
Un an de débats autour de la future loi européenne sur la liberté des médias

Description

Le Parlement européen a voté le 3 octobre 2023, après moult amendements¹, la proposition de règlement européen sur la liberté des médias ou European Media Freedom Act (EMFA)² visant à protéger les journalistes et la liberté de la presse, publiée par la Commission européenne le 16 septembre 2022.

L'objectif affiché est de garantir l'indépendance des médias en harmonisant les politiques des États membres sur des questions fondamentales en démocratie comme l'indépendance des rédactions, le pluralisme des médias ou la protection des journalistes. Sabine Verheyen, rapporteure de la proposition, a déclaré que les députés européens avaient franchi *«une étape législative importante pour sauvegarder la diversité et la liberté de notre paysage médiatique et de nos journalistes»* et fait *«un pas important dans la protection de nos démocraties»*.

L'EMFA intervient en réaction aux mesures restrictives de la liberté de la presse³. La proposition s'inscrit également au sein d'un ensemble de mesures adoptées par l'Union dans le cadre de son plan d'action européen pour la démocratie⁴. Ce plan poursuit plusieurs objectifs : promouvoir des élections libres et équitables, encourager un paysage médiatique européen libre et indépendant et, enfin, participer activement à la lutte contre l'opinion publique de la désinformation. Dans ce plan d'action, l'EMFA se présente concomitamment avec le règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité politique⁵ ; elle fait suite à la directive sur les services de médias audiovisuels⁶, dispositif phare de l'Union européenne dans sa recherche d'un meilleur encadrement des grandes plateformes.

La Commission expliquait vouloir *« résoudre une série de problèmes affectant le fonctionnement du marché intérieur des services de médias et les activités des fournisseurs de tels services »*. Initiative louable au regard du rapport du Media Pluralism Monitor de 2022 qui classe trois candidats à l'Union européenne *« l'Albanie, la Serbie et la Turquie »*, mais aussi cinq États membres *« la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Bulgarie »* comme pays *« à haut risque »*, concernant l'indépendance politique des organisations médiatiques, des médias d'information et du service public⁷. La proposition est *« très ambitieuse (voir La rem n°63, p.5) »*. Du fait du rôle central des médias dans la démocratie, de son impact potentiel sur les droits fondamentaux et sur les législations nationales, elle suscite depuis sa publication de nombreuses réactions, tant au niveau européen qu'au sein des États membres.

De vifs débats se tiennent en France, où l'Assemblée nationale avait déjà rendu en décembre 2022 un rapport d'information assez mitigé sur son sujet⁸. Le Sénat, par l'intermédiaire de sa commission des affaires étrangères et de sa commission de la culture, a organisé une table ronde réunissant des professionnels de la presse écrite en ligne⁹, des acteurs majeurs de l'audiovisuel français¹⁰, ainsi que le président de l'Auto-Association de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). En septembre 2023, l'intensité des discussions autour de l'EMFA a d'ailleurs redoublé, à la suite de la garde à vue de la journaliste Ariane Lavrilleux¹¹ et de la perquisition de son domicile à la recherche de ses sources d'information. Nombreux sont les défenseurs de la presse qui estiment qu'il est urgent d'adopter de nouvelles mesures protectrices pour les journalistes et leurs sources en France, à l'instar de Julie Majerczak, directrice de Reporters sans frontières à Bruxelles, déclarant à l'AFP au sujet de la proposition que *« ces garde-fous sont clairement plus protecteurs que la loi française et apportent un niveau de protection qui aurait empêché un épisode comme celui d'Ariane Lavrilleux se produire »*¹².

L'intention du texte unanimement saluée

L'intention de la proposition est louée presque unanimement par les législateurs comme par les acteurs des médias et les journalistes. Les participants à l'audition au Sénat du 23 mars 2023 estiment que la situation dans certains États membres, notamment en Hongrie ou en Pologne, appelle l'adoption de mesures protectrices. Catherine André, vice-présidente de l'Association des journalistes européens, dénonce, elle aussi, une dégradation de la situation des journalistes en Europe et un «*musellement*» de la presse ; Christophe Deloire, secrétaire général de Reporters sans frontières, salue l'opportunité du texte. Lors de la table ronde au Sénat réunissant les principaux acteurs de l'audiovisuel français, Geoffroy Didier, député européen PPE (Parti populaire européen), rapporteur de la commission du marché intérieur, estime, quant à lui, qu'une «*régulation européenne s'impose pour assurer les conditions d'une concurrence loyale*» entre grandes plateformes numériques et médias traditionnels.

Publiée le 2 mai 2023, une lettre à l'attention de la Commission européenne¹³, signée par les principaux représentants européens du secteur des médias et du journalisme, salue, à son tour, «*les intentions de l'art. 4 du projet de loi européenne*», qui vise à garantir que les journalistes et les rédacteurs puissent travailler sans interférence, y compris lorsqu'il s'agit de protéger leurs sources et leurs communications. Ils estiment néanmoins que «*les protections prévues dans le projet de la Commission sont insuffisantes pour protéger efficacement les journalistes contre toute ingérence induite, interdire la surveillance des journalistes et protéger les sources et les communications journalistiques*».

Des réserves sur la base légale du texte

L'EMFA est fondé sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui donne le pouvoir au Parlement européen et au Conseil de prendre des mesures ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, en rapprochant et en uniformisant les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres. Dans son exposé des motifs, la Commission européenne justifie l'utilisation de cet article en pointant la menace pour la liberté et le bon fonctionnement des médias que représentent les influences extérieures. Elle estime que la fragmentation des législations nationales en matière de pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale ne garantit pas le bon fonctionnement du marché intérieur des services de médias. Reste que ce choix de base, et les réserves quant à l'utilisation de l'article 114 TFUE comme unique fondement sont nombreuses.

Dans un premier rapport d'analyse rendu le 20 avril 2023¹⁴, la Commission de la culture et de l'éducation (Cult) du Parlement jugeait que si l'article 114 TFUE est adéquat pour créer le Comité européen pour les services de médias (CESM, ou EBMS en anglais pour European Board for Media Services, voir *infra*), la diversité des objectifs poursuivis par l'EMFA ne peut cependant reposer sur la généralisation de cette base juridique¹⁵. Elle relève, en ce sens, que la formulation du champ d'application de la proposition dépasse la notion de bon fonctionnement et fait

référence des notions plus fondamentales, relatives à la qualité des services de médias, telles que la liberté des médias, le pluralisme et l'indépendance éditoriale, qui sont de la compétence des États membres. La commission avait ainsi suggéré de renforcer les fondements de la proposition en se référant également à l'article 167 TFUE, qui donne pour mission à l'Union de contribuer à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale.

Des doutes sur la légitimité d'une intervention européenne comme sur l'existence d'un marché européen des médias

L'article 5 du TFUE consacre le principe de subsidiarité. Il facilite l'intervention de l'Union européenne quand les objectifs d'une action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière satisfaisante par chacun des États membres.

En France, au cours de l'audition au Sénat sur les enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes, Florence Blatrix Contat, rapporteure de la commission des affaires européennes, rappelle que les sénateurs considèrent la proposition comme non conforme au principe de subsidiarité. À plusieurs reprises, la question est d'ailleurs soulevée de la compatibilité du projet de règlement avec la loi de 1881 sur la liberté de presse ainsi qu'avec la loi de 1986 relative à la liberté de communication. Le choix même de la voie réglementaire par l'Union a été remis en cause, les différents intervenants indiquant que la loi de 1881 sur la liberté de la presse est suffisante et permet d'atteindre les objectifs posés par l'EMFA.

En réponse, le rapport de la commission Cult a souligné que si, dans certains États membres, l'EMFA se justifie, une réglementation européenne moins contraignante que les mesures nationales n'apporterait pas forcément la valeur ajoutée attendue. La commission constate ainsi que quatre États, dont la France, ont dressé des avis soutenant que l'EMFA ne respecte pas le principe de subsidiarité. Elle invite donc l'Union européenne à une prise en compte plus sérieuse de ces questions et à une évaluation comparative plus complète de la situation au sein des États membres. La commission Cult a aussi appelé à un examen approfondi des mesures de mise en œuvre de l'EMFA au regard du potentiel limitant les pouvoirs d'interprétation des autorités nationales. Elle incite donc le Parlement à réévaluer l'intérêt d'opter pour un règlement plutôt que pour une directive.

Lors de l'audition, André Gattolin, lui aussi rapporteur de la commission des affaires européennes au Sénat français, regrette que la diversité culturelle et linguistique des États membres ne soit pas suffisamment prise en compte et conteste, par conséquent, l'existence même d'un marché européen de la presse. Cette position est partagée par la majorité des intervenants. Pour Patrick Eveno, historien des médias, «*le marché est soit complètement international (on peut penser à Murdoch ou à Bertelsmann), soit non européen*». C'est également la position de Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Association européenne des éditeurs de journaux (ENPA) et de la

Commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale, qui estime qu'un marché intérieur de la presse écrite n'existe pas.

Des dispositions ne répondant pas aux attentes en matière d'indépendance des médias

L'article 4 de la première version de la proposition consacrait le droit pour les fournisseurs de services de médias «exercer leurs activités économiques dans le marché intérieur sans restriction autre que celles autorisées par le droit de l'Union». L'article précise les limites qui ne doivent pas être franchies par les États membres et leurs autorités de régulation respectives : ne pas s'immiscer dans les décisions éditoriales des médias ou ne pas tenter de les influencer, ne pas s'opposer contre les médias ou les journalistes pour obtenir des informations sur leurs sources et, enfin, s'abstenir d'utiliser tout logiciel d'espionnage.

L'article 4 divise cependant, car ses dispositions protégeant la liberté éditoriale s'accompagnent de dérogations à la faveur des États, en cas de «raison impérieuse d'intérêt général», «pour des raisons de sécurité nationale» ou «dans le cadre d'enquêtes sur des formes graves de criminalité concernant l'une des personnes susmentionnées».

Dans une lettre ouverte adressée aux eurodéputés le 19 juin 2023, une soixantaine d'organisations de la société civile européenne dont le Syndicat national des journalistes (SNJ), La Quadrature du Net, le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (ECPMF) ou encore Reporters sans frontières s'alarment au sujet de cet article 4 «ayant pourtant pour objet la reconnaissance des droits des fournisseurs de services médias¹⁶ en ce qu'il constituerait une régression à l'exercice de la liberté de la presse. Ils dénoncent l'exception de sécurité nationale à l'interdiction du déploiement de logiciels espions tels que Pegasus contre les journalistes, et ils reprochent au texte d'allonger la liste des infractions qui autorise une surveillance des journalistes, de leurs familles et de leurs sources. Selon Chloé Berthelamy du réseau European Digital Rights, «le Conseil prend des mesures dangereuses pour légaliser des formes inacceptables de surveillance contre les journalistes et leurs sources. S'ils sont confirmés, ces changements tueraient tout le potentiel dont dispose le Media Freedom Act pour arrêter les scandales de logiciels espions dans l'Union européenne»¹⁷.

La commission Cult et la commission Libe (Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures) ont réagi face à ces critiques adressées à l'article 4 par l'adoption de nouveaux amendements le 7 septembre 2023, venant préciser les dérogations accordées aux États, notamment par l'ajout d'un critère de gravité de l'infraction. Le 27 septembre 2023¹⁸, une nouvelle lettre associant médias, journalistes et autres organisations réclame une interdiction «inconditionnelle» de l'utilisation des spywares à l'encontre des journalistes¹⁹. «Bien qu'elle ait inclus des garanties plus strictes dans son avis, la LIBE autorise toujours l'utilisation de logiciels espions dans certaines circonstances. Malheureusement, cet avis ne va pas assez loin et pourrait encore conduire à des abus»

, regrettent-ils.

Un déséquilibre persistant entre les très grandes plateformes et les services de médias

Le champ d'application de l'article 6 n'avait pas non plus convaincu lors de l'audition au Sénat, notamment sur la répartition des pouvoirs et responsabilités attribués au chef de la rédaction. Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne, a indiqué soutenir *« un amendement visant à permettre des marges de manœuvre de la rédaction, mais dans le cadre de la ligne éditoriale décidée par l'éditeur »*.

De nombreuses réserves ont également porté sur l'article 17 concernant la *« fourniture de services de médias dans un environnement numérique »* qui prévoit d'encadrer la modulation des contenus journalistiques par les plateformes en ligne. Il s'agit d'éviter la suppression arbitraire des contenus de presse, comme a pu le faire Twitter. Pour ce faire, les services de médias doivent être identifiés comme indépendants sur le plan éditorial et transparents concernant leurs propriétaires. Quant aux très grandes plateformes, elles ont pour obligation d'avertir le service de médias vingt-quatre heures à l'avance de la suspension de contenu et de lui fournir un exposé des motifs de cette décision. Les très grandes plateformes devraient prendre également toutes les mesures nécessaires pour traiter d'éventuelles plaintes émanant de ces fournisseurs de services de médias.

Ces dispositions ont été qualifiées d'ambiguës, voire d'inacceptables par le président de l'ENPA pendant son intervention au Sénat, jugeant illégitimes les pouvoirs donnés aux grandes plateformes sur les services de médias. Le nouveau rapport de la commission Cult du 7 septembre 2023 est, en réponse, largement intervenu sur l'article 17 en ajoutant un grand nombre de dispositions. Dans le cas où¹ les plateformes en ligne voudraient suspendre ou restreindre sa fourniture de service à un service de médias, elle devra obligatoirement le notifier en *« précisant la clause spécifique des conditions générales avec laquelle le service de médias était incompatible »*, tout en laissant la possibilité à ce dernier de répondre à cette notification. Les nouveaux amendements adoptés par la commission Cult sont davantage accueillis favorablement par les organisations du secteur des médias qui, lors d'une lettre jointe signée par l'ENPA (European Newspaper Publishers' Association), l'EBU (European Broadcasting Union) et l'EFJ (European Federation of Journalists), invitent le Parlement à les adopter et *« à ne pas se contenter de moins »*²⁰.

Des interrogations sur le futur Conseil européen des services de médias

Par l'EMFA, un nouvel organisme succéderait au Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA). La création de ce Conseil européen des services de médias apporte également son lot de polémiques. La commission Cult souligne que la Commission européenne s'attend à voir attribuer un rôle central, lequel serait susceptible d'entraîner des tensions au regard, d'une part, des compétences respectives des États membres et, d'autre part, des

tâches dévolues aux autorités de régulation nationales. Il est affirmé, par ailleurs, que la répartition des pouvoirs entre ces institutions n'est pas clairement définie²¹. De plus, la commission Cult s'interroge sur la manière dont les différentes instances de recours pourront interagir avec les autorités nationales de régulation et le Conseil européen des services de médias, étant donné que la proposition n'indique pas la répartition spécifique des tâches de surveillance ou de l'application des régimes de sanctions.

En juin 2023 au Sénat, le président de l'Arcom, Roch-Olivier Maistre, a émis quelques réserves au sujet de ce nouveau Conseil européen des services de médias, estimant que son indépendance envers le pouvoir exécutif européen n'est pas encore assez assurée par la proposition.

L'avenir de la proposition

Après l'adoption le 7 septembre 2023, par la commission Cult, de la dernière version largement amendée de son rapport, le Parlement européen a voté l'EMFA, le 3^e octobre 2023, par 448 voix pour, 102 contre et 75 abstentions. S'ensuivront les négociations entre les États membres. Les débats vont donc reprendre sur les points saillants que sont la protection de l'indépendance éditoriale des médias, la protection des sources des journalistes et la protection des médias face aux décisions arbitraires des grandes plateformes.

Sources :

1. Amendements du Parlement européen, adoptés le 3^e octobre 2023, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias), europarl.europa.eu.
2. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE, Bruxelles, 16 septembre 2022.
3. Reporters sans frontières, « Hongrie : RSF alerte sur les nouvelles mesures contre la liberté de la presse de Viktor Orbán », rsf.org/fr, 6 juillet 2022.
4. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne, Bruxelles, 3 décembre 2020.
5. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité caractéristique politique, Bruxelles, 25 novembre 2021.
6. Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive sur les services de médias audiovisuels) compte tenu de l'évolution des réalités du marché.

7. Bleyer-Simon Konrad, Brogi Elda, Carlini Roberta *et al.*, «*Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*», Centre for Media Pluralism and Media Freedom, op.europa.eu, MPM 2022.
8. Rapport d'information déposée par la commission des affaires européennes sur la Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, Assemblée nationale, 7 décembre 2022.
9. Compte rendu disponible sur le site du Sénat.
10. Compte rendu disponible sur le site du Sénat.
11. «*Pourquoi l'arrestation d'une journaliste et la mise en examen d'un ex-militaire font polémique*», *Le Progrès* avec l'AFP, 22 septembre 2023.
12. «*Feu vert des eurodéputés à une loi sur la liberté des médias*», *Le Point* avec l'AFP, 3 octobre 2023.
13. Lettre disponible sur le site de l'European Federation of Journalists (EFJ), europeanjournalists.org/blog/2023/05/02/emfa-member-states-must-ensure-effective-protection-of-sources.
14. Cult Committee, «*European Media Freedom Act*», [europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733129/IPOL_STU\(2023\)733129_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733129/IPOL_STU(2023)733129_EN.pdf), April 2023.
15. *cit.*, p. 14.
16. Reporters sans frontières, «*RSF et 61 organisations appellent le Conseil de l'UE à protéger les journalistes contre la surveillance dans le projet de législation sur la liberté des médias*», rsf.org/fr, 19 juin 2023.
17. Jacques Philippe, «*Le Media Freedom Act, future loi sur la liberté de la presse dans l'UE, pourrait autoriser l'espionnage des journalistes*», *Le Monde*, 20 juin 2023.
18. Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (loi européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE, commissions IMCO et LIBE, 12 septembre 2023.
19. Lettre jointe disponible sur le site de l'EDRI à l'adresse suivante : <https://edri.org/wp-content/uploads/2023/09/open-letter-EMFA-organisations-publishers-ban-spyware.pdf>.
20. Lettre jointe disponible sur le site de l'UER : [ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position_Papers/open/2023/2023-09-26Joint % 20letter-Article-17-EMFA.pdf](https://ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/Position_Papers/open/2023/2023-09-26Joint%20letter-Article-17-EMFA.pdf)
21. Cult Committee, «*European Media Freedom Act*», europarl.europa.eu, paragraphe 4.2, p. 44, April 2023.

Categorie

1. Droit

date création

4 décembre 2023

Auteur

luciede