



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Ouverture de l'année judiciaire 2026

Séminaire judiciaire

“Defending media pluralism and the democratic process in challenging times”

Pluralisme des médias et droit à l'information

Discours de *Veronika Bílková*

Strasbourg, le 30 janvier 2026

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, cher public,

Je tiens tout d'abord à vous remercier très chaleureusement pour votre aimable invitation à ce séminaire judiciaire. Je suis très honorée de pouvoir y participer et je me réjouis des échanges qui suivront.

Le pluralisme des médias et le droit à l'information (ou le droit d'accès à l'information) paraissent constituer deux composantes essentielles, étroitement liées l'une à l'autre, de la liberté d'expression. Pourtant, dans le système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, leur statut juridique demeure incertain, car la Convention européenne des droits de l'homme ne les mentionne pas explicitement.

Dans la première partie de mon propos, j'examinerai comment la Cour européenne des droits de l'homme a dépassé ce silence et a intégré ces deux valeurs dans son interprétation de l'article 10 de la Convention. Dans la deuxième partie, je m'appuierai sur les avis de la Commission de Venise et sur les instruments du Comité des Ministres afin de déterminer quelles mesures pratiques permettraient de mettre ces valeurs en œuvre.

L'idée centrale de mon propos est la suivante : le pluralisme des médias et le droit à l'information ne sont pas de simples idéaux politiques. Ce sont des exigences juridiques indispensables au fonctionnement réel d'une société démocratique.

I. La Cour européenne des droits de l'homme: intégration progressive des deux valeurs

Permettez-moi d'aborder la première partie de mon propos. La Convention européenne ne mentionne ni le droit d'accès à l'information ni le pluralisme des médias. Elle se distingue ainsi d'autres instruments internationaux, tels que, d'un côté, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU qui évoque expressément le droit de rechercher des informations (article 19); et, de l'autre côté, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui proclame que la liberté des médias et leur pluralisme doivent être respectés (article 11 § 2). La Convention, quant à elle, reste silencieuse à cet

égard. Malgré cela, la Cour a progressivement intégré le droit d'accès à l'information et le pluralisme des médias dans le champ de protection de l'article 10 de la Convention et a reconnu l'existence d'un lien étroit entre les deux. Cette évolution jurisprudentielle s'est faite de manière progressive et prudente.

Dans l'arrêt *Leander c. Suède* (1987), la Cour avait dit que la liberté d'expression n'impliquait pas un droit individuel d'accès à l'information. Cette position a été assouplie par la suite, notamment dans l'arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* (2016). Dans cet arrêt, la Cour a admis que le droit d'accès à l'information pouvait en effet relever de la liberté d'expression, mais uniquement pour des informations d'intérêt public et seulement dans des situations bien spécifiques. Elle a notamment visé les cas où cet accès est indispensable à l'exercice effectif de la liberté d'expression par les « chiens de garde » de la société démocratique, tels que les journalistes ou les ONG. Selon cette ligne jurisprudentielle, il n'existe donc pas un droit individuel, autonome et général d'accès à l'information qui engloberait, en tant que tel, un droit au pluralisme des médias.

Ce même droit a toutefois été reconnu par la Cour dans une autre ligne jurisprudentielle, centrée sur la régulation des médias par l'État. Dans des arrêts tels que *Manole c. Moldavie* (2009) ou *Centro Europa 7 c. Italie* (2012), la Cour a développé le raisonnement suivant : la démocratie ne peut exister sans un public informé, et un public informé nécessite des médias libres, diversifiés et pluralistes. Le pluralisme des médias constitue ainsi l'un des fondements d'une société démocratique. Il relève à la fois du droit des médias de communiquer des informations et du droit du public de recevoir des informations. Comme l'a constaté la Cour dans l'arrêt *Manole* : « [i]l incombe à la presse de communiquer des informations et des idées[. À] sa fonction qui consiste à en diffuser s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. »

La Cour a ainsi interprété l'article 10 de la Convention comme englobant à la fois un droit d'accès à l'information et un impératif de pluralisme des médias. Ce faisant, elle a mis en évidence le lien étroit qui unit ces valeurs, toutes deux indispensables à l'exercice effectif de la liberté d'expression et au fonctionnement d'une société démocratique.

La Cour a également précisé que le respect de ces valeurs ne repose pas uniquement sur une obligation négative de non-ingérence, mais implique aussi pour les États un ensemble d'obligations positives. La teneur de ces obligations fera l'objet de la deuxième partie de mon propos, à laquelle je passe maintenant.

II. La Commission de Venise et le Conseil des Ministres : des repères concrets pour la mise en œuvre de ces valeurs

La jurisprudence de la Cour constitue un point de départ, mais elle ne suffit pas à préciser les exigences nécessaires pour assurer le pluralisme des médias. Ici, il convient de se tourner vers d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment la Commission de Venise et le Comité des Ministres. Au fil des années, la Commission de Venise a analysé la législation médiatique de différents États, tels que l'Italie (2005), la Hongrie (2015), l'Albanie (2020) ou, le plus récemment, la République de Moldova (2025). Parallèlement, le Comité des Ministres s'est penché sur les questions liées au pluralisme des médias dans plusieurs de ses textes, par exemple sa *Recommandation 2007(2) sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias*. De cette pratique se dégagent plusieurs conclusions que je résumerai en six points.

Premièrement, le pluralisme des médias constitue en effet un fondement indispensable de la démocratie. Sans pluralisme des médias, il ne peut y avoir de véritable débat public et, par conséquent, de démocratie effective. Sur ce point, il y a un accord complet entre la Cour, la Commission de Venise et le Comité des Ministres.

Deuxièmement, le pluralisme des médias a toujours été exposé à des défis, mais la nature de ces défis évolue progressivement. Dans le passé, le principal risque résidait dans la capacité de l'État à

monopoliser les médias traditionnels – la presse écrite, la radio et la télévision – et de limiter l'accès du public à des sources d'information alternatives. Aujourd'hui, le principal défi réside dans la perte de contrôle par l'État sur son espace informationnel, qui risque peu à peu d'être dominé par quelques acteurs économiques ou technologiques puissants, voire par des acteurs étrangers, capables d'exploiter les plateformes numériques et les réseaux sociaux pour influencer l'opinion publique et fragiliser les structures démocratiques.

Troisièmement, pour répondre à ces défis, les États doivent adopter des mesures visant à garantir à la fois le pluralisme externe et le pluralisme interne des médias. Le pluralisme externe (structurel) concerne la diversité des acteurs présents sur un marché médiatique donné. Le pluralisme interne concerne la diversité des points de vue au sein d'un même média, en particulier des médias de service public. Ces deux dimensions sont complémentaires : l'une garantit la diversité des sources, l'autre la diversité des contenus.

Quatrièmement, afin d'assurer le pluralisme externe, la transparence et la régulation de la propriété des médias sont essentielles. Les personnes qui se trouvent derrière chaque média et qui en exercent le contrôle effectif doivent être clairement identifiables, afin que les autorités nationales et le public puissent connaître les intérêts économiques et politiques susceptibles d'influencer la production de l'information. En même temps, les États peuvent et doivent réguler la propriété des médias afin de préserver la diversité des propriétaires. Ils peuvent et doivent adopter des mesures visant à éviter une concentration excessive du marché médiatique, une oligarchisation de l'espace informationnel ou une ingérence étrangère injustifiée, préjudiciable aux intérêts nationaux. Assurer la transparence et la diversité de la propriété des médias est particulièrement difficile dans l'environnement numérique, mais des initiatives récentes, telles que le *Règlement européen sur la liberté des médias* de 2024, cherchent à répondre à ces nouveaux défis.

Cinquièmement, afin d'assurer le pluralisme interne, les États doivent intervenir dans l'organisation du secteur médiatique pour compléter les mécanismes du marché, sans pour autant empiéter sur l'autonomie des médias ni s'immiscer dans le contenu éditorial. Les interventions étatiques doivent donc viser à instaurer des garanties solides d'indépendance rédactionnelle, ainsi qu'à mettre en place des règles favorisant le pluralisme, en particulier au sein des médias de service public. Les États doivent aussi adopter des mesures destinées à renforcer la résilience de l'espace médiatique face aux campagnes de désinformation.

Sixièmement, enfin, il est essentiel que les États disposent d'une autorité indépendante de régulation des médias, capable de prendre des décisions à l'abri de toute influence politique ou économique injustifiée.

Ces six points montrent que le pluralisme des médias appelle un rôle actif, mais mesuré, de l'État. Celui-ci doit viser à établir un cadre permettant d'équilibrer les différents impératifs qui structurent l'espace médiatique, tels que la diversité de l'information et l'indépendance éditoriale.

Conclusion

Mesdames et Messieurs,

Le pluralisme des médias et le droit à l'information (ou le droit d'accès à l'information) sont indissociables de la démocratie. Même si la Convention européenne ne les énonce pas explicitement, la Cour a progressivement intégré ces valeurs dans le cadre de l'article 10, en en faisant une partie intégrante de la liberté d'expression et l'une des conditions indispensables à l'existence d'une démocratie. La Cour a ainsi posé des principes généraux: un public informé, un environnement médiatique pluraliste et un État jouant un rôle actif, mais restreint, dans la régulation de l'espace informationnel.

Pour mettre ces principes généraux en pratique, les conclusions dégagées par la Commission de Venise et le Comité des Ministres offrent des repères opérationnels plus concrets, tels que la transparence de

la propriété des médias, la prévention de la concentration excessive ou les garanties du pluralisme interne. Ces mécanismes permettent à l'État de protéger l'écosystème informationnel sans s'immiscer dans le contenu éditorial. Autrement dit, l'État peut être le garant du pluralisme des médias, mais il ne doit jamais en devenir l'éditeur en chef.

Je vous remercie de votre attention.