

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La situation de l'État de droit au sein de l'Union européenne en 2023, quelle place pour la liberté et le pluralisme des médias ?

Michel, Alejandra

*Published in:*  
Auteurs et Media

*Publication date:*  
2023

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Michel, A 2023, 'La situation de l'État de droit au sein de l'Union européenne en 2023, quelle place pour la liberté et le pluralisme des médias ?', *Auteurs et Media*, numéro 2, pp. 313-317.

### 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.

# La situation de l'État de droit au sein de l'Union européenne en 2023, quelle place pour la liberté et le pluralisme des médias ?

*Alejandra Michel, chercheuse senior et responsable de l'unité « Droit des médias » au CRIDS/NaDI (UNamur) et maître de conférences à l'Université de Namur*

1. **Introduction.** Chaque année, depuis 2020, la Commission européenne publie un rapport reflétant la situation de l'État de droit<sup>(1)</sup> au sein de l'Union européenne. Ce rapport s'intéresse tant à la situation dans chaque État membre individuellement que dans l'ensemble de l'Union. L'analyse, qui a pour objectif de détecter et de prévenir les problèmes, s'opère au regard de quatre piliers : (i) la justice, (ii) la lutte contre la corruption, (iii) la liberté et le pluralisme des médias, et (iv) les questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs<sup>(2)</sup>.

Le rapport annuel 2023<sup>(3)</sup> a été publié dans le courant du mois de juillet. À l'instar des éditions précédentes, les questions de liberté et de pluralisme médiatiques y occupent, sans grande surprise, une place centrale. Les libertés d'expression et de presse jouent en effet un rôle primordial au sein de toute société démocratique<sup>(4)</sup>. La protection

effective de ces libertés fondamentales et des prérogatives des chiens de garde de la démocratie, notamment par la condamnation des ingérences arbitraires, constitue un signe criant de la « santé démocratique » de l'Union et du bon respect de l'État de droit.

2. **Focus sur le pilier de la liberté et du pluralisme des médias.** Dans sa communication, la Commission souligne le lien unissant l'État de droit à la liberté et au pluralisme des médias. Elle rappelle que seul un « environnement médiatique libre et pluraliste » est à même d'assurer le contrôle<sup>(5)</sup> des activités étatiques, notamment par l'obligation de rendre des comptes. Elle dénonce ainsi les dangers suscités par les pressions exercées sur les journalistes ainsi que par l'existence d'un nombre réduit d'acteurs médiatiques au sein d'un même marché<sup>(6)</sup>.

La Commission commence par faire écho aux derniers résultats du *Media Pluralism Monitor* (ci-après « MPM »<sup>(7)</sup>). Elle relève que le rapport du MPM 2023 ne soulève aucun changement majeur par rapport à l'édition précédente. Les indicateurs liés à la profession de journaliste, à la protection

(1) L'État de droit fait partie des valeurs fondatrices de l'Union européenne communes à tous les États membres aux côtés de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité et du respect des droits de l'homme (voy. art. 2 du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992, JO, C 326/17, 26 octobre 2012).

(2) Pour plus d'informations sur le mécanisme de protection de l'État de droit, voy. Commission européenne, « Mécanisme de protection de l'État de droit », disponible sur [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fr).

(3) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Rapport 2023 sur l'État de droit : la situation de l'État de droit dans l'Union européenne », 5 juillet 2023, COM(2023) 800 final.

(4) Depuis son arrêt de principe *Handyside c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme répète inlassablement que la liberté d'expression constitue « l'un des fondements essentiels [...] [et] l'une des conditions primordiales [du] progrès » de toute société démocratique (Cour eur. D.H. (plén.), 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, req. n° 5493/72, § 49). Il n'est d'ailleurs pas de société démocratique sans

liberté d'expression. À ce propos, voy. F. KRENC, « La liberté d'expression vaut pour les propos qui "heurtent, choquent ou inquiètent". Mais encore ? », *Rev. trim. dr. h.*, n° 106/2006, p. 311.

(5) C'est d'ailleurs à dessein que la presse et les médias sont parfois qualifiés, au sein d'une démocratie, de « quatrième pouvoir » chargé du contrôle des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

(6) Communication de la Commission, précitée, p. 21.

(7) Le *Media Pluralism Monitor* (ci-après « MPM ») est un projet de recherche porté par le Centre for Media Pluralism and Media Freedom qui évalue la santé de l'écosystème médiatique au sein de l'Union européenne et qui dénonce les risques existants. Les résultats du rapport du MPM 2023 se basent sur les données collectées dans le courant de l'année 2022. Les informations pertinentes sont accessibles en ligne sur le site web du Centre (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/>).

des journalistes, à l'accès à l'information et à l'indépendance politique reflètent toujours un « moyen risque ». Une légère amélioration est perçue sur l'indicateur lié à la transparence de la propriété des médias. L'indicateur relatif à la concentration des médias demeure alarmant et se situe dans la catégorie du « haut risque ». La situation semble plus problématique en Europe de l'Est et au sein des Balkans puisque le rapport du MPM 2023 considère le pluralisme des médias à « haut risque » en Croatie, à Chypre, en Grèce, en Slovénie et à Malte et à « très haut risque » en Bulgarie, en Pologne, en Roumanie et en Hongrie<sup>(8)</sup>.

La Commission européenne examine ensuite la situation de l'État de droit au sein de l'Union pour le pilier de la liberté et du pluralisme des médias à travers cinq thématiques : (i) le renforcement de l'indépendance et du fonctionnement des régulateurs des médias, (ii) l'accroissement de la transparence de la propriété des médias, (iii) la protection des médias contre les pressions et les influences politiques, (iv) l'accès aux informations, et (v) l'amélioration de la sécurité, la protection des journalistes et la lutte contre les menaces de poursuites judiciaires et les procédures judiciaires abusives contre la participation au débat public<sup>(9)</sup>.

**3. L'indépendance fonctionnelle des régulateurs des médias.** Aux yeux de la Commission, l'indépendance des régulateurs médiatiques est primordiale pour garantir le pluralisme des médias<sup>(10)</sup>. Cette garantie est d'ailleurs actuellement soumise à une évaluation approfondie par l'intermédiaire d'une analyse de la transposition par les États membres de la directive Services de médias audiovisuels<sup>(11)</sup>.

Depuis le précédent rapport, la Tchéquie, la Lituanie et l'Irlande ont élaboré un cadre légal destiné à renforcer l'indépendance du régulateur et à étendre ses prérogatives et l'Estonie, l'Espagne et la Suède ont lancé une restructuration. La Commission demeure toutefois préoccupée par la situation dans certains pays, à l'instar de la Hongrie, de la Slovénie et de la Pologne, dans lesquels l'on note une influence politique dans l'établissement ou le fonctionnement du régulateur, ou encore de la Grèce et de la Roumanie qui ne disposent pas des ressources adéquates pour garantir l'efficacité du régulateur<sup>(12)</sup>.

Le rapport annuel pour la Belgique souligne que les différents régulateurs compétents en Belgique pour les médias audiovisuels fonctionnent efficacement et de manière indépendante<sup>(13)</sup>. Une attention particulière devra toutefois être accordée aux ressources nécessaires au bon fonctionnement (notamment en termes de personnel qualifié) en raison des nouvelles prérogatives qui vont être accordées aux régulateurs médias en vertu du règlement (UE) n° 2022/2065 sur les services numériques<sup>(14)(15)</sup>. Le rapport indique également qu'un système d'autorégulation efficace encadre par ailleurs la presse et contribue à garantir l'indépendance politique des médias belges<sup>(16)</sup>.

**4. La transparence de la propriété des médias.** Une information effective sur la propriété des médias permet d'éclairer le citoyen et d'attirer son attention sur les éventuels risques de contrôle ou d'influence sur le contenu médiatique<sup>(17)</sup>.

Ces derniers mois, plusieurs États membres ont adopté des dispositions pour renforcer la transparence et la divulgation au public d'informations relatives à la propriété des médias, notamment en Grèce, au Luxembourg, en Suède et à Chypre<sup>(18)</sup>. D'autres pays ont entrepris des démarches dans ce domaine,

(8) Communication de la Commission, précitée, p. 21.

(9) *Ibid.*, pp. 22-26.

(10) Les conditions et les garanties entourant l'indépendance des régulateurs des médias sont fixées par la directive SMA (voy. directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, JO, L 303 du 28 novembre 2018). Il s'agit ainsi de l'indépendance par rapport aux pouvoirs publics, de l'impartialité, de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes, de l'instauration de voies de recours efficaces, de l'élaboration de procédures de nomination et de renvoi, ainsi que de la jouissance de ressources adéquates pour exercer les missions.

(11) Communication de la Commission, précitée, p. 22.

(12) *Ibid.*

(13) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, 5 juillet 2023, SWD(2023) 801 final, p. 22.

(14) Règlement (UE) n° 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), JO, L 277, 27 octobre 2022.

(15) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, précité, p. 22.

(16) *Ibid.*

(17) Communication de la Commission, précitée, p. 22.

(18) *Ibid.*, pp. 22-23.

à l'instar de la France qui ambitionne de réviser son cadre légal pour répondre aux risques suscités par les structures d'actionnariat complexes<sup>(19)</sup>.

En Belgique, le *Vlaamse Regulator voor de Media* (« VRM ») publie chaque année un rapport très précis éclairant la concentration des médias sur tous les supports de diffusion (presse écrite, radio, télévision et Internet) et s'intéresse à tous les groupes médias<sup>(20)</sup>. Le rapport annuel pour l'année 2023 vient d'ailleurs d'être rendu public et compte plus de 300 pages<sup>(21)</sup>. Le rapport sur l'État de droit 2022 attirait l'attention sur un niveau élevé de concentration des médias en Belgique. Pour les trois régulateurs des médias compétents (Conseil supérieur de l'audiovisuel, *Vlaamse Regulator voor de Media* et *Medienrat*), il convient de tenir dûment compte du fait que les citoyens belges consultent également les médias disponibles en France, aux Pays-Bas et en Allemagne pour s'informer<sup>(22)</sup>. Le rapport note en outre que, lors de l'acquisition par DPG Media et par le Groupe Rossel de RTL Belgium, il n'a pas été tenu compte des préoccupations au regard de la concentration et de la concurrence exprimées par le régulateur compétent (le CSA)<sup>(23)</sup>.

**5. La protection des médias contre les pressions et les influences politiques.** L'État de droit est menacé lorsque les États exercent des pressions sur les médias ou lorsque les médias subissent des influences du monde politique. La transparence quant à l'utilisation de finances publiques dans le cadre de campagnes d'information ou de publicité ainsi que la mise en place de garde-fous pour empêcher la politisation des médias de service public constituent dès lors des mesures importantes<sup>(24)</sup>.

Si la situation dans certains États membres a progressé par rapport aux recommandations formulées dans le rapport de 2022, la Commission dénonce toujours l'inaction de certains pays sur la question de la transparence et de l'équité de la publicité publique (Hongrie et Croatie) et sur la question de l'indépendance éditoriale des médias de service public (Roumanie, Malte, Pologne et Hongrie<sup>(25)</sup>).

En Belgique, le rapport souligne que l'indépendance des médias de service public est assurée<sup>(26)</sup>.

**6. L'accès aux informations.** La protection effective, pour les chiens de garde de la démocratie, du droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques constitue un préalable indispensable au travail journalistique<sup>(27)</sup>.

L'année dernière, des recommandations avaient été adressées aux États membres dans cette thématique et les législateurs nationaux ont entrepris des initiatives à cet égard, notamment (i) pour tendre vers un accès aux informations classifiées (Espagne), (ii) pour rendre exceptionnelle la facturation de frais (Hongrie), ou encore (iii) pour étendre la liste des entités qui doivent donner accès aux informations (Slovaquie)<sup>(28)</sup>. Certains États membres sont par ailleurs en train d'élaborer des mesures opérationnelles pour améliorer l'accès aux documents publics pour les journalistes, par exemple en vue de réduire les retards de traitement dans les demandes d'accès introduites par les journalistes (Luxembourg). Toutefois, la question de l'accès à l'information détenue par les autorités publiques reste assez problématique dans certains pays et principalement à Malte où de

(26) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, précité, p. 23.

(27) Précisons que ce droit ne bénéficie pas uniquement aux journalistes, mais à toute personne qui entend exercer un rôle de « chien de garde de la démocratie ». Au niveau du Conseil de l'Europe, la reconnaissance jurisprudentielle de ce droit sous l'angle de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme a été assez tardive. En effet, la Cour l'a dans un premier temps reconnu, principalement en matière d'accès à l'information environnementale, en tant que garantie procédurale des articles 8 et 2 de la Convention (reconnaissant respectivement le droit au respect de la vie privée et le droit à la vie). Ce n'est qu'en 2016, à l'occasion d'une affaire *Magyar Helsinki Bizottsag*, que la Cour a considéré que le droit d'accéder aux documents détenus par les autorités publiques pouvait, en certaines circonstances et sous réserve de conditions particulières, entrer dans le champ de protection de l'article 10. Pour ce faire, il importe que : (i) la personne souhaitant accéder à l'information ait pour but d'exercer sa liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées, (ii) la personne joue un rôle de « chien de garde » de la démocratie en souhaitant contribuer au débat public, (iii) les informations recherchées rencontrent un critère d'intérêt général, et (iv) les informations soient en principe déjà disponibles (Cour eur. D.H. (gde ch.), 8 novembre 2016, arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, req. n° 18030/11, §§ 157-170).

(28) Communication de la Commission, précitée, p. 24.

(19) *Ibid.*

(20) *Ibid.*, p. 23.

(21) VRM, *Mediacentratie in Vlaanderen : rapport 2023*, novembre 2023, disponible sur [https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/rapport\\_mediacentratie\\_in\\_vlaanderen\\_2023.pdf](https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/rapport_mediacentratie_in_vlaanderen_2023.pdf).

(22) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, précité, p. 23.

(23) *Ibid.*

(24) Communication de la Commission, précitée, p. 23.

(25) *Ibid.*, pp. 23-24.

nombreux obstacles entravent l'accès à l'information pour les médias et pour les citoyens<sup>(29)</sup>.

En ce qui concerne la Belgique, une recommandation avait été adressée dans le rapport annuel 2022 en vue de renforcer le cadre légal gouvernant l'accès aux documents du secteur public, principalement sur le plan procédural<sup>(30)</sup>. À cet égard, la situation belge est en voie d'amélioration. Une réflexion est en effet en cours afin de permettre à la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs (« CADA ») d'adopter des décisions contraignantes. Cette dernière ne peut à l'heure actuelle qu'émettre des avis consultatifs, contrairement aux CADA régionales qui elles rendent des décisions contraignantes<sup>(31)</sup>.

**7. La sécurité des journalistes et la lutte contre les procédures bâillons.** Ces dernières années, les menaces pour l'intégrité physique et morale des journalistes n'ont cessé de s'accroître. À travers le monde, de nombreux journalistes sont confrontés au harcèlement, à des agressions physiques, à des mandats d'arrêts, à des emprisonnements arbitraires, voire dans le pire des cas à la mort<sup>(32)</sup>. La sécurité des journalistes et la lutte contre les procédures bâillons résident au cœur des préoccupations de l'Union européenne mais aussi d'autres acteurs de la société civile sur le plan international<sup>(33)</sup>.

Dans son rapport annuel 2023, la Commission épingle une série d'actions entreprises par les États membres de l'Union pour renforcer la sécurité des journalistes. À cet égard, la Belgique – en Flandre plus précisément – a mis en place des mesures spécifiques telles qu'une offre de formation aux journalistes, une assistance juridique, une assistance *ad hoc* (non juridique) et l'élaboration d'une plateforme pour le signalement des attaques<sup>(34)</sup>. La question de la sécurité des journalistes en ligne demeure toutefois interpellante en Belgique avec plusieurs signalements de harcèlement et d'intimidation par le biais des réseaux sociaux, majoritairement à l'égard de femmes. La violence physique a certes diminué, mais des journalistes belges ont été attaqués à l'issue de rassemblements sportifs (par exemple, dans le cadre des matches de la Coupe du monde de football)<sup>(35)</sup>. Les autres pays se sont aussi montrés particulièrement actifs dans le domaine avec (i) la création d'une *task force* spécialisée en vue de l'établissement d'un observatoire des menaces et des attaques et d'un centre international de formation à la sécurité des journalistes (Grèce), (ii) le renforcement de la protection pénale des journalistes (Suède), (iii) la lutte contre le cyberharcèlement de femmes journalistes (Finlande) ou encore la mise en place d'une collaboration avec la police nationale (Irlande)<sup>(36)</sup>.

En ce qui concerne les « procédures bâillons »<sup>(37)</sup>, la Commission insiste sur la nécessité d'établir des garanties effectives pour lutter contre ce phénomène et pour pallier le risque de *chilling effect*. Notons que, à côté de l'actuelle proposition de directive<sup>(38)</sup>, plusieurs législateurs ont introduit (Lituanie) ou envisagent d'introduire (Italie et Slovaquie) des garanties procédurales, entre autres par la révision

(29) *Ibid.*

(30) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, précité, p. 25.

(31) *Ibid.*, pp. 25 et 26.

(32) Pour des exemples concrets, voy. Reporters sans frontières, « Classement mondial de la liberté de la presse 2022 : la nouvelle ère de la polarisation », <https://rsf.org/fr/classement-mondial-de-la-libert%C3%A9-de-la-presse-2022-la-nouvelle-%C3%A8re-de-la-polarisation>.

(33) Sur le plan international, voy. résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 6 octobre 2022 sur la sécurité des journalistes, 12 octobre 2022, A/HRC/RES/51/9. Au niveau du Conseil de l'Europe, voy. Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, adoptée par le Comité des ministres le 13 avril 2016, lors de la 1253<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres. Au niveau de l'Union européenne, voy. Recommandation (UE) 2021/1534 de la Commission du 16 septembre 2021 concernant la protection, la sécurité et le renforcement des moyens d'action des journalistes et autres professionnels des médias dans l'Union européenne, JO, L 331/8, 20 septembre 2021 ; résolution du Parlement européen du 11 juillet 2023 sur la protection des journalistes dans le monde et la politique de l'Union européenne dans ce domaine, 2022/2057(INI), P9\_TA(2023)0267.

(34) Communication de la Commission, précitée, p. 25. Il s'agit de l'initiative *PersVeilig* de la *Vlaamse Vereniging van Journalisten* (voy. <https://www.persveilig.be/>).

(35) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, précité, p. 25.

(36) Communication de la Commission, précitée, p. 25.

(37) Par « procédures bâillons » (en version longue, « poursuites stratégiques altérant le débat public »), l'on vise l'engagement de poursuites judiciaires ou d'autres mesures afin de faire taire les chiens de garde de la démocratie.

(38) Un cadre législatif est actuellement en cours de négociation au niveau de l'Union européenne (Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2022 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), COM(2022) 177 final).

des dispositions régissant la diffamation qui constituent la porte d'entrée principale aux actions intentées à l'égard des journalistes<sup>(39)</sup>. En Belgique, les journalistes ont exprimé des inquiétudes au regard de la problématique des procédures bâillons. Une réforme du Code pénal belge est envisagée, avec notamment l'introduction de circonstances aggravantes pour certains crimes commis à l'encontre de journalistes ainsi que l'abolition des peines d'emprisonnement pour les infractions de diffamation<sup>(40)</sup>.

**8. Une recommandation pour la Belgique.** Pour ce qui nous concerne plus particulièrement, le chapitre consacré à la Belgique relève que la liberté et le pluralisme des médias sont toujours « garantis par un cadre juridique solide prévoyant l'indépendance des régulateurs des médias et des radiodiffuseurs de service public »<sup>(41)</sup>.

Néanmoins, des améliorations sont encore attendues de la part des autorités belges en matière d'accès à l'information, plus précisément au regard des délais de traitement des demandes et des procédures de recours<sup>(42)</sup>. La Commission européenne recommande dès lors à la Belgique dans son rapport annuel 2023 de « poursuivre les efforts visant à renforcer le cadre régissant l'accès aux documents officiels, notamment en améliorant les procédures de demande et de recours, tout en tenant compte des normes européennes sur l'accès aux documents officiels »<sup>(43)</sup>.

Notons que cette recommandation s'inscrit dans la droite ligne du rapport annuel 2022 et constitue l'unique recommandation adressée à la Belgique pour ce qui relève du pilier de la liberté et du pluralisme de médias.

(39) Communication de la Commission, précitée, p. 25.

(40) Document de travail des services de la Commission, « Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Belgique » accompagnant le Rapport 2023 sur l'État de droit, précité, pp. 25 et 26.

(41) *Ibid.*, p. 1.

(42) *Ibid.*, p. 22. Sur ce point, voy. *supra*, n° 6 sur « L'accès aux informations ».

(43) *Ibid.*, p. 3.