ils peuvent jouer...

(143) RSF, « Le journalisme fragilisé par l'érosion démocratique », disponible sur <https://rsf.org/fr/le-journalisme-fragilis%C3%A9-par-l-%C3%A9rosion-d%C3%A9mocratique>.

(144) Voy. les commentaires émis par les conseils de presse membres de l'AIPCE à ce propos : H. PETEN DE PINA PRATA, M. HANOT (éd.) et A. MICHEL (éd.), *op. cit.*, pp. 53-55.