



Doc. ...

Version provisoire

22 juin 2026

Menaces croissantes pour le pluralisme et l'indépendance des médias

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteuse : Mme Valentina GRIPPO, Italie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire est vivement préoccupée par les menaces croissantes qui pèsent sur l'indépendance et le pluralisme des médias. Cette tendance alarmante se manifeste par l'emprise grandissante d'acteurs politiques et économiques sur la ligne éditoriale de médias (ce que l'on qualifie de « mainmise sur les médias »), par les pressions accrues visant des médias de service public, par l'expansion de « déserts médiatiques » et par l'intensification de la concurrence et la domination du marché par des plateformes en ligne.

2. Comme l'a souligné le Comité des Ministres dans sa [Déclaration concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique](#), la viabilité des organes de presse est en péril et cela pèse tout particulièrement sur le journalisme local, d'investigation et transfrontière. Ces différents facteurs exposent les journalistes aux pressions émanant de sources d'information puissantes et de leurs employeurs, entravent leurs capacités d'investigation et créent un climat propice à la censure comme à l'autocensure. De plus, la fragilisation de la viabilité des médias favorise une concentration croissante de la propriété des médias et pourrait conduire à un environnement informationnel moins diversifié.

3. L'Assemblée reconnaît qu'un certain degré de concentration des médias n'est pas préjudiciable en soi et que cela peut même contribuer à assurer la viabilité à long terme du secteur des médias, en particulier sur les marchés de petite taille. Elle estime cependant qu'il est essentiel d'adopter une approche pragmatique pour atténuer les effets potentiellement défavorables sur la diversité et la qualité des informations mises à la disposition du public. À ce titre, il conviendrait d'évaluer l'impact des fusions et acquisitions dans le secteur des médias sur l'indépendance et le pluralisme des médias.

4. Comme l'a rappelé le Comité des Ministres dans sa [Recommandation CM/Rec\(2018\)1 aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété](#), la transparence de la propriété des médias peut aider à rendre le pluralisme des médias effectif, car elle permet au public et aux autorités de régulation de connaître les structures de la propriété des médias, qui peuvent avoir des incidences sur leurs politiques éditoriales.

5. L'Assemblée réitère avec force que l'indépendance éditoriale des médias doit être protégée à tout prix et que la gouvernance et le financement des médias de service public doivent être encadrés par la réglementation et contrôlés de manière adéquate afin d'éviter toute ingérence politique.

6. L'Assemblée est alarmée par la mainmise d'acteurs politiques et financiers sur le secteur des médias afin de contrôler l'information diffusée au public, d'étouffer les voix critiques et de manipuler l'opinion publique. Il est impératif de mener des recherches pour faire toute la lumière sur les moyens qu'utilisent les acteurs politiques et économiques en vue d'exercer un contrôle et une influence sur le secteur des médias allant à l'encontre de l'intérêt général.

¹ Renvoi en commission : [Doc. 15916](#) Renvoi 4798 du 15 avril 2024.

² Projet de résolution adopté par la commission le 22 juin 2026.

7. L'Assemblée met l'accent sur le rôle fondamental que les autorités nationales de régulation des médias peuvent jouer afin d'empêcher toute mainmise sur les médias. Pour réaliser pleinement cet objectif, il est essentiel que ces autorités soient indépendantes, en théorie comme en pratique, et qu'elles disposent de ressources humaines et financières suffisantes pour remplir leur rôle, notamment au vu des compétences supplémentaires que certaines d'entre elles adopteront en vertu de la nouvelle législation de l'UE. Leurs décisions doivent être objectives, justifiées, transparentes, non discriminatoires, proportionnées et susceptibles de recours devant une juridiction d'appel indépendante.
8. Il ne peut y avoir de médias d'information indépendants que si les journalistes peuvent travailler en toute sécurité et sans crainte ni restrictions excessives. Malheureusement, les menaces, les pressions et les contraintes auxquelles les journalistes sont soumis dans l'exercice de leur mission se multiplient sans cesse.
9. Dans ce contexte, l'Assemblée est profondément préoccupée par l'évaluation réalisée en 2025 par les organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes, qui conclut que la liberté de la presse en Europe se trouve à un « point de bascule », et elle souscrit aux recommandations formulées dans cette évaluation.
10. La guerre d'agression persistante de la Russie contre l'Ukraine continue de représenter une menace majeure pour les journalistes en Europe. L'Assemblée rappelle à ce sujet que les journalistes sont des civils et qu'ils sont protégés à ce titre par le droit international, et que le fait de prendre pour cible et de tuer des journalistes constitue un crime de guerre.
11. Au-delà des zones de conflit, les journalistes en Europe font souvent l'objet de harcèlement juridique ainsi que d'agressions ou de menaces en ligne et physiques simplement parce qu'ils font leur travail ; en particulier, les intimidations et le harcèlement touchent les femmes journalistes de manière disproportionnée.
12. L'Assemblée s'inquiète de l'expansion de « déserts médiatiques », c'est-à-dire de zones géographiques ou administratives, ou de communautés sociales, dans lesquelles il est difficile, voire impossible, d'accéder à des informations suffisantes, fiables et diversifiées provenant de médias locaux, régionaux et associatifs indépendants.
13. L'Assemblée reconnaît que, s'il n'y a pas de solution unique pour tous les cas de déserts médiatiques, de bonnes pratiques peuvent néanmoins être appliquées et d'autres modèles économiques devraient être envisagés afin de moins dépendre de la publicité et, dans la mesure du possible, de garantir l'indépendance à l'égard des plateformes en ligne. Les expériences les plus concluantes en Europe sont celles qui reposent sur un modèle d'adhésion ou d'abonnement payants, mais ce modèle n'est pas transposable à toutes les situations.
14. Par ailleurs, la philanthropie suscite beaucoup d'intérêt dans certains pays, surtout de la part d'organismes ou de fondations qui ne sont pas liés aux plateformes en ligne. L'Assemblée estime que cette question mérite d'être approfondie. D'autres options sont à l'étude, telles que l'allègement fiscal pour les médias locaux, la mise en place d'un statut spécial pour les médias et la redistribution des revenus provenant des droits d'auteur.
15. À cet égard, il est impératif que le soutien de l'État aux médias locaux soit transparent et équitable dans l'allocation des ressources, ce qui inclut la publicité institutionnelle, afin d'éviter toute mainmise sur les médias et toute menace pesant sur leur indépendance en général.
16. L'Assemblée souligne qu'il est urgent de remédier au manque de données relatives aux informations économiques et financières concernant les médias locaux et associatifs. Il est nécessaire de mesurer l'audience au niveau local et de mener des recherches approfondies sur la confiance, les points de vue, les perceptions et l'engagement du public au sein des marchés médiatiques locaux.
17. L'Assemblée reconnaît que le règlement de l'Union européenne sur la liberté des médias (EMFA) est un pas dans la bonne direction, car il fournit un modèle d'action et comprend des mesures visant à lutter contre toute mainmise sur les médias. Cependant, les pays non membres de l'UE ne bénéficient pas de la protection qu'offre ce règlement.
18. L'Assemblée souligne l'importance de la découvrabilité dans l'environnement en ligne, c'est-à-dire la facilité avec laquelle une œuvre ou un service audiovisuel peut être trouvé sur une plateforme ou une interface. Les pratiques de priorisation des contenus, les recommandations algorithmiques et les stratégies de curation peuvent avoir des effets néfastes sur la diversité culturelle.
19. Il est donc crucial que les services d'intérêt général et, en particulier, les médias de service public bénéficient d'une visibilité appropriée sur les plateformes en ligne et les interfaces de télévision.

20. À cet égard, l'Assemblée note avec préoccupation que la télévision connectée et les assistants virtuels servent de plus en plus de porte d'accès au contenu audiovisuel et sont ainsi susceptibles de devenir des contrôleurs d'accès ayant le pouvoir de décider quels contenus sont mis en avant sur nos écrans.

21. L'exploitation de positions dominantes par des fournisseurs de services d'IA, qui monétisent les contenus de tiers sans contrôle effectif de la part des titulaires de droits et sans garantie d'une rémunération équitable, est également problématique.

22. Au vu de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à prendre les mesures suivantes :

22.1. instaurer dans la législation l'obligation pour les autorités nationales de régulation des médias d'encadrer et de contrôler le pluralisme des médias dans le secteur audiovisuel ;

22.2. garantir la disponibilité et l'accessibilité au public de données précises et actualisées concernant la propriété directe et effective des médias, ainsi que d'autres intérêts qui influencent la prise de décision stratégique des médias en question ou leur ligne éditoriale, comme le préconise la [Recommandation CM/Rec\(2018\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété](#) ;

22.3. déterminer si la divulgation d'informations relatives à la propriété effective des médias, y compris le contrôle indirect et les intérêts financiers, est obligatoire et rendre ces informations facilement accessibles au moyen de registres publics ;

22.4. déterminer l'existence de règles relatives à la propriété des médias dans leur législation nationale et l'applicabilité de ces règles aux nouveaux services de médias et aux plateformes en ligne ;

22.5. établir des règles dans la législation nationale visant à limiter toute ingérence potentielle dans l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias et veiller à ce que les autorités nationales de régulation des médias assurent la surveillance à cet égard ;

22.6. veiller à ce que les décisions administratives prises par les autorités nationales de régulation des médias soient objectives, justifiées, transparentes, non discriminatoires, proportionnées et susceptibles de recours devant une juridiction d'appel indépendante ;

22.7. encourager le déploiement de pratiques communes parmi les autorités nationales de régulation des médias en Europe aux fins de contrôle du pluralisme interne des médias de service public ;

22.8. veiller à ce que la législation nationale relative à la gouvernance des médias de service public contienne des garanties solides quant à l'indépendance du processus de nomination aux organes de direction et intégrer la participation de la société civile dans ce processus ;

22.9. prévoir des plans d'action pour un soutien ciblé et neutre sur le plan des opinions visant à assurer la viabilité des médias de service public, des médias à but non lucratif et des médias associatifs ;

22.10. prévoir des plans d'action pour un soutien ciblé à un journalisme de qualité, tel que défini dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)4 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique](#) ;

22.11. prévoir des dispositifs de soutien financier à destination du secteur des médias, notamment des médias régionaux, locaux ou hyperlocaux et des médias associatifs à but non lucratif, assortis de garanties en matière de gestion indépendante, de surveillance et de distribution équitable et non discriminatoire, conformément aux principes de transparence et de responsabilité et aux normes du Conseil de l'Europe, comme cela est proposé dans la [Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique](#) ;

22.12. soutenir d'autres modèles économiques et des initiatives à but non lucratif pour la fourniture d'informations par les médias à ancrage local lorsque des sources d'informations fiables et diversifiées de médias crédibles font défaut ;

22.13. coopérer de manière effective avec la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes et apporter en temps utile des réponses substantielles aux alertes de la Plateforme ;

22.14. abroger ou modifier les lois utilisées pour intimider les journalistes, notamment les dispositions relatives à la diffamation pénale et les dispositions trop générales sur les « fausses informations » ou les « secrets d'État » et garantir des exemptions claires dans l'intérêt général lorsque des restrictions s'appliquent ;

22.15. adopter des mesures pour protéger les femmes journalistes et prévoir des garanties intégrant une perspective de genre et intersectionnelle dans les politiques de sécurité des journalistes, notamment des orientations à l'intention des forces de l'ordre, des mesures de protection et un soutien en matière de sécurité numérique ;

22.16. mettre en œuvre la [Recommandation CM/Rec\(2024\)2 sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique \(poursuites-bâillons\)](#) ;

22.17. offrir une protection contre la répression transnationale des journalistes, favoriser une culture du respect de la liberté de la presse et promouvoir le dialogue social et la négociation collective pour tous les journalistes, y compris les journalistes free-lances ;

22.18. veiller à ce que les médias d'intérêt général et, en particulier, les médias de service public, bénéficient d'une visibilité appropriée sur toutes les plateformes ;

22.19. veiller à ce que l'intégrité des services de médias soit protégée contre les pratiques de manipulation déloyales des plateformes en ligne ;

22.20. adopter une approche réglementaire qui ménage un juste équilibre entre les droits et les intérêts des fournisseurs d'IA et ceux des titulaires de droits d'auteur de sorte que l'innovation ne se fasse pas au détriment des personnes qui créent les œuvres, comme l'a demandé l'Assemblée dans sa [Résolution 2654 \(2026\)](#).

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution... (2026) sur les menaces croissantes pour le pluralisme et l'indépendance des médias et attire l'attention des États membres sur l'emprise grandissante d'acteurs politiques et économiques sur la ligne éditoriale de médias (ce que l'on qualifie de « mainmise sur les médias »), sur les pressions accrues visant des médias de service public, sur l'expansion de « déserts médiatiques » et sur l'intensification de la concurrence et la domination du marché par des plateformes en ligne.
2. Comme l'a rappelé le Comité des Ministres dans sa [Recommandation CM/Rec\(2018\)1 aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété](#), la transparence de la propriété des médias peut aider à rendre le pluralisme des médias effectif, car elle permet au public et aux autorités de régulation de connaître les structures de la propriété des médias, qui peuvent avoir des incidences sur leurs politiques éditoriales.
3. Cependant, il n'existe pas à ce jour d'organisme unique chargé de fournir des informations à l'échelle européenne sur la propriété des médias.
4. L'Assemblée félicite le Comité des Ministres pour son engagement sans faille en faveur du pluralisme et de l'indépendance des médias en Europe et l'invite à œuvrer, en collaboration avec les États membres et l'Union européenne, à la création d'une base de données paneuropéenne sur la propriété des médias en Europe.
5. Conformément aux orientations fournies par la Recommandation CM/Rec(2018)1, l'objectif de cette base de données devrait être d'offrir au public un accès effectif, simple et rapide aux données concernant la propriété et les modalités de contrôle des médias dans l'ensemble de l'Europe, les données étant ventilées par type de médias (marchés/secteurs) et par échelon territorial, local et/ou régional, selon le cas. Ces données devraient être actualisées régulièrement et mises gratuitement et sans délai à la disposition du public, et leur disponibilité devrait être portée à sa connaissance. Leurs contenus devraient être publiés dans des formats ouverts et sans restriction quant à leur réutilisation.
6. L'organisme chargé d'administrer cette base de données devrait publier des rapports réguliers sur la propriété des médias en Europe.

³ Projet de recommandation adopté par la commission le 22 juin 2026.

C. Exposé des motifs par Mme Valentina Grippo, rapporteure⁴

1. Introduction

1. Le présent rapport trouve son origine dans la proposition de résolution intitulée « Concentration des médias et menaces pesant sur le pluralisme et l'indépendance des médias » ([Doc. 15916](#)⁵), qui a été renvoyée à notre commission le 15 avril 2024. Ses signataires s'inquiètent du fait que le pluralisme des médias est remis en cause par la pression économique accrue et la concurrence exercée par les médias numériques, mais aussi par le phénomène plus insidieux de la mainmise sur les médias et par la création de ce que l'on appelle des « déserts médiatiques ».

2. Un certain niveau de concentration des médias n'est pas intrinsèquement préjudiciable et peut, en fait, jouer un rôle bénéfique en garantissant la viabilité à long terme du secteur des médias, en particulier sur les petits marchés. Toutefois, une réglementation efficace est essentielle pour atténuer les effets négatifs potentiels sur la diversité et la qualité de l'information disponible. À ce titre, les fusions et acquisitions dans le secteur des médias devraient être évaluées en fonction de leur impact sur l'indépendance et le pluralisme des médias.

3. À cet égard, la transparence des structures de propriété dans le secteur des médias est d'une importance capitale pour déterminer si une entreprise détient ou non une position dominante absolue ou relative et peut donc avoir un impact sur le pluralisme des médias⁶.

4. La mainmise sur les médias⁷ est « une situation dans laquelle un groupe d'intérêts formé autour du pouvoir politique et économique d'un pays prend le contrôle et abuse des principaux mécanismes de régulation et de financement des médias publics, ainsi que de la majorité des médias privés, afin de contrôler le discours journalistique dans le but à long terme de maintenir son emprise sur le pouvoir et, par là même, son accès aux ressources publiques »⁸. La mainmise sur les médias utilise des moyens apparemment légaux pour créer des barrières économiques ou réglementaires à l'entrée sur le marché des médias indépendants, limitant ainsi leur capacité à générer des revenus, à fonctionner et, en fin de compte, à informer le public. Il s'agit également d'un outil de plus en plus populaire auprès des gouvernements autoritaires, illibéraux ou populistes pour contrôler l'information publique, étouffer les voix critiques et manipuler l'opinion publique.

5. Un « désert médiatique » peut être défini comme « une zone géographique ou administrative, ou une communauté sociale, où il est difficile, voire impossible, d'accéder à des informations suffisantes, fiables et diversifiées provenant de médias locaux, régionaux et communautaires indépendants »⁹. Les marchés locaux peuvent se retrouver sans couverture médiatique, car les actualités locales présentent généralement peu d'intérêt pour les grands groupes, et restent donc inexplorées, aucun journaliste n'étant affecté à cette tâche. De plus, les journaux locaux peuvent disparaître en raison d'un manque de viabilité financière. Par conséquent, les communautés locales sont contraintes de dépendre de plateformes de réseaux sociaux comme principale source et vecteur d'information. Les conséquences de cette situation sur les processus démocratiques locaux sont importantes, car cela élimine de fait le rôle du journalisme critique au sein de ces communautés.

6. Le développement exponentiel des plateformes en ligne en tant que contrôleur d'accès de l'information soulève de sérieuses préoccupations quant au pluralisme des médias. Cela affecte non seulement la variété des sources médiatiques auxquelles les individus sont exposés, mais aussi la qualité et la diversité des informations qu'ils reçoivent et transmettent, ce qui peut entraîner l'apparition de ce que l'on appelle des « bulles de filtre », favoriser la fragmentation et aboutir à une société plus polarisée.

7. Conformément à la proposition de résolution, et à la suite de la modification du titre acceptée par la commission¹⁰, le présent rapport examine les menaces croissantes qui pèsent actuellement sur le pluralisme

⁴ L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité de la rapporteure. Sa version originale anglaise a été traduite vers le français par un outil de traduction automatique.

⁵ Renvoi en commission : [Doc. 15916](#), renvoi n° 4798 du 15 avril 2024.

⁶ Pour une analyse approfondie de la question, voir par exemple Cappello M. (éd.), [La transparence en matière de propriété des médias](#), IRIS Special, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2021.

⁷ Voir https://csd.eu/fileadmin/user_upload/events_library/files/2023_03/Media_Capture_SELDI_29.03.2023.pdf.

⁸ Dragomir, M. & Horowitz, A., Media Capture and Its Contexts: Developing a Comparative Framework for Public Service Media. Dans : Tunez-Lypez, M. et al (éd.) The Values of Public Service Media in the Internet Society, Palgrave Macmillan, 2021.

⁹ Voir European University Institute, [Uncovering news deserts in Europe - Risks and opportunities for local and community media in the EU](#), 2024.

¹⁰ Décision prise lors de la réunion de la commission de la culture, des sciences, de l'éducation et des médias du 22 juin 2026.

des médias et sur l'indépendance des médias afin de proposer des lignes d'action concrètes. Mon analyse s'appuie sur les contributions de plusieurs experts que nous avons entendus¹¹.

2. Les normes du Conseil de l'Europe

8. L'Assemblée parlementaire, et notre commission en particulier, se penchent depuis plusieurs années sur la question de la concentration des médias ainsi que du pluralisme et de l'indépendance des médias. Dans la [Résolution 2065 \(2015\)](#) sur « Accroître la transparence de la propriété des médias », nous avons rappelé que la transparence de la propriété des médias est nécessaire pour permettre au public de se forger une opinion sur la valeur des informations, des idées et des opinions diffusées par les médias (§ 1), et avons recommandé, entre autres, que les parlements des États membres réexaminent leur législation afin de garantir une transparence adéquate de la propriété et de l'influence sur les médias (presse écrite, cinéma, radio, télévision et médias sur Internet), y compris la divulgation de la propriété cachée (§ 8). Dans sa [Recommandation 2074 \(2015\)](#) parallèle, l'Assemblée a recommandé que le Comité des Ministres réexamine et développe davantage les normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine ; invite l'Observatoire européen de l'audiovisuel à envisager d'étendre son action en fonction de la convergence technologique des médias numériques et à rendre compte de la propriété des médias ; coopère avec la Plateforme européenne des autorités de régulation (EPRA) ; et invite les associations de médias à établir, de manière coordonnée, des normes éthiques en matière de transparence de la propriété des médias.

9. Dans la [Résolution 2179 \(2017\)](#) sur « L'influence politique sur les médias et les journalistes indépendants », nous avons appelé les autorités nationales à reconnaître et à s'opposer à la menace que représentent des méthodes plus insidieuses pour l'indépendance et le pluralisme authentique des médias, pour l'intérêt du public à recevoir des informations impartiales et critiques et, par conséquent, pour nos systèmes démocratiques (§ 3).

10. Dans la [Résolution 2212 \(2018\)](#) sur « La protection de l'intégrité rédactionnelle », l'Assemblée a exprimé sa préoccupation face à l'intervention directe des autorités publiques dans la sphère médiatique, non seulement par le biais de la propriété directe, mais aussi par le biais de nominations partisans à des postes de direction dans l'audiovisuel et l'attribution de licences de radiodiffusion, favorisant certains médias et en affaiblissant d'autres par une répartition inéquitable des budgets publicitaires des agences gouvernementales et des entreprises publiques.

11. Dans la [Résolution 2532 \(2024\)](#) sur « Garantir la liberté des médias et la sécurité des journalistes: une obligation des États membres », l'Assemblée a appelé les États membres à revoir la législation susceptible d'être détournée ou utilisée à mauvais escient pour restreindre indûment la liberté des médias, menacer les journalistes et chercher à les réduire au silence ; d'analyser les conditions politiques, juridiques et économiques qui conduisent à la mainmise sur les médias, et de prendre des mesures adéquates pour lutter contre ce phénomène et préserver l'indépendance des médias ; d'améliorer le cadre législatif et réglementaire contre les ingérences politiques et la concentration excessive de la propriété des médias ; de soutenir les véritables médias de service public, en garantissant leur viabilité et leur indépendance éditoriale, conformément aux normes fondamentales du Conseil de l'Europe ; et de veiller à ce que les mécanismes de financement des médias privés reposent sur des critères équitables et objectifs et soient gérés de manière transparente et non discriminatoire. L'Assemblée s'est montrée particulièrement préoccupée par le phénomène croissant de la mainmise sur les médias en Hongrie, en Pologne et en Serbie, ainsi que par le nombre alarmant de journalistes détenus en Turquie.

12. La concentration des médias et son impact sur le pluralisme des médias ont également fait l'objet d'études approfondies menées par le secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe¹². L'instrument juridique le plus important à cet égard est la [Recommandation CM/Rec\(2018\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété](#), qui traite des défis que posent l'opacité de la propriété et du financement des médias, la concentration et la convergence des médias pour la pluralité des idées et le droit des individus d'accéder à l'information et de la diffuser. Son préambule rappelle que la transparence de la propriété des médias peut contribuer à rendre le pluralisme des médias

¹¹ Je tiens à remercier tout particulièrement : M. Scott Griffen, directeur exécutif de l'Institut international de la presse ; Mme Rachael Craufurd-Smith, maître de conférences en droit européen à la faculté de droit de l'université d'Édimbourg, au Royaume-Uni ; Mme Elda Brogi, directrice adjointe du Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, à Florence, en Italie ; M. Richard Walker, journaliste, Royaume-Uni ; M. Andrei Richter, docteur, professeur-chercheur au département de journalisme de la faculté des lettres de l'université Comenius de Bratislava ; M. Frédéric Bokobza, directeur général adjoint de l'Autorité de régulation de l'audiovisuel et des communications numériques (Arcom), France ; et Mme Elena Rivas Pérez, responsable des affaires juridiques et politiques européennes à l'Association des services de télévision commerciale et de vidéo à la demande en Europe (ACT), Bruxelles, Belgique.

¹² Voir <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts>.

effectif en portant à la connaissance du public et des autorités de régulation les structures de propriété qui sous-tendent les médias – lesquelles peuvent influencer les politiques éditoriales. Cela revêt une importance particulière à l'heure actuelle, car les changements technologiques, financiers, réglementaires et autres en cours dans le secteur des médias en Europe suscitent des inquiétudes quant au pluralisme des médias. Par conséquent, il serait nécessaire de réévaluer les approches existantes en matière de pluralisme des médias afin de relever les défis qui en découlent pour la liberté d'expression : davantage de données comparatives sur l'utilisation par les individus des contenus médiatiques en ligne ; une réglementation appropriée des médias afin de maintenir ou de restaurer l'intégrité du processus démocratique et de prévenir les partialités, les informations trompeuses ou la suppression d'informations ; de nouvelles réponses politiques et des solutions stratégiques pour soutenir un journalisme indépendant et de qualité et améliorer l'accès des citoyens à des contenus diversifiés sur tous les types et formats de médias ; et des moyens de répondre aux préoccupations croissantes suscitées par les pressions exercées sur les médias par des intérêts politiques et économiques, agissant seuls ou de concert, afin d'influencer l'opinion publique ou de porter atteinte d'une autre manière à l'indépendance des médias.

13. Selon la Recommandation, l'adoption et la mise en œuvre effective d'une réglementation de la propriété des médias peuvent jouer un rôle important en matière de pluralisme des médias, en renforçant la transparence en matière de propriété des médias et en traitant des questions telles que la propriété croisée des médias, la propriété directe et indirecte des médias, ainsi que le contrôle et l'influence effectifs sur les médias.

14. L'annexe de la Recommandation fournit des lignes directrices sur les obligations positives des États de favoriser un environnement propice à la liberté d'expression et à la liberté des médias, et de garantir le pluralisme des médias et la diversité des contenus médiatiques. Elle les encourage à élaborer et à mettre en œuvre un cadre réglementaire complet qui tienne particulièrement compte de la propriété et du contrôle des médias et qui soit adapté à l'état actuel du secteur des médias. Les États devraient également promouvoir un régime de transparence de la propriété des médias qui garantisse la mise à disposition et l'accessibilité au public de données précises et actualisées concernant la propriété directe et effective des médias, ainsi que d'autres intérêts qui influencent la prise de décision stratégique des médias en question ou leur ligne éditoriale. Enfin, ils devraient promouvoir l'éducation aux médias afin de permettre aux individus d'accéder, de comprendre, d'analyser de manière critique, d'évaluer, d'utiliser et de créer des contenus par le biais d'un éventail de médias traditionnels et numériques (y compris les réseaux sociaux).

15. En ce qui concerne la transparence de la propriété des médias, il recommande que les États membres imposent aux médias opérant sous leur juridiction l'obligation de divulguer les informations relatives à leur propriété directement au public sur leur site web ou dans d'autres publications, et de communiquer ces informations à un organisme national indépendant de régulation des médias ou à tout autre organisme désigné, chargé de collecter et de compiler ces informations et de les mettre à la disposition du public. Cet organisme devrait disposer de ressources financières et de personnel suffisants et stables pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses tâches. Le champ d'application des obligations de transparence imposées aux médias devrait inclure les personnes morales et physiques établies dans d'autres juridictions ainsi que leurs intérêts pertinents dans ces juridictions.

16. En outre, les États membres sont encouragés à adopter des mesures favorisant la divulgation d'informations sur les sources de financement des médias provenant de mécanismes de financement publics (publicité, subventions et prêts), ainsi qu'à promouvoir la divulgation par les médias de leurs relations contractuelles avec d'autres médias, des agences de publicité ou des partis politiques susceptibles d'influencer leur indépendance éditoriale.

17. Les autorités nationales de régulation des médias (ANR) ou tout autre organisme désigné devraient veiller à ce que le public dispose d'un accès facile, rapide, efficace et consultable aux données relatives à la propriété des médias et aux mécanismes de contrôle dans l'État, par exemple sous la forme de bases de données en ligne. Les États membres devraient également encourager les ANR ou tout autre organisme ou institution désigné à publier des rapports réguliers sur la propriété des médias.

18. La [Déclaration du Comité des Ministres de 2019 concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique](#) encourage les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place un cadre réglementaire et politique facilitant le fonctionnement du journalisme de qualité en Europe, sans pour autant restreindre l'indépendance éditoriale et opérationnelle des médias. La Déclaration recommande la mise en œuvre d'une série de mesures visant à faire face à l'impact de la transition numérique sur le paysage médiatique, ainsi qu'à d'autres défis actuels, afin de préserver un écosystème médiatique viable.

19. La [Recommandation CM/Rec\(2022\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique](#) invite les États membres à promouvoir un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique et fournit un certain

nombre de lignes directrices à cet effet. Elle encourage notamment les États membres à prendre les mesures nécessaires visant à garantir la viabilité financière du journalisme de qualité en tant que bien public, ainsi que les conditions structurelles de son développement. Les États devraient encourager une diversité de modèles de financement pour le journalisme de qualité, qui peuvent inclure des organisations à but non lucratif et des modèles basés sur le paiement par les lecteurs, tels que les abonnements (numériques), les cotisations et les dons des utilisateurs et d'autres acteurs. Ces mesures devraient en outre accorder une attention particulière à la situation des segments du secteur confrontés à des difficultés financières croissantes, tels que le journalisme local, le journalisme d'investigation et le journalisme transfrontalier. En ce qui concerne les médias de service public, les États membres devraient assurer un financement stable et suffisant afin de garantir leur indépendance éditoriale et institutionnelle, leur capacité d'innovation et des normes élevées d'intégrité professionnelle, et de leur permettre de remplir correctement leur mission et de fournir un journalisme de qualité. Enfin, en ce qui concerne les médias communautaires et locaux, les États membres devraient mettre en place et promouvoir toute une série de mécanismes et d'instruments de financement, y compris au niveau local. Cela peut inclure la mise à disposition de fonds publics pour la diffusion d'informations locales d'intérêt public, ainsi que d'autres mesures visant à garantir que les médias communautaires, ainsi que d'autres types de médias indépendants au service des communautés locales et rurales, disposent de l'espace et des ressources adéquates pour opérer sur toutes les plateformes de diffusion.

3. Législation et politique de l'Union européenne

3.1. Législation

20. Compte tenu de la compétence limitée de l'UE dans le domaine du pluralisme des médias, l'UE s'est appuyée jusqu'à récemment sur le droit de la concurrence en général et sur le règlement de l'UE sur les concentrations¹³ en particulier pour traiter les préoccupations potentielles en matière de pluralisme sur les marchés des médias. Toutefois, le droit de la concurrence de l'UE n'a pas pour but de remplacer les contrôles nationaux de la concentration des médias et les mesures visant à garantir le pluralisme des médias. Le règlement de l'UE sur les concentrations stipule clairement que la « pluralité des médias » peut être considérée comme un intérêt légitime distinct et que les États membres de l'UE peuvent prendre les mesures appropriées pour la protéger (voir l'article 21, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations) ; comme l'a expliqué la Commission européenne dans sa décision concernant News Corp/BSkyB,¹⁴ une décision fondée sur des motifs liés à la concurrence au titre du règlement sur les concentrations ne porte pas atteinte à l'examen de la pluralité des médias effectué par les autorités nationales compétentes. Le contrôle des concentrations vise principalement à déterminer s'il existe un « obstacle significatif à une concurrence effective », tandis qu'un examen de la pluralité des médias reflète le rôle crucial que jouent les médias dans une démocratie et examine des préoccupations plus larges quant à savoir si le nombre, l'éventail et la diversité des personnes exerçant un contrôle sur les entreprises de médias seront suffisants.

21. L'UE ne peut toutefois intervenir que lorsqu'il existe une dimension liée au marché intérieur et lorsque les seuils de chiffre d'affaires sont très élevés. En raison de ces seuils élevés, un acteur majeur pourrait devenir dominant sur le marché grâce aux effets de réseau, en tirant parti des économies d'échelle pour consolider sa position. Un autre problème réside dans la définition des marchés de référence pour le droit de la concurrence. L'UE a tendance à retenir un marché de produits assez étroit et a donc traditionnellement considéré les différentes activités médiatiques comme distinctes d'un point de vue du marché.

22. Compte tenu du fonctionnement des règles en matière de concentration, et en particulier du fait qu'elles exigent une analyse au cas par cas généralement très complexe et chronophage, l'UE a adopté en 2022 le [règlement sur les marchés numériques \(DMA\)](#). L'objectif du DMA est de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en établissant des règles harmonisées garantissant à toutes les entreprises des marchés ouverts à la concurrence et équitables dans le secteur numérique à travers l'UE, là où des « contrôleurs d'accès » sont présents. Les « contrôleurs d'accès » (« gatekeepers » en anglais) sont des fournisseurs très importants et puissants de services de plateforme essentiels (notamment les moteurs de recherche et les plateformes en ligne), et le DMA leur impose de veiller à ne pas se livrer à des pratiques anticoncurrentielles spécifiques, évitant ainsi une analyse au cas par cas et constituant une forme de réglementation beaucoup plus rapide et claire.

23. Selon le DMA, un fournisseur ne peut pas utiliser les données provenant de différents services à son avantage, et il doit éviter certaines formes de pratiques anticoncurrentielles qui y sont clairement spécifiées, telles que :

¹³ Voir https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/legislation/regulation_en.

¹⁴ [COMP/M.5932 – News Corp/ BSKyB, notification du 3 novembre 2010](#).

- accorder un traitement plus favorable, dans le classement, aux services et produits proposés par le contrôleur d'accès lui-même qu'aux services ou produits similaires proposés par des tiers sur la plateforme du gardien ;
- empêcher les consommateurs de se connecter à des entreprises en dehors de ses plateformes ;
- empêcher les utilisateurs de désinstaller tout logiciel ou application préinstallé s'ils le souhaitent ;
- suivre les utilisateurs finaux en dehors du service principal de la plateforme du contrôleur d'accès à des fins de publicité ciblée, sans que leur consentement effectif ait été obtenu.

24. En ce qui concerne les concentrations, le DMA prévoit une obligation de notification selon laquelle un contrôleur d'accès doit informer la Commission européenne de tout projet de concentration lorsque les entités parties à la concentration ou la cible de celle-ci fournissent des services de plateforme essentiels ou tout autre service dans le secteur numérique, ou permettent la collecte de données, que ce projet soit ou non soumis à notification à la Commission en vertu dudit règlement ou à une autorité nationale de concurrence compétente en vertu des règles nationales en matière de concentrations (article 14, paragraphe 1, du DMA). En outre, elle établit un lien avec le règlement sur les concentrations car, lorsqu'une concentration est notifiée à la Commission européenne, un État membre concerné peut saisir la Commission européenne de l'affaire, même si la concentration ne remplit pas les critères habituels du règlement sur les concentrations (article 14, paragraphe 5, du DMA). Enfin, en cas de « non-respect systémique » par un contrôleur d'accès de ses obligations au titre du DMA, la Commission européenne peut lui interdire, pendant une période limitée, de réaliser une concentration concernant les services de plateforme essentiels ou les autres services fournis dans le secteur numérique ou permettant la collecte de données qui sont affectés par ce non-respect systémique (article 18, paragraphe 2, du DMA).

25. Un deuxième développement important est le [règlement européen sur la liberté des médias \(EMFA\)](#), un règlement de l'UE qui établit des règles communes pour le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias¹⁵, institue le Conseil européen des services de médias et vise à préserver l'indépendance et le pluralisme des services de médias.

26. L'objectif général de l'EMFA est de faciliter le fonctionnement transfrontalier des médias au sein du marché intérieur de l'UE afin d'éviter toute pression induite sur les entités médiatiques et de tenir compte de la transformation numérique du paysage médiatique.

27. En ce qui concerne la concentration et le pluralisme des médias, l'EMFA prévoit, à son article 22, une obligation spécifique de rapport demandant aux États membres d'établir des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias qui ont un impact significatif sur le pluralisme des médias. Elle identifie des considérations spécifiques qui doivent être prises en compte, notamment les effets sur la formation de l'opinion publique, la diversité des services et des offres médiatiques, ainsi que la possibilité pour la Commission de publier des lignes directrices sur certains de ces éléments et de s'appuyer ainsi sur l'expérience des différents États membres. Bien que l'EMFA n'harmonise pas les législations nationales au niveau de l'UE, elle exige des États membres qu'ils alignent ces règles, laissant une certaine marge d'interprétation pour chaque article¹⁶.

28. En ce qui concerne la transparence de la propriété des médias, l'article 6, paragraphe 1, de l'EMFA prévoit que les fournisseurs de services de médias doivent mettre à la disposition des destinataires de leurs services, de manière facile et directe, des informations actualisées sur :

- leur(s) dénomination(s) sociale(s) et leurs coordonnées ;
- le ou les noms de leur(s) propriétaire(s) direct(s) ou indirect(s) détenant des participations leur permettant d'exercer une influence sur le fonctionnement et la prise de décisions stratégiques, y compris la propriété directe ou indirecte par un État ou par une autorité ou une entité publique ;
- le ou les noms de leur(s) bénéficiaire(s) effectif(s)¹⁷ ;
- le montant annuel total des fonds publics destinés à la publicité d'État qui leur sont alloués et le montant annuel total des recettes publicitaires perçues auprès d'autorités ou d'entités publiques de pays tiers.

¹⁵ La base juridique de l'EMFA est la clause dite du marché intérieur prévue à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce choix de base juridique a été assez controversé et est au cœur d'un recours en justice en instance devant la CJUE, voir [Recours introduit le 10 juillet 2024 – Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne \(Affaire C-486/24\)](#). Pour plus d'informations, voir Cappello M. (éd.), [The European Media Freedom Act unpacked](#), IRIS, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, novembre 2024.

¹⁶ Au-delà de la législation, l'UE soutient la liberté et le pluralisme des médias par le biais des mesures suivantes. Voir Commission européenne, [Loi européenne sur la liberté des médias](#) (voir en particulier le soutien de l'UE aux médias libres).

¹⁷ Voir l'article 3, paragraphe 6, de la [directive \(UE\) 2015/849](#).

29. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de l'EMFA, les États membres doivent confier aux autorités ou organismes nationaux de régulation ou à d'autres autorités ou organismes compétents la mise en place de bases de données nationales sur la propriété des médias contenant ces informations.

4. Tendances actuelles

30. En jetant un regard rétrospectif sur les dix dernières années, le Media Pluralism Monitor (MPM)¹⁸ a mis en évidence un certain nombre de tendances émergentes, telles que l'opacité des pratiques des plateformes en ligne, les mauvaises conditions de travail des journalistes, les menaces et les discours de haine dans l'environnement en ligne, les poursuites stratégiques contre la participation publique (SLAPP) et les poursuites pour diffamation.

31. En ce qui concerne les tendances en matière de pluralisme des médias, on observe une forte concentration de la propriété des médias à travers l'Europe, une pluralité réduite des fournisseurs de médias et le recours à la concentration comme moyen de défense. Les plateformes en ligne sont devenues de puissants intermédiaires pour la diffusion de l'information, créant ainsi d'importants déséquilibres de pouvoir entre les plateformes, les médias et l'État. De plus, les médias traditionnels perdent des revenus publicitaires et des lecteurs payants, et doivent trouver des alternatives. D'autres tendances préoccupantes sont à signaler, telles que la personnalisation de l'information et de la publicité, la réticence à payer pour l'information, les menaces croissantes pesant sur l'autonomie éditoriale, les attaques de la part d'acteurs politiques, l'érosion des normes sociales, l'indépendance limitée des médias de service public, le manque d'égalité de genre dans les médias et le faible niveau de culture médiatique et numérique.

32. [Le rapport MPM2025](#) couvre les États membres de l'UE ainsi que cinq pays candidats : l'Albanie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord, la Serbie et Türkiye¹⁹. Le rapport met en garde contre le fait que le journalisme indépendant à travers l'Europe est confronté à une pression croissante de la part de forces économiques, technologiques et politiques, des menaces qui touchent désormais presque tous les États membres de l'UE.

33. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- La pluralité du marché est le domaine le plus fragile de l'UE : tant la concentration de la propriété des médias que la domination des plateformes numériques présentent des niveaux de risque très élevés. 18 pays ne disposent toujours pas de mécanismes permettant d'évaluer l'impact des fusions médiatiques sur le pluralisme, comme le demande l'EMFA ;
- L'IA et les plateformes technologiques posent de nouveaux défis : seule une poignée de pays font état de négociations en cours avec des entreprises technologiques concernant une rémunération équitable pour les contenus médiatiques dont elles tirent profit ;
- Les journalistes sont confrontés à des menaces croissantes : le harcèlement en ligne (y compris les deepfakes et les campagnes de dénigrement alimentées par l'IA), les SLAPP, les intimidations physiques et la surveillance des journalistes sont en augmentation, y compris dans les États membres occidentaux de l'UE ;
- Les conditions de travail dans le journalisme sont « déplorables » : les bas salaires, la sécurité de l'emploi en recul et la faiblesse des protections sociales rendent l'indépendance éditoriale très vulnérable aux pressions commerciales ou politiques ;
- La mainmise politique persiste, en particulier en Europe centrale et orientale, mais pas exclusivement. Les médias locaux sont souvent politisés par le biais de subventions biaisées ou de prises de participation directes ;
- La publicité politique en ligne est largement non réglementée : si les règles relatives à la diffusion électorale sont généralement solides, la transparence des campagnes en ligne est alarmant faible à tous les niveaux, dans l'attente de l'application du règlement européen de 2024 sur la transparence et le ciblage de la publicité politique ;

¹⁸ Le [Media Pluralism Monitor \(MPM\)](#) est un projet de recherche mené par le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias de l'Institut universitaire européen de Florence (Italie) qui évalue la santé des écosystèmes médiatiques en Europe, en mettant en évidence les menaces qui pèsent sur le pluralisme et la liberté des médias dans les États membres de l'Union européenne et les pays candidats.

¹⁹ En 2025, le MPM a subi des changements importants, de sorte que les résultats du MPM pour 2025 ne sont pas strictement comparables à ceux des éditions précédentes.

- Malgré des décennies de sensibilisation à cette question, les femmes restent systématiquement sous-représentées dans les postes de direction éditoriale et la gouvernance des médias à travers l'UE, y compris dans les pays qui obtiennent par ailleurs de bons résultats. L'indicateur sur la parité hommes-femmes est l'un des moins performants de l'ensemble de l'indice, hormis les risques économiques.

34. En outre, le MPM2025 identifie des lacunes urgentes en matière de préparation institutionnelle, en particulier parmi les autorités réglementaires nationales (ARN) chargées de faire respecter les nouvelles lois européennes sur le numérique et les médias. L'analyse souligne la nécessité de disposer :

- des ARN indépendantes, dotées de ressources suffisantes et jouissant d'une autonomie politique et budgétaire ;
- d'une transparence obligatoire de la propriété des médias, y compris des bénéficiaires effectifs ;
- d'un nivellement des règles du jeu entre les médias et les géants de la technologie, notamment en ce qui concerne l'utilisation et la monétisation des contenus générés par l'IA ;
- d'évaluer l'impact de la concentration du marché des médias sur le pluralisme et l'indépendance éditoriale, en introduisant des règles pleinement conformes à l'article 22 de l'EMFA ;
- Des médias de qualité viables, luttant contre la désinformation ;
- Des protections solides pour les lanceurs d'alerte, contre les poursuites abusives (anti-SLAPP) et contre les logiciels espions ;
- Soutien durable au journalisme local, minoritaire et d'intérêt public.

5. Questions particulières

5.1. Mainmise sur les médias

35. La mainmise sur les médias est un outil de plus en plus utilisé par les gouvernements autoritaires, illibéraux ou populistes pour contrôler l'information publique. Elle recourt à des moyens légaux pour ériger des barrières économiques ou réglementaires face aux médias indépendants, limitant ainsi leur capacité à générer des revenus, à fonctionner et, en fin de compte, à informer le public. Il s'agit d'une forme délibérée de concentration des médias visant à contrôler la circulation des actualités et de l'information.

36. La mainmise sur les médias vise à contraindre ces derniers à servir des intérêts particuliers de nature politique ou économique. La mainmise sur les médias orchestrée par l'État est une initiative de la force politique dominante visant à utiliser divers pouvoirs ou outils de l'État pour contrôler les médias afin de favoriser un intérêt politique. Dans de tels cas, les acteurs économiques et les oligarques agissent de concert avec ce système et en tirent profit, mais souvent, le rapport de force penche en faveur de l'intérêt politique.

37. Il existe au moins quatre mécanismes par lesquels la mainmise sur les médias opère :

- La transformation des radiodiffuseurs publics en porte-parole du gouvernement ;
- la mainmise sur les organismes de régulation des médias et leur instrumentalisation par le biais de nominations politiques ;
- l'utilisation abusive de diverses ressources de l'État, comme la publicité publique ;
- la distorsion du marché des médias par le biais des banques d'État en faveur des médias pro-gouvernementaux et la création d'un cercle d'oligarques loyaux chargés de diriger les médias privés dans l'intérêt du gouvernement.

38. De plus, dans de nombreux systèmes de mainmise sur les médias, il existe des propriétaires de médias privés qui ne sont pas nécessairement à l'origine de cette forme de mainmise sur les médias dirigée par l'État, mais qui agissent néanmoins en collusion avec elle ou en tirent profit.

39. Selon [l'évaluation annuelle 2025 de la liberté de la presse en Europe réalisée par les organisations partenaires de la Plateforme pour la sécurité des journalistes](#), la Fédération de Russie, ainsi que la Hongrie et la Türkiye, États membres du Conseil de l'Europe, sont des exemples marquants de mainmise sur les médias, d'autres gouvernements cherchant à suivre leur exemple :

- En Fédération de Russie, Article 19 – un partenaire de la Plateforme – ainsi que Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), le Moscow Times et SOTA, ont tous été désignés comme « organisations indésirables », interdits d'exercer leurs activités dans le pays et exposant toute personne associée à eux à une peine pouvant aller jusqu'à six ans de prison. En juin, le ministère des Affaires étrangères a ajouté 81 médias de toute l'Europe à une liste sans cesse croissante d'organisations et de

journalistes interdits, en « représailles » à la décision prise précédemment par l'Union européenne de bloquer la diffusion en Europe de quatre réseaux de propagande liés au Kremlin ;

- En Biélorussie, plus de vingt sites d'information ont été bloqués sur instruction du ministère de l'Information, qui les a qualifiés d'« extrémistes ». En mars, l'agence de presse BelaPAN a été officiellement dissoute par les tribunaux, mettant ainsi fin à la campagne menée depuis des années par l'État à son encontre, qui avait notamment abouti à l'emprisonnement de quatre journalistes de BelaPAN en 2022 ;
- En Türkiye, l'autorité de régulation de l'audiovisuel, la RTÜK, a suspendu, infligé une amende, puis finalement révoqué la licence d'Acık Radyo, après qu'un invité eut évoqué la « commémoration du génocide arménien ». Acık Radyo, une radio indépendante à but non lucratif fondée en 1995, est depuis longtemps un symbole d'un journalisme diversifié, indépendant et centré sur les droits humains, et sa fermeture, le 16 octobre 2024, est largement déplorée. De nombreux sites d'information et autres contenus journalistiques ont également été bloqués par les tribunaux.

40. La mainmise sur les médias est particulièrement efficace en Europe centrale, par exemple en Hongrie, où, au cours des 15 dernières années, le gouvernement a abusé de divers outils étatiques et de ses compétences réglementaires pour fausser le marché des médias, perturber la libre concurrence et affaiblir les médias indépendants. La majeure partie des médias grand public et des médias d'affaires publiques appartient désormais à une fondation contrôlée de facto par le gouvernement ou à des oligarques alliés, alignés ou dépendants du parti, dont beaucoup ont été mis en place grâce à des prêts accordés par des banques contrôlées par l'État. Les médias indépendants restants sont confrontés à des conditions de concurrence profondément inégales, le gouvernement continuant d'utiliser son influence en matière de réglementation économique et de législation pour saper leur portée et leur viabilité, tout en soutenant diverses voix de propagande qui ne seraient pas viables sans les subventions gouvernementales. Ce modèle est repris par d'autres gouvernements, comme ceux de la Pologne et de la République slovaque.

41. Le 11 décembre 2025, la Commission européenne a décidé d'ouvrir une procédure d'infraction²⁰ à l'encontre de la Hongrie en lui adressant une lettre de mise en demeure²¹ pour non-respect de plusieurs dispositions de l'EMFA et de certaines exigences de la directive SMAV. En particulier, la Hongrie n'a pas respecté les exigences relatives aux médias de service public, à la transparence de la propriété des médias, à l'évaluation des concentrations sur le marché des médias et à l'attribution de la publicité d'État. On espère que cette procédure d'infraction et les résultats des élections nationales de 2026 obligeront le nouveau gouvernement à entreprendre une refonte complète de la réglementation hongroise des médias²².

42. Un rapport²³ de 2025 publié par l'Institut international de la presse (IPI) et le Centre de recherche sur les médias et le journalisme (MJRC), propose une évaluation comparative de la mainmise sur les médias dans sept États membres de l'UE (Bulgarie, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, République slovaque et Finlande) ainsi que des cadres juridiques en place pour protéger le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Les rapports se concentrent sur les quatre éléments clés de la mainmise sur les médias tels qu'abordés par l'EMFA :

- l'indépendance des autorités nationales de régulation ;
- l'indépendance des médias de service public ;
- L'utilisation abusive des fonds publics pour influencer la production médiatique ;
- le pluralisme des médias et l'influence politique/étatique sur les médias d'information.

43. Selon le rapport, les médias de service public continuent d'être menacés et restent vulnérables à l'influence politique, les structures de gouvernance ne parvenant pas à garantir l'indépendance éditoriale et la pluralité des opinions. La Hongrie représente le cas le plus extrême, les médias publics servant de facto de porte-parole du gouvernement. De plus, le récent changement de statut juridique du radiodiffuseur public slovaque, qui est passé de RTVS à STVR, a permis au gouvernement de remplacer la direction par ses propres représentants. Les organismes de régulation des médias sont de plus en plus politisés et risquent de tomber sous le contrôle du gouvernement, la Pologne et la Hongrie ayant les autorités de régulation nationales les plus politisées. La publicité d'État est souvent attribuée de manière non transparente et discriminatoire,

²⁰ Voir <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-calls-hungary-comply-european-media-freedom-act-and-audiovisual-media-services-directive>.

²¹ (INFR(2025)2194).

²² Voir par exemple Török B., « [On the Renewal of Media Regulation - Tasks Ahead for Media Legislation and Institutional Culture](#) ».

²³ Voir [Media Capture Monitoring Report: Overview - The European Media Freedom Act: The Solution To Capture Or Just Fine Print?](#).

favorisant souvent les médias pro-gouvernementaux. Enfin, la propriété des principaux médias est souvent excessivement concentrée entre les mains d'élites économiques ayant des liens politiques. Cela est particulièrement évident en Hongrie, où le contrôle des médias par les alliés du gouvernement domine le paysage médiatique.

44. Le rapport conclut qu'en l'absence de dispositions claires et détaillées, de nombreux pays pourraient chercher à contourner l'esprit de l'EMFA en se contentant de se conformer à ses exigences formelles sans mettre en place de mécanismes de mise en œuvre efficaces. Afin de contribuer à réduire les cas d'ingérence politique, le rapport formule les recommandations suivantes :

- Autorités nationales de régulation indépendantes : la Commission européenne devrait encourager, et les États membres devraient envisager, d'aller au-delà des exigences légales minimales énoncées dans le droit de l'Union européenne et d'introduire des mécanismes et des processus contribuant à garantir l'autonomie et l'efficacité des ANR :
 - Mettre en place des garanties solides d'indépendance politique des membres du conseil d'administration en s'assurant de l'absence d'affiliation politique et en procédant à un examen approfondi de tout conflit d'intérêts potentiel susceptible de compromettre l'indépendance des nominations ;
 - Répartir les nominations entre différentes institutions politiques, telles que les chambres basse et haute et la présidence ;
 - Permettre les nominations émanant de groupes de la société civile et de représentants des acteurs du secteur des médias.
 - Exiger des candidats qu'ils possèdent les qualifications professionnelles et l'expérience les plus élevées afin d'être en mesure d'accomplir efficacement leurs tâches ;
 - Mettre en place des mandats échelonnés et renouvelables pour les membres des autorités de régulation, distincts des mandats parlementaires ;
 - Mettre en place des mécanismes garantissant la prise en compte de l'avis des partis d'opposition dans le processus de nomination, par exemple en exigeant que tout vote parlementaire sur les nominations soit approuvé à la majorité qualifiée, par exemple à 60 % ou plus, ou en réservant des sièges à des candidats proposés par les petits partis ;
 - Exiger que les ARN prennent leurs décisions en conseil d'administration, notamment pour les décisions importantes relatives aux licences et aux sanctions, en exigeant également une majorité qualifiée ;
 - Exiger des conseils d'administration qu'ils garantissent une transparence totale concernant les décisions et leurs justifications, y compris en envisageant la diffusion en direct des séances ;
 - Mettre en place des mécanismes indépendants (par exemple avec la participation d'ONG ou de groupes professionnels) pour contrôler les activités de l'autorité de régulation ;
- Médias de service public indépendants : les mêmes principes qui sous-tendent les recommandations ci-dessus concernant la mise en place d'autorités nationales de régulation indépendantes devraient s'appliquer à la création d'organes de gouvernance indépendants des médias de service public. En matière de financement, les médias de service public doivent disposer de budgets suffisants, durables et prévisibles, ainsi qu'à l'abri de toute influence politique. Des mécanismes de contrôle indépendants doivent être mis en place pour superviser les performances des médias de service public et le travail de leurs organes de gouvernance, afin de garantir qu'ils remplissent leur mission de service public (voir ci-dessous la section sur les médias de service public) ;
- Utilisation abusive des fonds publics pour influencer la production médiatique : la mise en œuvre de lignes directrices efficaces et de bonnes pratiques peut contribuer à minimiser les risques. Afin de renforcer la transparence de la répartition de la publicité publique et des fonds publics, il est recommandé ce qui suit :
 - les règles devraient s'appliquer à tous les niveaux de gouvernement, y compris les collectivités locales, quelle que soit la taille de la population ;
 - les règles de transparence devraient s'appliquer à tous les intermédiaires impliqués dans le décaissement des fonds publics, y compris les agences de publicité et les régies publicitaires ;
 - le contrôle devrait englober toutes les formes de financement, y compris les abonnements souscrits par les organismes publics ;

- les dépenses cumulées devraient être incluses comme critère de sélection des entreprises médiatiques, avec un seuil au-delà duquel aucun financement supplémentaire ne peut être distribué sans procédure d'appel d'offres ;
- les prestataires de services médiatiques devraient être tenus d'identifier clairement toutes les publicités financées par l'État (et tout autre contenu) ;
- l'institution chargée de contrôler la distribution de la publicité publique devrait disposer des pouvoirs suffisants pour obtenir les informations nécessaires afin de garantir que les organismes publics respectent pleinement leurs obligations de transparence ;
- les acteurs du secteur des médias et la société civile devraient être consultés sur l'élaboration des lignes directrices relatives à la distribution et sur la méthodologie de leur application, ainsi que sur le contrôle et l'évaluation de l'application des règles ;
- les gouvernements devraient garantir une transparence totale sur tous les marchés publics attribués à des entreprises appartenant au même groupe commercial que les fournisseurs nationaux de services de médias ;
- Pluralisme des médias et influence politique/étatique sur les médias d'information : La Commission européenne, assistée du Conseil européen des services de médias, devrait élaborer des lignes directrices sur une méthodologie cohérente et pratique pour évaluer le pluralisme des médias et identifier les garanties nécessaires à sa protection, telles que des seuils de propriété et des garanties d'indépendance éditoriale. Les représentants des acteurs du secteur des médias devraient être consultés sur l'élaboration de la méthodologie requise et sur l'examen de l'application de ses règles. La méthodologie devrait inclure :
 - des limites de propriété croisée étendues aux bénéficiaires effectifs ainsi qu'aux sociétés officielles détenant des actifs médiatiques ;
 - une notion de position dominante qui corresponde aux réalités du marché national des médias ;
 - un ensemble de critères d'exclusion visant à empêcher les entreprises bénéficiant d'un financement public important dans le cadre de marchés publics de détenir simultanément des actifs médiatiques (ou inversement).

5.2. *Accent mis sur les médias de service public*

45. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des cadres juridiques pour les médias de service public, mais des lacunes importantes subsistent, notamment en ce qui concerne les procédures de nomination et de révocation des organes de direction, la protection de l'autonomie éditoriale et la stabilité des modalités de financement.

46. Dans un rapport²⁴ datant de juillet 2025, Reporters sans frontières (RSF) explique que les médias de service public européens traversent une série de crises : leur financement est régulièrement remis en question, les plateformes numériques affectent leur rapport à l'information, ils peuvent facilement être transformés en porte-parole du gouvernement ou en outils de propagande, et, plus généralement, il existe une crise de confiance du public à l'égard de ces médias. Le rapport met en évidence les problèmes suivants :

- Dans plus de la moitié des pays membres de l'UE, les médias publics subissent des pressions, principalement de nature politique.
- Les groupes de médias de service public sont souvent critiqués pour leur coût trop élevé. La redevance audiovisuelle est souvent la cible privilégiée lorsqu'il s'agit de réduire les impôts. Lorsque la redevance est remplacée par un financement provenant du budget de l'État, le budget des médias publics diminue d'environ 9 %, tandis qu'il augmente lorsque la redevance est réformée (+14 %) ou remplacée par une taxe affectée (+9 %).

RSF formule les propositions suivantes :

- Veiller à ce que des garanties solides d'indépendance soient mises en place dans le processus de nomination des dirigeants des médias de service public, qui devrait inclure la participation de la société civile ;
- Développer des pratiques communes pour le suivi du « pluralisme interne » des médias de service public parmi les autorités nationales de régulation européennes ;

²⁴ Voir <https://rsf.org/en/rsf-publishes-new-report-protect-europe-s-public-media>.

- Créer un organisme indépendant chargé d'évaluer les besoins financiers des médias de service public et d'établir un plan de financement pluriannuel ;
- Étudier un système de financement des médias publics par le biais d'une taxe sur les plateformes numériques ;
- Mettre en œuvre des politiques visant à ouvrir les salles de rédaction au public, notamment en instaurant une « Journée des médias » le 3 mai, date de la Journée mondiale de la liberté de la presse ;
- Mettre en place une radiodiffusion internationale paneuropéenne en collaborant avec divers acteurs européens du secteur, notamment Radio Free Europe/Radio Liberty.

47. [Les alertes systémiques](#)²⁵ publiées par les organisations partenaires de la Plateforme pour la sécurité des journalistes concernant les médias de service public en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Hongrie, en République slovaque, en Türkiye, en Biélorussie et en Fédération de Russie²⁶ soulignent la nécessité de :

- des garanties juridiques claires d'indépendance institutionnelle et éditoriale ;
- des procédures de nomination transparentes, fondées sur le mérite et dépolitisées ;
- des mécanismes de financement adéquats, prévisibles et politiquement indépendants ;
- la transparence et la responsabilité dans la gouvernance et la prise de décision, y compris des procédures ouvertes pour les nominations et l'utilisation des fonds publics.

5.3. Déserts médiatiques

48. La Fédération européenne des journalistes (EFJ), en collaboration avec un consortium de partenaires comprenant le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF), International Media Support (IMS) et Journalismfund.eu, a lancé le projet « Local Media for Democracy » afin d'aider les médias locaux, régionaux et communautaires en difficulté dans les zones d'Europe touchées par le désert médiatique, en leur apportant un soutien financier et en renforçant leurs capacités organisationnelles. Le projet a démarré le 1er février 2023 et s'est déroulé sur une période de 18 mois. Il a été cofinancé par l'Union européenne.

49. Ce projet a donné lieu à un rapport publié en 2024 intitulé « Uncovering news deserts in Europe »,²⁷ qui s'attache à identifier les défis et les opportunités pour les médias locaux et communautaires ainsi qu'à recenser les déserts médiatiques dans les 27 États membres de l'UE. Selon ce rapport, l'existence même des médias locaux, régionaux et communautaires est devenue précaire dans de nombreuses régions de l'Union européenne.

50. Le rapport interprète le concept de « désert médiatique » de manière holistique comme « une zone qui manque d'informations suffisantes, fiables et diversifiées provenant de sources médiatiques dignes de confiance ». Il évalue le risque pour les médias locaux et communautaires à travers plusieurs indicateurs liés au nombre de médias, aux conditions économiques et politiques, ainsi qu'au degré de sécurité des journalistes locaux et à l'inclusivité sociale des médias locaux et communautaires envers les minorités, les communautés marginalisées et leur capacité à interagir avec le public.

51. Le rapport a identifié des exemples de bonnes pratiques innovantes dans le secteur des médias locaux et communautaires qui pourraient être considérées comme bénéfiques pour une sphère publique dynamique et ouverte. Il a examiné si les organes de presse testaient des approches innovantes pour améliorer leur portée et leur audience, en proposant de nouvelles formes de travail, de produits ou de services journalistiques, et s'il existe des initiatives citoyennes ou de la société civile apportant des réponses innovantes pour faire face au problème posé par le déclin de l'offre d'informations locales et communautaires.

52. Les marchés des médias locaux dans chaque État membre de l'UE présentent leurs propres complexités et spécificités. Dans certains pays, le problème touche l'ensemble du territoire, tandis que dans d'autres, il se limite à des régions spécifiques, voire à des villes, où certaines communautés se retrouvent privées d'accès aux médias locaux qui diffusent des informations d'intérêt public. Le contrôle politique et

²⁵ Depuis septembre 2024, les organisations partenaires de la Plateforme pour la sécurité des journalistes complètent leurs alertes documentant les menaces graves pesant sur la sécurité des journalistes et la liberté des médias en Europe par une nouvelle catégorie qui met en évidence les problèmes systémiques liés à la liberté des médias, c'est-à-dire les problèmes structurels identifiés par les organisations partenaires comme ayant un effet dissuasif sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes dans les États membres. Les alertes systémiques sont émises lorsqu'au moins cinq organisations partenaires les approuvent.

²⁶ Voir [Partner Organisations of the Safety of Journalists Platform publish a new set of systemic alerts on threats to public service media](#).

²⁷ Voir European University Institute, *op. cit.*

commercial exercé sur les médias locaux touche principalement les régions d'Europe centrale et du Sud-Est (CEE et SEE).

53. La situation des services d'information dans les zones rurales devient de plus en plus problématique. Cela s'explique par une combinaison de facteurs, notamment des problèmes liés à la distribution et à la diminution du nombre de points de vente. Ces problèmes sont exacerbés par la transition numérique en cours et le vieillissement de la population rurale. De plus, on observe une centralisation croissante des rédactions et des journalistes dans les grandes villes régionales, avec une couverture limitée des zones reculées et une évolution vers un journalisme de bureau.

54. L'indépendance éditoriale des médias locaux et communautaires est remise en cause par l'imbrication de deux facteurs : une baisse des recettes publicitaires et une répartition inéquitable de la publicité publique et des subventions accordées aux médias locaux (voir ci-dessus la section sur la mainmise sur les médias). De plus, la transition numérique et la réticence du public à payer pour s'informer exacerbent les défis liés à la viabilité des médias locaux et communautaires dans toute l'UE.

55. Les journalistes locaux souffrent de conditions de travail insatisfaisantes (en particulier les pigistes et les journalistes indépendants) et d'attaques en ligne de plus en plus fréquentes à leur encontre.

56. La couverture des groupes marginalisés, tels que les femmes, la communauté LGBT+, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, est particulièrement problématique en raison de leur public spécifique/restreint, et peu de recherches ont été menées sur ce sujet dans de nombreux pays de l'UE.

57. Bon nombre des bonnes pratiques observées dans le rapport visent à améliorer la qualité de l'information et à regagner l'attention et la confiance des lecteurs. Cela implique de proposer des informations sous différents formats — des formats plus « lents », plus approfondis — et une production d'informations qui soit, à terme, davantage axée sur la communauté et orientée vers le réseautage :

- Les newsletters par e-mail sont devenues populaires pour éviter d'être enfermés dans les écosystèmes des réseaux sociaux et pour regagner un pouvoir de contrôle d'accès. Elles offrent un haut degré de ciblage, un contenu sélectionné, des analyses et des commentaires sans distraction, et constituent un outil utile pour engager les publics, regagner leur confiance et encourager de nouveaux abonnements. Leur succès montre qu'il est possible de rivaliser avec les réseaux sociaux grand public en tirant parti de leurs limites, telles que le manque de contrôle sur la personnalisation, les stratégies visant à capter l'attention et les protections de la vie privée discutables.
 - Exemples : Viernull (Allemagne), InsideStory (Grèce) et Nyomtassteis (Hongrie).
- Les podcasts sont considérés comme un processus plus actif où les auditeurs font preuve d'un engagement plus fort et peuvent les écouter à leur rythme, en tant que forme de « slow media », ce qui crée un lien personnel entre les animateurs et les auditeurs. En même temps, cependant, ils peuvent également créer un « sentiment de collectivité » en permettant les recommandations et le partage entre les utilisateurs. Les podcasts sont particulièrement attrayants pour les publics qui recherchent une expérience médiatique plus réfléchie, consciente et significative.
 - Exemples : Viernull (Allemagne), Kulturpunkt (Croatie)²⁸.
- L'implication dans des activités d'intérêt public qui ont à terme un impact social est enrichissante pour les médias locaux en raison de leur proximité avec les thématiques et les communautés qu'ils couvrent. Les initiatives particulièrement significatives des médias locaux en matière d'inclusion sociale sont les « journaux de rue », vendus par des personnes en situation de marginalisation sociale.
 - Exemples : Kralji ulice (Slovénie).
- La mise en réseau et la coopération transnationales peuvent également être considérées comme une bonne pratique.
 - Exemples : Réseau international des journaux de rue, InLeaks.
- Les méthodes de financement alternatives comprennent les modèles d'abonnement et les subventions offertes par les gouvernements nationaux, la Commission européenne ou d'autres institutions.
 - Exemples : InsideStory, Viernull, podcasts (abonnements), Spot On Stories (Pays-Bas, subventions)
- L'utilisation des canaux en ligne pour atteindre le public est une pratique couronnée de succès pour les médias d'information locaux, mais elle peut avoir des conséquences indésirables. Les incitations économiques et la logique des plateformes de réseaux sociaux peuvent, par exemple, influencer, voire dicter les décisions éditoriales des médias d'information locaux²⁹.

²⁸ Voir [Newsletters, podcasts and slow media: successful news media strategies to engage audiences in the attention economy - Centre for Media Pluralism and Media Freedom](#).

²⁹ Voir [The ambivalent and ambiguous role of social media in news desertification - Centre for Media Pluralism and Media Freedom](#).

58. En raison de sa mission d'intérêt public, les médias de service public jouent un rôle crucial pour garantir une couverture adéquate des zones régionales et locales, tant sur le plan géographique qu'en termes d'offre de services dans les langues minoritaires.

6. Le pluralisme des médias à l'ère des réseaux sociaux et de l'IA

59. Comme indiqué précédemment, les plateformes en ligne détenues par les grandes entreprises technologiques sont devenues des intermédiaires influents capables de contrôler l'accès au contenu, ce qui leur permet de déterminer non seulement quel contenu est disponible, mais aussi sa visibilité et sa facilité de recherche, entraînant d'importants déséquilibres de pouvoir entre les plateformes, les médias et l'État.

60. En ce qui concerne la visibilité et la facilité de recherche des contenus dans l'environnement en ligne, la Commission européenne a commandé une étude³⁰ qui examine comment les contenus culturels européens sont découverts et consultés dans l'environnement numérique actuel. Le rapport explique que les efforts visant à préserver la diversité culturelle et linguistique en ligne se sont traditionnellement concentrés sur le soutien à la production et à la disponibilité de contenus culturels diversifiés, mais qu'aujourd'hui, la simple disponibilité ne suffit plus : la découvrabilité est devenue le prochain enjeu crucial.

61. Le rapport contient les recommandations suivantes :

- Favoriser la collaboration et la gouvernance pour une découvrabilité équitable par la création d'un forum multipartite de l'UE, en intégrant la découvrabilité dans les stratégies culturelles de l'UE et des États membres, et en promouvant des partenariats intersectoriels pour traiter des questions telles que la transparence, les métadonnées et l'accès aux données.
- Renforcer la collaboration en matière de données et les connaissances pour une meilleure découvrabilité en consolidant la collecte de données culturelles via le futur Centre de données culturelles de l'UE, en élaborant des définitions cohérentes des « œuvres européennes », en améliorant les normes relatives aux métadonnées et en menant régulièrement des enquêtes auprès des consommateurs sur la consommation et la découverte culturelles.
- Développer les capacités et les outils numériques pour les créateurs et les organisations culturelles : des programmes de formation, des réseaux d'apprentissage entre pairs et des outils pratiques (y compris des solutions de métadonnées assistées par l'IA) devraient aider les acteurs culturels à promouvoir plus efficacement leur travail dans les environnements numériques.
- Mesures axées sur le public, telles que le renforcement des compétences numériques et en matière d'IA, la mise en place de campagnes de sensibilisation à la diversité culturelle européenne, l'engagement des jeunes publics, l'amélioration de l'accès pour les minorités linguistiques et le soutien à l'inclusion numérique des utilisateurs plus âgés.
- Accélérer la recherche et l'innovation en matière de découvrabilité en soutenant les initiatives de R&I sur des systèmes de recommandation équitables et diversifiés, en étudiant l'impact des contenus générés par l'IA et en développant des outils pour améliorer la transparence et la vérifiabilité des algorithmes.
- Renforcer l'offre de contenus européens en augmentant les financements destinés à la traduction et à la localisation, en soutenant des vitrines culturelles sélectionnées avec soin, en explorant des mécanismes de mise en avant des œuvres européennes, en améliorant la transparence algorithmique pour les créateurs et les utilisateurs, et en garantissant l'authenticité à l'ère des contenus générés par l'IA.

62. En ce qui concerne le pouvoir de contrôle des géants de la technologie, les téléviseurs connectés et leurs systèmes d'exploitation sont devenus un nouveau champ de bataille. Les systèmes d'exploitation des téléviseurs connectés sont en passe de devenir un point d'accès central aux contenus audiovisuels. Pour un nombre croissant de citoyens européens, un téléviseur n'est plus seulement un récepteur de chaînes de télévision, mais plutôt une passerelle principale vers l'information, la culture et le divertissement à domicile. De plus en plus, l'accès à ce contenu n'est plus assuré par les diffuseurs traditionnels, mais par des interfaces de contrôle de plateformes. Les systèmes d'exploitation des téléviseurs connectés sont discrètement devenus l'un des contrôleurs les plus puissants de la chaîne de valeur des médias.

63. Le marché européen des systèmes d'exploitation pour téléviseurs connectés s'est concentré autour de grandes plateformes écosystémiques telles qu'Android TV, Amazon Fire ou le système d'exploitation de Samsung. Un nombre limité d'opérateurs a acquis la capacité d'influencer la disponibilité et la visibilité des

³⁰ Voir [Study on the discoverability of diverse European cultural content in the digital environment](#).

contenus en contrôlant l'accès aux audiences et la distribution des contenus. Lorsqu'un petit nombre d'acteurs mondiaux contrôle le système d'exploitation de la télévision, l'interface utilisateur principale, la logique de recommandation, l'infrastructure publicitaire et, dans de nombreux cas, leurs propres services de contenu concurrents, ils deviennent des contrôleurs structurels entre les fournisseurs de médias et les audiences. Les téléviseurs connectés amplifient ce pouvoir de contrôle car les coûts de changement sont très élevés (les téléviseurs sont remplacés tous les 7 à 10 ans), parce qu'il existe très peu de voies d'accès alternatives et parce que les interfaces TV agrègent de plus en plus les contenus entre les différents services. Cela signifie que les décisions concernant la mise en avant et le classement des contenus ont un impact direct et immédiat sur les taux d'audience.

64. Cette question est importante car le pluralisme dépend aujourd'hui non seulement de qui produit le contenu, mais aussi de qui en contrôle l'accès. Lorsque la visibilité est régie par une interface unique, un assistant unique ou une logique de recommandation unique, les choix éditoriaux peuvent être influencés par les plateformes, et la dépendance économique vis-à-vis des contrôleurs s'accroît. Cela représente une nouvelle forme de concentration que les règles existantes en matière de propriété des médias ne sont pas censées traiter. Les systèmes d'exploitation de la télévision connectée remplissent désormais des rôles fonctionnellement comparables à ceux de tous les services de plateformes réglementés, mais ils n'avaient jusqu'à très récemment fait l'objet que d'une attention réglementaire bien moindre.

65. Dans une lettre ouverte adressée à la Commission européenne³¹, les principales associations européennes de radiodiffusion demandent à la Commission européenne, dans le cadre du DMA, de :

- désigner les principaux systèmes d'exploitation de la télévision connectée et les fournisseurs d'assistants virtuels comme contrôleurs d'accès ;
- si aucun d'entre eux ne satisfait aux seuils quantitatifs, d'ouvrir une enquête de marché sur la base des seuils qualitatifs (article 3, paragraphe 8) ;
- de revoir la définition des « entreprises utilisatrices » aux fins de la désignation des assistants virtuels comme contrôleurs d'accès, dans le cadre de la révision en cours du DMA. Cette définition doit être interprétée au sens large, appliquée de manière technologiquement neutre et englober toutes les entités qui s'appuient de manière significative sur la plateforme des assistants virtuels pour atteindre les utilisateurs finaux.

66. En effet, l'UE dispose déjà d'outils réglementaires pertinents, tels que le DMA, le DSA et l'EMFA, qui peuvent être utilisés pour lutter contre le pouvoir de contrôle d'accès structurel. À titre d'exemple, en septembre 2025, une alliance d'ONG, d'associations professionnelles et d'organisations du secteur des médias a déposé une plainte officielle auprès de la *Bundesnetzagentur* (Agence fédérale des réseaux allemande), en sa qualité de coordinateur des services numériques (DSC), contre les « AI Overviews » de Google. Les signataires font valoir qu'en intégrant des réponses générées par l'IA (les « Google AI Overviews ») dans ses résultats de recherche, Google enfreint des dispositions clés du DSA – avec de graves conséquences pour la diversité des médias, la liberté d'expression et le débat démocratique³². Après, le 9 décembre 2025, la Commission européenne a annoncé l'ouverture d'une enquête antitrust officielle afin de déterminer si Google avait enfreint les règles de concurrence de l'UE en utilisant le contenu d'éditeurs web, ainsi que le contenu téléchargé sur la plateforme de partage de vidéos en ligne YouTube, à des fins d'intelligence artificielle³³.

67. Dans le domaine de l'IA, les applications dites d'intelligence artificielle générative (GenAI) posent des défis nouveaux et importants pour le pluralisme des médias et de l'information. Dans sa note d'orientation sur les implications de l'intelligence artificielle générative pour la liberté d'expression³⁴, le Comité directeur du Conseil de l'Europe sur les médias et la société de l'information (CDMSI) affirme que les services alimentés par l'IA générative deviennent de plus en plus une passerelle vers l'information et peuvent avoir un impact direct sur la visibilité et la viabilité économique du journalisme ainsi que sur son rôle sociétal, en particulier lorsque les sources sont dissociées ou mal attribuées, et lorsque les organisations médiatiques ne sont pas rémunérées équitablement pour l'utilisation de leur contenu dans le cadre de l'entraînement ou de l'adaptation de ces modèles.

³¹ Voir <https://www.acte.be/publication/european-broadcasting-associations-statement-on-connected-tvs-virtual-assistants/>.

³² Voir <https://www.bdzv.de/service/presse/pressemitteilungen/2025/eine-allianz-aus-ngos-verbaenden-und-organisationen-der-medien-und-digitalwirtschaft-reicht-dsa-beschwerde-gegen-googles-ai-overviews-ein>.

³³ Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_2964.

³⁴ [Note d'orientation sur les implications de l'IA générative pour la liberté d'expression](#), adoptée par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) du Conseil de l'Europe lors de sa 28e réunion plénière, du 3 au 5 décembre 2025.

68. Si l'IA générative a le potentiel d'engendrer des gains d'efficacité dans le secteur des médias (en améliorant les processus au sein des entreprises médiatiques et en soutenant la recherche, la documentation et l'analyse journalistiques), il est impératif qu'elle reste sous contrôle éditorial humain, compte tenu des risques qu'elle comporte. Les modèles d'IA générative entraînés sur des ensembles de données incomplets ou biaisés peuvent exacerber les biais existants et nuire à la diversité des voix éditoriales, des points de vue, des formats et des sources accessibles au public, compromettant ainsi le pluralisme des médias et de l'information. Les opinions et les idées défendues par les propriétaires d'outils et de produits d'IA générative pourraient également être amplifiées, ce qui pourrait entraîner des conséquences sur l'indépendance éditoriale et la diversité des sources. De plus, l'utilisation d'applications de recherche augmentée basées sur l'IA générative comme sources d'information a créé de nouveaux intermédiaires entre les médias et leur public et pourrait perturber la portée et la viabilité économique des médias ; par ailleurs, l'utilisation de matériel protégé par le droit d'auteur comme données d'entrée, pour l'entraînement et dans les résultats générés par l'IA pourrait nuire au modèle économique et à la viabilité financière du journalisme, ainsi qu'à d'autres industries créatives (voir ci-dessus). Enfin, la communication individuelle qui existe entre les systèmes d'IA générative et leurs utilisateurs risque de créer une « bulle individuelle », dans laquelle les individus sont alimentés par des flux d'informations personnalisés qui renforcent leurs croyances et préjugés personnels existants, voire leurs perceptions erronées, diluant ainsi la notion même d'un espace d'information partagé et pluraliste. Cela comporte le risque de rendre les individus plus vulnérables à la manipulation et moins enclins à s'accorder sur des faits fondamentaux, ce qui, en fin de compte, a un impact sur la liberté de recevoir des informations et d'avoir une opinion. À long terme, cela peut exacerber le processus en cours de fragmentation sociétale de l'espace informationnel et de polarisation.

69. Conformément aux recommandations figurant dans la note d'orientation, les États membres devraient prendre des mesures proactives pour garantir que les applications d'IA générative, leur conception et leur utilisation respectent et promeuvent la liberté d'expression tout en atténuant les risques potentiels. Ces mesures s'articulent autour de quatre domaines d'action :

- i. Observer l'impact des applications et des technologies d'IA générative sur la liberté d'expression grâce à des mécanismes de surveillance et de test proportionnés évaluant leurs effets positifs et négatifs potentiels. Cette approche permettra de mettre en place des mesures de transparence, aidera à identifier les biais et favorisera une gouvernance responsable des données ainsi que la responsabilité.
- ii. Évaluer les systèmes d'IA générative au moyen d'évaluations continues des risques et des impacts, y compris des évaluations d'impact sur la liberté d'expression systématiques, adaptées, spécifiques à chaque cas d'utilisation et inclusives, ainsi qu'une diligence raisonnable dans les marchés publics.
- iii. Permettre le plein exercice et la protection du droit à la liberté d'expression, notamment en renforçant les normes sociotechniques, qui appliquent une approche méthodologique visant à se prémunir contre les impacts humains et sociétaux de la technologie par le biais de spécifications et de processus techniques.
- iv. Donner les moyens d'agir aux parties prenantes concernées, telles que les États, le secteur privé, les acteurs du monde universitaire et de la société civile, les utilisateurs finaux commerciaux et les particuliers, en adoptant un large éventail de mesures visant à la sensibilisation et à des approches participatives de la gouvernance (y compris les assemblées citoyennes), à l'éducation, à la recherche, à la publication des résultats des évaluations des risques et des impacts, à la facilitation du choix des utilisateurs et à d'autres approches de coopération internationale.

7. Conclusions

70. L'indépendance des médias et le pluralisme des médias sont menacés par le contrôle éditorial croissant du secteur des médias par des acteurs politiques et économiques (ce que l'on appelle la « mainmise sur les médias »), la pression croissante exercée sur les médias de service public, l'apparition de « déserts médiatiques » et l'intensification de la concurrence et de la domination du marché par les plateformes en ligne. Ces menaces croissantes exigent une réponse rapide et décisive de la part des gouvernements, des législateurs et des autorités de régulation.

71. Les fusions et acquisitions dans le secteur des médias devraient être évaluées en fonction de leur impact sur l'indépendance et le pluralisme des médias.

72. La transparence de la propriété des médias peut contribuer à rendre le pluralisme des médias effectif en portant à la connaissance du public et des autorités de régulation les structures de propriété qui sous-tendent les médias – lesquelles peuvent influencer les politiques éditoriales.

73. L'indépendance éditoriale des médias doit être protégée à tout prix, et la gouvernance et le financement des médias de service public doivent être correctement réglementés afin d'éviter toute ingérence politique.

74. Des mesures efficaces devraient être prises pour éviter que le secteur des médias ne soit pris en otage par des acteurs politiques et financiers dans le but de contrôler l'information publique, de faire taire les voix critiques et de manipuler l'opinion publique.
75. Les autorités de régulation des médias doivent être indépendantes, tant en principe qu'en pratique, et disposer de ressources financières suffisantes pour remplir leur rôle. Leurs décisions doivent être objectives, justifiées, transparentes, non discriminatoires, proportionnées et susceptibles de recours devant une instance d'appel indépendante.
76. Les journalistes doivent pouvoir travailler en toute sécurité, sans crainte ni restrictions indues.
77. L'émergence de « déserts médiatiques » doit être combattue par des solutions sur mesure, et le soutien public aux médias locaux doit être transparent et équitable dans l'allocation des ressources, y compris la publicité publique, afin d'éviter la mainmise sur les médias et les menaces pesant sur l'indépendance des médias en général. Le manque de données relatives aux informations économiques et financières concernant les médias locaux et communautaires doit être comblé de toute urgence.
78. Il est essentiel que les services d'intérêt général, et en particulier les médias de service public, bénéficient d'une place appropriée sur les plateformes en ligne et les interfaces télévisuelles.
79. Des mesures appropriées devraient être mises en œuvre afin que les téléviseurs connectés et les assistants virtuels ne deviennent pas des contrôleurs d'accès ayant le pouvoir de décider quels contenus sont mis en avant sur nos écrans.
80. Sur la base de ces conclusions, je propose une série de mesures concrètes dans le projet de résolution.

Annexe – Avis divergent présenté par Mme Zeynep Yıldız (Türkiye, NI), membre de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, conformément à l'article 50.4 du Règlement

1. Tout en saluant ce rapport et en reconnaissant sa précieuse contribution au débat sur le pluralisme des médias, la concentration des médias et la viabilité du journalisme indépendant, je souhaite exprimer certaines réserves concernant les références à la Türkiye figurant dans l'exposé des motifs. À mon avis, ces appréciations ne reflètent pas pleinement le contexte juridique, institutionnel et sociétal plus large dans lequel les politiques relatives aux médias et les mesures réglementaires sont mises en œuvre.
2. La Türkiye, à l'instar de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, est confrontée à des défis complexes découlant des menaces terroristes, de la transformation numérique rapide, de la désinformation et de l'évolution des modes de communication en ligne. Face à ces défis, les autorités s'efforcent de préserver un équilibre délicat entre la protection de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, d'une part, et les exigences légitimes de l'ordre public, de la sécurité nationale et de la protection des droits d'autrui, d'autre part. Le journalisme ne saurait être utilisé comme un bouclier contre la responsabilité pénale. Les références à des « journalistes emprisonnés » peuvent être trompeuses lorsque les procédures concernent des infractions pénales présumées plutôt que des activités journalistiques. Ces affaires sont examinées par des juridictions indépendantes dans le respect des garanties procédurales et du droit à un procès équitable.
3. Je considère également que la qualification de la Türkiye comme exemple de « prise de contrôle des médias » ne tient pas suffisamment compte de la diversité et du dynamisme du paysage médiatique du pays. La Türkiye continue d'abriter un large éventail de médias représentant différentes sensibilités politiques, idéologiques et sociales. De nombreux organes de presse examinent et critiquent ouvertement les politiques gouvernementales ainsi que les acteurs politiques, tout en continuant à toucher un vaste public. Si des défis subsistent incontestablement, l'existence d'un environnement médiatique vivant et pluraliste mérite également d'être dûment reconnue.
4. En outre, les références aux interventions concernant certains médias gagneraient à être présentées dans un cadre plus complet, tenant compte de l'ensemble des circonstances juridiques et factuelles pertinentes. Les mesures prises à l'encontre d'organisations médiatiques ne reposent pas sur leur orientation politique ou leur ligne éditoriale, mais sont liées à des procédures juridiques concernant des activités illicites établies par les autorités compétentes ou à des procédures d'insolvabilité menées conformément à la législation applicable.
5. S'agissant du cas d'Açık Radyo, j'estime que l'exposé des motifs ne rend pas suffisamment compte des aspects juridiques et procéduraux de l'affaire. Les mesures adoptées par le Conseil suprême de la radio et de la télévision (RTÜK) ne reposaient pas uniquement sur la mention d'un événement commémoratif, mais découlaient de préoccupations relatives à l'utilisation d'une terminologie concernant les événements de 1915, considérée comme incompatible avec le cadre réglementaire applicable. En outre, le retrait de la licence de diffusion est intervenu à l'issue d'un processus administratif progressif comprenant des sanctions préalables ainsi qu'une suspension de programme, et a finalement été motivé par le non-respect de décisions réglementaires. Comme toute mesure administrative, ces décisions demeurent soumises au contrôle juridictionnel.
6. En conclusion, tout en soutenant les objectifs généraux du rapport, je sou mets respectueusement la présente opinion dissidente dans l'espoir qu'elle contribue à l'élaboration d'un texte plus nuancé et mieux contextualisé, favorisant ainsi une compréhension plus complète de l'environnement médiatique en Türkiye.