



## MÉMOIRE DE RECHERCHE DE MASTER

*Majeure Affaires Publiques Européennes (APEU)*

---

# LES DÉRIVES MÉDIATIVES EN HONGRIE ET POLOGNE À L'ÈRE DE L'ILLIBÉRALISME : EFFET PARADOXAL DE L'INTERVENTION EUROPÉENNE

---



Crédit photo : Euractiv

Présenté par Clémence MILLET

Sous la direction de Nicolas KACIAF, Maître de conférences en science politique

*Année universitaire 2024-2025*

## AVERTISSEMENT

*Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions exprimées dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

*J'atteste que ce mémoire de recherche est le fruit de mon travail personnel, qu'il cite et référence l'ensemble des sources utilisées et qu'il ne contient aucun passage repris intégralement d'un travail similaire.*

**Résumé** : Depuis leur adhésion à l'Union européenne en 2004, la Hongrie et la Pologne figurent parmi les Etats membres aux pratiques politiques des plus contestées. L'arrivée au pouvoir du PiS en Pologne et du Fidesz, en Hongrie a marqué le début d'une capture médiatique et d'une manipulation informationnelle sans précédent, fragilisant le pluralisme de l'information et l'indépendance des médias. Face à ces dérives autoritaires, l'Union européenne a mobilisé ses mécanismes juridiques et politiques pour contrer ces atteintes et préserver la liberté de la presse. Ces tentatives ont néanmoins produit un effet paradoxal : à défaut d'enrayer l'autoritarisme médiatique, elles ont au contraire renforcé la légitimité des gouvernements illibéraux. Le PiS et le Fidesz ont alors habilement contourné les injonctions européennes par une conformité de façade tout en consolidant leur discours souverainiste et leur contrôle étatique de la sphère médiatique.

**Mots clés** : Illibéralisme, démocratie illibérale, capture médiatique, intervention européenne, pluralisme des médias, Hongrie, Pologne, effet boomerang.

\*\*\*

**Summary** : Since joining the European Union in 2004, Hungary and Poland have been among the Member States with the most controversial political practices. The coming to power of the PiS in Poland and the Fidesz in Hungary marked the beginning of an unprecedented media capture and manipulation of information, undermining the pluralism of information and the independence of the media. Faced with these authoritarian excesses, the European Union mobilised its legal and political mechanisms to counter these attacks and preserve press freedom. However, these attempts have had a paradoxical effect: instead

of curbing media authoritarianism, they have actually strengthened the legitimacy of illiberal governments. PiS and Fidesz have skilfully circumvented European injunctions with a façade of compliance, while consolidating their sovereignist discourse and state control of the media.

***Key words*** : Illiberalism, media capture, European interventions, Hungary, Poland, boomerang effect

## **REMERCIEMENTS**

---

*Je tiens tout d'abord à exprimer ma gratitude à mon directeur de mémoire, Nicolas KACIAF, ainsi qu'à ma professeure en méthode de la recherche et de l'expertise, Céleste BONNAMY pour leur accompagnement méthodologique tout au long de l'élaboration de ce mémoire. Leurs précieux conseils m'ont permis d'affiner ma réflexion et de construire une problématique solide tout en suivant une démarche empirique rigoureuse. Je leur suis particulièrement reconnaissante de m'avoir transmis le goût de la recherche, la curiosité intellectuelle et l'exigence sociologique qui ont guidé les étapes de ce travail.*

*J'adresse également mes remerciements à Věra JOUROVA, ancienne vice-présidente de la Commission européenne, pour sa disponibilité et la richesse de notre échange, qui a profondément nourri ma réflexion et grandement enrichi mon analyse.*

*Je remercie de tout cœur mes proches, famille et amis, pour leurs encouragements et leur accompagnement tout au long de cette année. Je pense notamment à Louise ADRIANSEN, Eugénie DECAUX, Daphné FARAVARI, Margaux LE GOALLER et Rachel VINCENT, amies et camarades de Sciences Po Lille, dont les échanges stimulants ont nourri ma réflexion et étayé mes propos.*

*Enfin, j'adresse une pensée particulière à Isabelle MILLET et Aurélien LEMIUS pour leur soutien sans faille et leur relecture, ainsi qu'à Chantal MILLET, ma grand-mère, à qui j'aurais aimé faire lire ce mémoire.*

# **SIGLES ET ABBREVIATIONS**

---

## **Institutions et organisations internationales**

**CJUE** : Cour de Justice de l'Union européenne

**ECPMF** : European Centre for Press and Media Freedom

**ERGA** : European Regulators Group for Audiovisual Media Services

**IPI** : International Press Institute

**ONU** : Organisation des Nations unies

**OSCE** : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

**RSF** : Reporters sans frontières

**UE** : Union européenne

## **Institutions et organisations nationales**

**KESMA** : Fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale (*Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány*)

**KRRiT** : Conseil national de la radiodiffusion polonais (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*)

**NMHH** : Autorité nationale des médias et de la communication hongroise (*Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság*)

**PiS** : Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*)

**PO** : Parti de la Plateforme civique (*Platforma Obywatelska*)

**RMN** : Conseil national des médias polonais (*Rada Mediów Narodowych*)

**TVP** : Télévision polonaise

## **Textes législatifs et réglementaires**

**AVMSD** : Directive sur les services de médias audiovisuels

**MFA** : *Media Freedom Act*

**TFUE** : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

**TUE** : Traité sur l'Union européenne

### **Centres de recherche et instituts**

**CMPF** : Centre for Media Pluralism and Media Freedom

**CNRTL** : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

### **Fonds et programmes**

**FEDER** : Fonds européen de développement régional

**FSE+** : Fonds social européen

### **Abréviations**

**aff.** : Affaire

**c.** : Contre

**cf.** : Confer

**dir.** : Directeur, directrice

**Ibid.** : Ibidem (au même endroit)

**n°** : Numéro

**op. cit.** : Opus citatum (œuvre citée)

**p.** : Page

**pp.** : Pages

**s.** : Suivant

**ss.** : Suivants

**vol.** : Volume

# SOMMAIRE

---

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	4
<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS</b> .....	5
<b>SOMMAIRE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>CHAPITRE I</b> - Les dérives médiatiques en Hongrie et Pologne : entre contrôle politique et manipulation informationnelle.....	20
1.1. Concentration médiatique et instrumentalisation propagandiste.....	22
1.2 Les mécanismes législatifs et financiers d'un « illibéralisme médiatique ».....	29
1.3 L'érosion de la liberté de la presse, indicateur du déclin démocratique.....	38
<b>CHAPITRE II</b> - Les réponses de la Commission européenne face à la régression de la liberté de la presse : instruments juridiques et limites d'action.....	48
2.1 Les instruments juridiques de la Commission : entre prévention et coercition .....	50
2.2 Les entraves à l'action des instruments européens face à l'autoritarisme médiatique .....	57
2.3 Le rôle des autres institutions européennes : contre-pouvoirs juridiques et symbole politique .....	64
<b>CHAPITRE III</b> - « L'effet boomerang » : détournement des politiques européennes et fragmentation médiatique .....	71
3.1 Rhétorique de la souveraineté et stratégie de victimisation : les régimes illibéraux à l'attaque de « l'ingérence européenne » .....	72
3.2 Revirement illibéral des pressions européennes : entre conformité et subversion réglementaire .....	80
3.3 Aux paradoxes des interventions européennes : entre fragmentation de l'espace médiatique et absence de cohérence face aux dérives .....	86
<b>CONCLUSION</b> .....	94
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	98
<b>ANNEXES</b> .....	105

## INTRODUCTION

---

En février 2021, Klubrádió, la dernière radio indépendante de Hongrie a été acculée à la fermeture sur décision du NMHH, l’Autorité nationale des médias et de la communication hongroise. Accusée de renforcer la concentration des organes de presse aux mains du pouvoir, cette décision a été vivement critiquée, tant au niveau interne que par des acteurs européens. Elle témoigne d’une atteinte à la liberté de la presse par des Etats membres et met en lumière la fragilisation du pluralisme et de l’indépendance médiatique dont sont privés certains Etats membres. « Une autre voix réduite au silence en Hongrie. Encore un jour triste pour la liberté des médias<sup>1</sup> » avait ainsi déclaré la commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, Dunja Mijatović.

A l’image de la Hongrie, la Pologne a suivi des dynamiques similaires. De la même manière que le gouvernement hongrois s’est doté du monopole de l’information, ce pays a connu des mécanismes de captation médiatique similaires. Ceux-ci ont débuté avec le rachat de Polska Press par Orlen, un groupe pétrolier dirigé par un proche du pouvoir. Cette acquisition a alors marqué un tournant dans la concentration des organes de presse vers l’exécutif et l’appropriation de l’information.

Ces événements ne sont pas isolés : ils illustrent un phénomène plus large, celui de la capture médiatique, un processus remettant en cause des libertés fondamentales telles que la liberté de la presse et le pluralisme de l’information. Cette notion, essentielle pour comprendre les dynamiques de notre étude, a été définie comme « a situation in which the media have not succeeded in becoming autonomous in manifesting a will of their own, nor able to exercise their main function, notably of informing people. Instead, they have persisted in an intermediate state, with vested interests, and not just the government, using them for other purpose<sup>2</sup> ». Concrètement, certains acteurs politiques s’emparent du monopole de l’information et parviennent à exercer une mainmise sur l’ensemble du champ médiatique. Ce processus remet en cause le pluralisme de l’information ainsi que

---

<sup>1</sup> Le Monde avec AFP, « *En Hongrie, la radio indépendante Klubradio privée d’antenne* », *Le Monde*, 9 février 2021, [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/09/en-hongrie-la-radio-independante-klubradio-privee-d-antenne\\_6069350\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/09/en-hongrie-la-radio-independante-klubradio-privee-d-antenne_6069350_3210.html), consulté le 12 mars 2025.

<sup>2</sup> Alina Mungiu-Pippidi, « Freedom without Impartiality: The Vicious Circle of Media Capture », in Peter Gross & Karol Jakubowicz (eds.), *Media Transformations in the Post-Communist World*, UK: Lexington Books, 2012, pp. 33-48.

l'indépendance des médias, conditions pourtant nécessaires à la garantie de la liberté de la presse.

Ces atteintes à la liberté de la presse soulèvent des préoccupations sur la protection des libertés fondamentales au sein de l'UE. Selon l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE), cette liberté suppose que les médias doivent être libres, refléter une diversité d'opinions et que la circulation des informations doit se faire sans ingérence étatique. Il y est en effet inscrit que « everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers: The freedom and pluralism of the media shall be respected <sup>3</sup> ».

L'UE dispose également de divers organismes chargés de suivre la liberté de la presse au sein des Etats membres et qui en ont précisé les caractéristiques. Parmi eux, nous retrouvons le *Media Pluralism Monitor* qui base ses rapports sur 25 indicateurs, répartis en 4 catégories : protection de base, pluralité du marché, indépendance politique et inclusion sociale<sup>4</sup>. Le point fort de ces indicateurs réside dans le fait qu'ils sont plurisectoriels et peuvent alors couvrir des aspects aussi bien juridiques qu'économiques ou sociopolitiques. En tout état de cause, la liberté de la presse ne saurait être garantie sans pluralisme de l'information, indépendance médiatique et sécurité journalistique.

Dans la littérature, la presse est souvent qualifiée de « quatrième pouvoir », dans la mesure où les organes de presse servent à véhiculer la pluralité des opinions tout en émettant des critiques des pouvoirs publics. Sans liberté de la presse, il n'y a plus de contre-pouvoirs effectifs et l'opinion est alors centralisée vers les médias restants. Sa mise au pas transforme les médias en vecteurs de propagande pro-gouvernementale tout en affaiblissant les contre-pouvoirs, ce qui conduit le régime vers un modèle hybride. Ce type de régime hybride prétend, en apparence, s'appuyer sur plusieurs médias pour garantir la pluralité d'opinion, mais instaure en réalité un monopole étatique de l'information, favorisant la diffusion de narratifs pro-gouvernementaux.

Ce phénomène s'inscrit dans une dynamique plus large qui est celle de l'illibéralisme, un concept théorisé dans les années 90 par Etienne Balibar et Pierre Rosanvallon, et, qui se

---

<sup>3</sup> Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (version consolidée)*, article 11, JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 394.

<sup>4</sup> Union européenne, « Monitoring Media Pluralism », *Digital Strategy*, (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/monitoring-media-pluralism>), consulté le 3 mars 2025.

définit comme « culture politique qui disqualifie en son principe la vision libérale ». Parmi les principes libéraux, on compte entre autres l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs et la protection des droits fondamentaux.

En 1997, le politologue Fareed Zakaria conceptualise une version secondaire à l'illibéralisme, celle de la démocratie illibérale. Dans *The Rise of Illiberal Democracy*, il y définit la démocratie illibérale comme « Democratically elected regimes, often ones that have been reelected or reaffirmed through referenda, are routinely ignoring constitutional limits on their power and depriving their citizens of basic rights and freedoms<sup>5</sup> ». Effectivement, une démocratie illibérale fonctionne en apparence démocratiquement, par un processus électoral classique avec des élections libres, alors qu'en réalité, ses citoyens ne disposent pas pleinement de leurs libertés fondamentales. Ce système politique est ainsi une démocratie de façade qui entrave les principes du libéralisme constitutionnel, pourtant essentiels à la garantie de l'Etat de droit.

C'est d'ailleurs l'émergence du gouvernement Orbán qui a remis au premier plan ce concept de démocratie illibérale à partir de 2010. Le politicien a progressivement remis en cause les standards démocratiques de son pays tout en instrumentalisant les institutions et les médias hongrois. A cet égard, la mainmise médiatique à l'œuvre dans ces Etats membres peut être qualifiée « d'illibéralisme médiatique ». Derrière une vitrine de pluralisme médiatique, les organes de presse indépendants ont en réalité subi une pression gouvernementale constante. Progressivement, les voix dissidentes ont été ainsi neutralisées et la majorité des lignes éditoriales ont participé à la diffusion de narratifs pro-gouvernementaux.

Ces évolutions politiques peuvent également s'apparenter à une forme d'autoritarisme contemporain, un concept s'apparentant, selon Juan Linz, à « des systèmes politiques au pluralisme limité, (...) et dans lesquels un leader ou, occasionnellement, un petit groupe exerce le pouvoir à l'intérieur de limites formellement mal définies mais en fait plutôt prévisibles<sup>6</sup> ». Cette définition met en avant la concentration du pouvoir, l'absence d'opposition et la limitation de la pluralité d'opinion, caractéristiques que l'on retrouve en Pologne et en Hongrie.

---

<sup>5</sup> Fareed Zakaria, « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 6, 1997, p. 22.

<sup>6</sup> Juan J. Linz, « Régimes totalitaires et autoritaires », in *Lectures, Pôle Sud*, vol. 26, n° 1, 2007, Paris : Armand Colin, p. 92.

En ce qui concerne notre cas d'étude, la Hongrie et la Pologne apparaissent certes comme des cas emblématiques des régimes hybrides, relevant d'une conformité illusoire au profit d'une capture médiatique entraînant un déclin démocratique. Ils rassemblent tous deux des caractéristiques des démocraties illibérales et des gouvernements autoritaires. Tímea Drinóczi parle même d'un « constitutionnalisme illibéral » pour désigner les gouvernements du PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*) et du Fidesz. D'après lui, cette notion « est une étape du processus d'« autoritarisation » des États membres de l'UE (« illibéralisation » de leur constitutionnalisme)<sup>7</sup> ».

L'auteur revient aussi sur la présence de ce phénomène en Europe centrale et orientale, puisqu'il met en lumière une dynamique géographique de cette tendance illibérale. Bien que la Hongrie et la Pologne aient entamé une transition démocratique à la chute des régimes communistes en 1989, on constate que les dérives médiatiques trouvent leurs racines bien avant l'élection du PiS et du Fidesz. Pendant la période communiste, la presse était inévitablement régie par un fort contrôle étatique, vecteur de propagande. Avec l'ère transitoire vers la démocratie, les médias ont progressivement regagné en autonomie et en pluralisme. Néanmoins, cette période a tout de même été marquée par des premières atteintes à la liberté de la presse.

Dès les années 1990, la concentration médiatique s'est institutionnalisée puisque les médias étaient souvent liés à des proches du pouvoir. Péter Bajomi-Lázár considère ainsi que les années 1990 ont préfiguré le contrôle exercé aujourd'hui par Orbán. Au niveau législatif, les cadres restrictifs actuels puisent aussi leurs fondements dans cette période, puisqu'une première loi contraignante fut adoptée en 1996 en Hongrie et « it gave extensive regulatory power to political bodies, limiting the autonomy of media organizations<sup>8</sup> ».

Maria Holubowicz dresse le constat d'une situation similaire en Pologne : une transformation post-communiste aux projets libéraux, mais une persistance de la politisation médiatique. Elle démontre que cette période a alors été un terreau fertile pour l'enracinement de mécanismes populistes, ce dont le PiS s'est emparé pour accéder au pouvoir<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Tímea Drinóczi, « L'émergence d'un constitutionnalisme illibéral et d'une légalité illibérale en Europe : que se passe-t-il et que peut faire l'UE ? », in *Revue européenne du droit*, vol. 3, n° 2, 2021, p. 164.

<sup>8</sup> Péter Bajomi-Lázár, *Freedom of the Media in Hungary, 1990–2002*, PhD thesis, Central European University, 2003, p. 88.

<sup>9</sup> Maria Holubowicz, « Des médias publics aux médias nationaux. Le pluralisme des médias publics polonais en proie à des intérêts politiques », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, n°22/2, 2021, pp. 61-70.

Depuis la victoire du PiS en Pologne et du Fidesz en Hongrie, les deux pays ont effectivement connu des transformations politiques inquiétantes pour la garantie des droits fondamentaux de leurs citoyens, en particulier au sein de la sphère médiatique. Ces réformes structurelles ont été portées par les leaders charismatiques des partis au pouvoir, Jarosław Kaczyński et Viktor Orbán, chefs de file respectifs du PiS et du Fidesz.

Si cet assujettissement médiatique est contraire aux principes européens, les tentatives de régulation portées par l'Union européenne ont paradoxalement renforcé la mainmise des gouvernements hongrois et polonais sur le champ médiatique. Cette tendance inattendue peut être qualifiée d'effet boomerang, à entendre comme un retournement des stratégies européennes au profit du Fidesz et du PiS, les partis ayant orchestré l'atrophie des voix critiques.

Se pose alors la question du paradoxe de cette situation : comment l'UE, dont l'essence même est de promouvoir la démocratie et la garantie des droits fondamentaux, peut-elle être à l'origine d'une retombée inverse ? Les instruments européens sont pourtant prévus pour agir en cas de violation par ses Etats membres des principes du droit primaire. Or, en Hongrie, la concentration de 470 organes de presse dans la fondation pro-gouvernementale KESMA s'est poursuivie malgré les oppositions européennes.

En dépit des instruments européens contraignants, comment la Hongrie et la Pologne sont-elles parvenues à poursuivre leurs dérives médiatiques tout en restant dans le système européen ? Plus encore, les gouvernements hongrois et polonais ont réussi à renforcer leur mainmise sur l'espace médiatique malgré les interventions européennes. Il semble même que cette hégémonie médiatique se soit renforcée après les politiques de l'UE. Nous qualifierons ce phénomène intrigant « d'effet boomerang », dans la mesure où les politiques européennes produisent des conséquences contradictoires. Ce paradoxe nous invite alors à nous questionner sur l'efficacité des instruments européens et sur les techniques employées par ces régimes pour les contourner et en tirer profit.

### *Retour sur les débats théoriques et empiriques*

Afin de justifier de l'intérêt de cet angle d'étude et de sa pertinence par rapport à la littérature académique, il convient de revenir sur les débats empiriques et théoriques existants. Les études académiques existantes ont largement exploré le phénomène de capture médiatique et les mécanismes d'intervention européenne, tout particulièrement depuis l'ascension des gouvernements illibéraux hongrois et polonais.

En premier lieu, le phénomène de capture médiatique est un concept central de notre analyse, qui a été traité en profondeur par le directeur du Center for Media, Data and Society (CMDS), Marius Dragomir. Dans son rapport *Media capture in Europe*, l'auteur analyse le phénomène et en distingue quatre composants permettant d'en déterminer le niveau d'intensité : capture réglementaire, contrôle des médias de service public, utilisation du financement de l'État comme outil de contrôle et prise de contrôle de la propriété<sup>10</sup>. Il y explique que la capture médiatique est fortement à l'œuvre en Europe de l'Est, même si son étude porte sur 30 pays répartis dans toute l'Europe. Conjointement, les rapports d'organismes tels que Freedom House, Reporters sans frontières (RSF) et la Helsinki Foundation documentent largement les atteintes à la liberté de la presse et les dérives qui en découlent.

D'autres travaux académiques analysent le cas de la Hongrie ou de la Pologne, indépendamment l'un de l'autre. Dans *Des médias publics aux médias nationaux. Le pluralisme des médias publics polonais en proie à des intérêts politiques*, Maria Holubowicz revient par exemple sur la transformation des médias polonais en outils de propagande et sur le processus de dénaturalisation de l'information. Pareillement, Agnès Urban a publié un rapport intitulé *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Country Report : Hungary*, reportant largement les atteintes aux organes de presse et leur concentration. Alors qu'Holubowicz s'attache plutôt à décrire la politisation des médias publics, Urban décrit quant à elle la concentration des médias hongrois aux mains d'oligarques proches du pouvoir. Si ces trajectoires diffèrent, Maria Hollubowicz met cependant en avant un effet intéressant : celui de « l'urbanisation » des médias. En théorie, ce phénomène montre que le modèle polonais s'est calqué sur la situation hongroise. La capture médiatique mise en œuvre par Orbán a effectivement influencé le gouvernement polonais, même si leurs parcours divergent sur certains points. Ce bref état de l'art ne saurait reporter le nombre d'études réalisées sur ce phénomène, mais tient à rappeler leur volume.

En définitive, l'ensemble de ces études analysant la « media capture » en Hongrie et Pologne dispose alors d'une solide approche empirique et de données chiffrées qui permet certes de saisir les mécanismes, institutionnels comme économiques, de ce phénomène.

---

<sup>10</sup> Marius Dragomir. *Media Capture in Europe*. Budapest: Center for Media, Data and Society (CMDS), mai 2019.

Toutefois, peu d'entre elles prennent en compte la réaction des acteurs indépendants et la mutation de l'espace médiatique vers le numérique.

En complément du concept de capture médiatique, certains auteurs ont préféré une approche tournée vers l'essence de ces régimes, à savoir le caractère illibéral et autoritaire. Bien que les travaux de Dragomir soient une première base pour comprendre le phénomène de capture médiatique, ils omettent d'évoquer l'essence de ces régimes, à savoir leur caractère illibéral et autoritaire. En réalité, la capture médiatique s'inscrit dans un cadre plus large : celui de l'illibéralisme. Il faut voir cet accaparement des organes de presse comme un outil, mais aussi comme une conséquence des gouvernements illibéraux puisqu'elle leur a permis de renforcer la concentration de l'exécutif tout en manipulant la population en faveur de leurs régimes.

A cet égard, Laurent Pech et Kim Lane Scheppele reviennent sur la montée de l'illibéralisme en Europe dans *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*. Les deux auteurs démontrent que ce phénomène est inhérent à certains Etats membres qui décident délibérément de porter atteinte aux libertés fondamentales de leurs citoyens. L'étude de Pech se révèle pertinente pour notre analyse car elle apporte une seconde perspective : celle de l'inefficacité de l'article 7 et des blocages institutionnels dont souffre l'Union européenne. Pech évoque notamment les risques de cette paralysie pour la viabilité de la gouvernance européenne et la garantie des valeurs portées par les traités.

Dans cette continuité, Georges Mink évoque lui aussi l'avènement des régimes illibéraux en Europe, en particulier en Hongrie et Pologne. Il y décrit, dans *L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme*, les stratégies autoritaires qui y sont mises en place et le modèle de « démocratie illibérale » à l'œuvre dans ces pays. Tout comme Pech, l'auteur questionne l'efficacité des mécanismes européens pour contrer ces dérives. Néanmoins, Pech et Scheppele se concentrent essentiellement sur les blocages institutionnels alors que Mink insiste plutôt sur le caractère géopolitique de ces failles.

Alors que la littérature académique existante dispose donc d'études sur la capture médiatique européenne, la montée de l'illibéralisme en Europe centrale et orientale, ainsi que sur les défaillances juridiques dont souffre l'UE pour y faire face, elle laisse toutefois des enjeux en suspens. Certains auteurs croisent diverses études de cas de pays européens, dont la Hongrie et la Pologne. Toutefois, peu d'études se focalisent sur l'instrumentalisation des interventions européennes par les régimes illibéraux.

En ce sens, nous pensons à la réaction de ces régimes lorsque l'UE a tenté d'intervenir pour faire respecter le droit européen. Comment les décisions de la Commission européenne ont-elles pu produire un effet inverse, alors même qu'elle est en charge de protéger les libertés fondamentales ? Nous disposons effectivement d'une large documentation sur les dérives médiatiques ou sur les politiques européennes mais celle-ci omet de traiter la récupération et l'instrumentalisation de ces politiques en faveur de l'illibéralisme, que nous désignons comme un effet boomerang. Ce mémoire porte ainsi le projet de combler ce vide dans la littérature académique des effets paradoxaux de la protection médiatique européenne.

### *Problématique et hypothèses au regard du contexte chronologique*

Dès lors, ce mémoire se propose de croiser les cas hongrois et polonais pour étudier comment les politiques européennes, cherchant à protéger le pluralisme médiatique et l'indépendance des organes de presse, ont produit un phénomène inverse. Notre problématique est ainsi la suivante : comment les interventions de la Commission européenne pour défendre la liberté de la presse en Hongrie et en Pologne ont-elles paradoxalement renforcé les stratégies illibérales du Fidesz et du PiS ?

Le cadrage de cette étude couvre principalement la période de 2010 à aujourd'hui pour la Hongrie, année marquant le retour d'Orbán au pouvoir et le début de l'autoritarisme médiatique dans le pays. Cette année coïncide avec la concentration progressive des médias vers l'exécutif et le début du démantèlement des médias indépendants par le Fidesz<sup>11</sup>. L'adoption de la *loi sur les médias et les communications audiovisuelles*, adoptée en décembre 2010, pose le premier jalon de l'interférence de l'Etat dans la sphère médiatique et de la neutralisation des voix dissidentes.

En ce qui concerne la Pologne, nous analyserons majoritairement la période allant de 2015 à 2023, marquant l'ère de gouvernement du parti Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS). A l'image de la Hongrie, la victoire du PiS aux législatives a été le premier pas vers l'ancrage de dérives médiatiques, accompagnées par une « repolonisation » des médias privés<sup>12</sup>. Ce processus s'est caractérisé par une forte concentration médiatique

---

<sup>11</sup> Georges Mink, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, Été, n° 2, 2016, pp. 89-101, (<https://doi.org/10.3917/pe.162.0089>).

<sup>12</sup> Mink, *Ibid.*, p.96.

vers l'exécutif et par une instrumentalisation de l'information à des fins de propagande pro-gouvernementale.

Toutefois, l'année 2023 marque une rupture de cet autoritarisme médiatique, marquée par la victoire de Donald Tusk aux élections législatives. Cette victoire met fin aux huit années de gouvernement du PiS et témoigne d'un changement politique significatif. Elle marque un tournant dans la capture médiatique polonaise car, dès son élection, le Premier ministre a entrepris un processus de dépolitisation des médias et de restauration de leur indépendance<sup>13</sup>. Celui-ci a surtout débuté par un licenciement des dirigeants des grands médias publics qui contribuaient à la diffusion de narratifs pro-PiS. Notre étude se limite donc temporellement aux années 2023-2024, période à laquelle la capture médiatique était des plus vives. Le changement gouvernemental du PiS en faveur du Parti de la Plateforme civique (*Platforma Obywatelska*, PO) nécessite une mise en perspective sur un temps long pour en évaluer réellement les changements effectifs, d'où la délimitation de notre étude.

Simultanément, ce cadrage temporel témoigne d'une démarche empirique et réflexive pensée pour maintenir une cohérence de l'analyse. Le croisement des deux cas d'étude est en effet plus pertinent s'il se coordonne sur les périodes où la capture médiatique en Hongrie et Pologne était la plus forte.

Nous formulons l'hypothèse que la capture médiatique organisée par le Fidesz et le PiS est d'une ampleur considérable et sévit de telle sorte qu'elle peine à être enrayerée. Cet autoritarisme médiatique s'apparente à une concentration médiatique vers l'exécutif, neutralisant les voix dissidentes. Face à cela, nous supposons que les instruments européens ne sont pas assez développés pour contrer ces dérives et se heurtent à divers obstacles, politiques comme juridiques. Parmi ces obstacles, nous envisageons un blocage des mécanismes européens contraignants via des alliances politiques ainsi que des failles juridiques en termes de protection des normes européennes et d'efficacité des procédures. Il semble que les stratégies mobilisées par les gouvernements hongrois et polonais usent également d'une délégitimation de l'Union européenne tout en produisant une rhétorique nationaliste afin de retourner les injonctions européennes. Ces tactiques de manipulation paraissent desservir les intérêts du PiS et du Fidesz en présentant l'UE comme une entité

---

<sup>13</sup> Hélène Bienvenu, « En Pologne, le casse-tête de la dépolitisation de l'audiovisuel public », *La Revue des Médias* (<https://larevuedesmedias.ina.fr/pologne-depolitisation-audiovisuel-public-tusk-duda>), 8 septembre 2024, consulté le 13 mars 2025.

intrusive. Paradoxalement, un effet inverse paraît se produire, puisque les interventions européennes renforcent la légitimité des gouvernements illibéraux.

### *Positionnement méthodologique et réflexif : enjeux et limites de l'analyse*

En adoptant une démarche empirique solide et une méthodologie rigoureuse, nous serons en mesure de vérifier l'exactitude de nos hypothèses. Pour cela, nous mobiliserons une analyse croisée des cas hongrois et polonais. Cette analyse ne se contentera pas de dresser l'état de la situation en Hongrie et en Pologne indépendamment l'une de l'autre, mais bien de mettre en perspective les dynamiques communes à cette capture médiatique. Ces deux pays regroupent effectivement des trajectoires institutionnelles et politiques similaires tout en conservant des spécificités nationales pertinentes pour notre étude. L'objectif de ce croisement est de nous éclairer sur une éventuelle tendance de cet effet boomerang tout en prenant en compte les particularismes de nos deux cas d'études.

Notre démarche s'appuie sur une combinaison d'analyses quantitatives et qualitatives pour permettre à la fois de cerner au mieux les dessous de ce paradoxe, mais aussi de s'assurer d'une démonstration empirique rigoureuse.

D'une part, nous analyserons un grand nombre de sources primaires composées de textes juridiques (droit primaire européen, lois régissant le champ médiatique, décrets), de rapports institutionnels (RSP, OSCE, IPI, ECPMF) et de discours politiques (dirigeants du PiS et du Fidesz). A cela s'ajoutent aussi des sources secondaires : travaux académiques, études d'ONG, analyses de think tanks et articles de presse. Conjointement, nous intégrerons dans notre étude des données quantitatives précises telles que des relevés de temps d'antenne, des indicateurs du déclin de la liberté de la presse ou encore des statistiques sur la méfiance envers l'UE. Ces documents nous assureront une forte représentativité d'opinions et nous donneront l'opportunité d'ancrer notre étude dans une réalité empirique solide. Il convient de rappeler que la diversité de ces sources constitue certes une richesse pour ce mémoire, mais doit aussi être relativisée, ce sur quoi nous reviendrons.

Pour compléter cette analyse documentaire, ce mémoire proposera aussi de saisir la perception des atteintes faites aux médias indépendants et sur le champ d'action de l'UE par le biais d'entretiens semi-directifs menés auprès de fonctionnaires européens. Initialement, cette étude prévoyait de réaliser plusieurs entretiens, mais en raison de la difficulté d'accès des interlocuteurs, un seul a été réalisé. Celui-ci a été conduit avec Věra Jourová, ancienne

vice-présidente de la Commission européenne chargée des Valeurs et de la Transparence. Son témoignage nous éclairera sur les stratégies utilisées par les gouvernements hongrois et polonais et la marge de manœuvre européenne face à cela. Bien qu'il soit le seul entretien de ce mémoire, il se relève d'une grande pertinence car Věra Jourová a été directement impliquée dans la mise en place d'une législation européenne clé autour de la protection de la liberté de la presse (le Media Freedom Act). Pareillement, la durée de son mandat couvre une grande partie de notre étude, justifiant de sa pertinence.

Conscients des biais que peuvent comporter certaines sources, l'analyse s'attache à croiser les études afin d'assurer une vérification des données mobilisées. Chaque argument est ainsi étayé de références précises, non pas dans le but d'une portée illustrative mais bien pour administrer la preuve de notre affirmation. Malgré la diversité des ressources documentaires, la remise en question des données et de l'objectivité de certaines déclarations est à intégrer afin d'éviter toute surinterprétation. Le positionnement de chercheur nous contraint effectivement à faire part d'une démarche réflexive, intégrant le fait que certaines sources peuvent manquer de subjectivité et doivent être resituées dans leur contexte pour en saisir les limites.

Ainsi, il convient de souligner qu'une grande partie des sources provient d'organisations européennes (OSCE, RSF) ou internationales (Amnesty, ICP), ce qui peut potentiellement refléter un biais en faveur de l'Union européenne. Le positionnement de la commissaire européenne interrogée est également à relativiser car sa fonction tend à influencer ses propos. Simultanément, la véracité de certaines données hongroises ou polonaises n'est pas confirmée par d'autres organisations ou institutions. Il est alors susceptible qu'elles omettent des éléments importants dans l'optique de desservir leurs intérêts. En définitive, la démarche réflexive adoptée et la rigueur méthodologique voulue cherche à produire une analyse objective, le tout avec une solide démonstration empirique.

Ce mémoire se propose de répondre à cette problématique et de vérifier, ou réfuter, les hypothèses précédentes en trois temps. En premier lieu, nous reviendrons sur l'état des dérives médiatiques en Hongrie et Pologne (Chapitre I). La compréhension de la concentration des médias au profit du Fidesz et du PiS nous permettra de mettre en perspective les mécanismes de contrôle et d'instrumentalisation de l'information et d'en explorer les conséquences sur l'indépendance médiatique et le pluralisme d'information.

Cette première section nous poussera ensuite vers l'étude des mécanismes dont dispose la Commission pour faire face à ces atteintes médiatiques (Chapitre 2). Nous y apporterons une perspective critique en démontrant en quoi ces outils peuvent se heurter à des limites, entravant leur efficacité.

Enfin, nous nous pencherons sur le cœur de cette problématique : l'effet boomerang des interventions européennes (Chapitre 3). Nous analyserons pour cela les stratégies utilisées par les gouvernements illibéraux pour renforcer leur emprise sur le champ médiatique, malgré les injonctions européennes. Nous y détaillerons la manière dont les failles de l'UE sont exploitées par ces régimes à travers une rhétorique de victimisation et une conformité illusoire au droit européen.

## **CHAPITRE I - Les dérives médiatiques en Hongrie et Pologne :** **entre contrôle politique et manipulation informationnelle**

---

Depuis leur adhésion à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004, la Hongrie et la Pologne figurent parmi les Etats membres dont la trajectoire politique est des plus contestataires, se distinguant par leur remise en cause des normes libérales-démocratiques et par un parcours indubitablement illibéral. Parmi cette atteinte aux valeurs et normes européennes, on observe notamment une érosion de la liberté de la presse, marquée par un recul du pluralisme médiatique et un accès restreint à l'information pour tous les citoyens. Cette atrophie médiatique est le résultat de mécanismes autoritaires instaurés par le Fidesz et le Pis, qui ont compromis à la fois la transparence de l'information et l'indépendance médiatique.

En l'espace de quelques années, la majorité des organes de presse polonais et hongrois a basculé dans les mains des oligarques proches du pouvoir, altérant la pluralité médiatique, compromettant l'espace critique et fragilisant fortement la viabilité des médias indépendants.

Qui plus est, cette concentration ne relève pas seulement d'un désir d'orienter politiquement les médias nationaux, mais aussi d'une volonté profonde de neutraliser toute critique et tout média n'étant pas en phase avec les idées gouvernementales. Pour cela, les autorités hongroises et polonaises mettent toutes les chances de leur côté en déployant un éventail de stratégies de contrôle, aussi bien sur le plan économique que juridique ou institutionnel. En ce sens, les deux pays ont progressivement dérivé vers une forme d'« illibéralisme médiatique », subordonnant la presse à une dynamique coercitive orchestrée autour de la propagande, du démantèlement des contre-pouvoirs institutionnels et de l'usage de sanctions démesurées.

En restreignant la liberté de la presse, les deux Etats membres compromettent ainsi la défense de l'Etat de droit et portent atteinte aux garanties des libertés fondamentales, pourtant au cœur du projet européen.

Cette première partie se propose d'analyser la montée en puissance des dérives autour de la liberté de la presse en Hongrie et en Pologne en mettant l'accent sur les stratégies de contrôle et de manipulation des gouvernements hongrois et polonais. Pour cela, nous analyserons tout d'abord les processus de concentration des médias et leur instrumentalisation à des fins politiques (A) avant de nous pencher sur les mécanismes

législatifs et financiers qui régissent cet « illibéralisme médiatique <sup>14</sup>» (B). Enfin, nous reviendrons sur l'incidence de ces dérives sur le débat démocratique et le processus électoral (C).

Pour comprendre les dynamiques des stratégies de contrôle médiatique utilisées par les gouvernements hongrois et polonais, cette section s'appuie sur une analyse comparative des cas hongrois et polonais. Une telle approche des trajectoires hongroises et polonaises nous aidera à saisir les mécanismes de contrôle médiatique employés par le Fidesz et le PiS. En mobilisant divers concepts sociologiques tels que le processus de « media capture », nous nous attacherons à décrypter par quels outils économiques, institutionnels et politiques ces deux partis ont organisé une concentration informationnelle conjuguée à une instrumentalisation du champ médiatique au profit de leurs idéologies partisanes.

Cette première section se veut d'une part qualitative car elle comporte des cas d'études empiriques à partir de rapports institutionnels, d'études d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'analyses académiques. Conjointement, des données quantitatives seront évoquées pour comparer les évolutions temporelles des atteintes envers la liberté de la presse et l'avancée de la concentration étatique de l'information. Parmi ces données, nous retrouverons des indicateurs évaluant la garantie d'une presse libre et pluraliste (RSF), des statistiques sur la concentration médiatique ou encore des classements du *Media Pluralism Monitor*.

La diversité de ces sources sera un moyen précieux de saisir comment le phénomène de capture médiatique a convergé vers un déclin démocratique et vers une érosion de l'Etat de droit, tous deux marqués par l'affaiblissement du pluralisme d'opinion et des voix critiques du gouvernement. Il convient de rappeler qu'une part importante des données mobilisées provient de sources journalistiques. Bien que ce type de documents soit très complet et documente largement les dérives médiatiques hongroises et polonaises, il est à appréhender avec prudence. Pour s'assurer d'une rigueur empirique et limiter les biais de nos constats, les documents ont été croisés afin d'assurer la véracité des données. Néanmoins, il se peut que certaines sources relèvent de partis-pris éditoriaux, ce qui nécessite de les traiter avec prudence.

---

<sup>14</sup> Cf. introduction pour la définition plus détaillée de l'« illibéralisme médiatique ».

## **1.1. Concentration médiatique et instrumentalisation propagandiste**

### **1) L'accaparement des médias par les proches du pouvoir**

En Hongrie comme en Pologne, l'affaiblissement de la liberté de la presse s'est d'abord manifesté par une concentration progressive des organes de presse dans les mains d'acteurs bien souvent proches du pouvoir. Le danger de ce processus demeure dans sa discrétion et sa quasi-invisibilité : son caractère non violent est en fait des plus agressifs car il permet d'échapper à la vigilance de la population et de faire inconsciemment accepter aux citoyens cette évolution.

Or, cet accaparement médiatique, permettant une instrumentalisation de la presse à des fins politiques, est l'un des premiers signes du déclin de l'indépendance médiatique et de l'érosion du pluralisme de l'information. C'est un moyen pour le gouvernement de solidifier son contrôle sur l'information tout en réprimant toute opposition médiatique.

Plus largement, ce processus s'inscrit dans une logique de « media capture », une notion expliquée par Marius Dragomir et qui désigne la captation des médias par des acteurs politiques, grâce à un ensemble de moyens, afin de faire des organes de presse leur instrument de pouvoir<sup>15</sup>. Evoqué au préalable, ce phénomène regroupe quatre composantes que nous retrouvons dans les trajectoires hongroises et polonaises : capture réglementaire, contrôle des médias de service public, utilisation du financement de l'État comme outil de contrôle et prise de contrôle de la propriété.

#### ***a) Hongrie : une concentration oligarchique sans précédent***

Au sein de l'Union européenne, la Hongrie est sans aucun doute le pays ayant connu la plus grande érosion de la liberté de la presse depuis son adhésion à l'UE et plus particulièrement depuis 2010, année marquée par le retour au pouvoir du Fidesz et de Viktor Orbán.

Un des points de bascule de cette pression systémique sur les organes de presse réside dans la création de KESMA (*Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány*), la fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale, en 2018. Ce conglomérat de médias en Hongrie est l'exemple même de la monopolisation médiatique par des acteurs pro-gouvernementaux.

---

<sup>15</sup> Marius Dragomir., *Media Capture in Europe*, Budapest: Center for Media, Data and Society, Central European University, 2020.

Entité non lucrative regroupant près de 470<sup>16</sup> de médias hongrois de tous type (radios, presse écrite, chaînes TV, sites internet, ...), KESMA a été créée afin de centraliser la majeure partie des organes médiatiques, alors même que les médias hongrois étaient déjà détenus par des proches d'Orbán et de son parti. Ce regroupement a permis d'étendre un peu plus la mainmise du gouvernement sur les canaux d'information hongrois de par un contrôle centralisé et uniforme.

Qui plus est, ce regroupement massif a été justifié pour des raisons nationales, ce que rapporte un article de l'International Press Institute, organisation internationale spécialisée dans la protection de la liberté de la presse :

« In December of 2018, the Orbán government decreed the formation of the KESMA conglomerate a matter of “strategic national importance”, thereby enabling KESMA to evade an investigation by the competition authority over antitrust rules<sup>17</sup>. ».

En qualifiant la création de KESMA d'un intérêt stratégique pour le pays, le gouvernement hongrois a non seulement plus facilement légitimé cela aux yeux des citoyens, mais il a aussi évité l'examen de l'autorité de la concurrence hongroise (*Gazdasági Versenyhivatal*), échappant à toute possibilité de contestation, aussi bien à l'échelle nationale qu'europpéenne. En temps normal, l'autorité de la concurrence hongroise aurait dû vérifier que cette centralisation ne transgressait pas les règles de concurrence. Toutefois, le décret gouvernemental 229/2018, publié le 5 décembre 2018, a conféré à cette concentration un statut d'« intérêt public », empêchant ainsi son examen<sup>18</sup> ainsi que tout recours contestant une atteinte au pluralisme médiatique, garanti par l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

En parallèle de cette concentration médiatique, plusieurs médias encore indépendants et connus pour ne pas toujours être alignés avec les positions gouvernementales ont été contraints de cesser leur activité, réduisant une nouvelle fois la diversité des sources d'information. C'est notamment le cas de Klubrádió, première station radio autonome de

---

<sup>16</sup> Elda Brogi, Iva Nenadic, Mario Viola de Azevedo Cunha, Pier Luigi Parcu, *Assessing certain recent developments in the Hungarian media market through the prism of the Media Pluralism Monitor*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute, 2019, p. 4.

<sup>17</sup> Márton Sarkadi Nagy, « The rise of KESMA: How Orbán's allies bought up Hungary's media », *International Press Institute* (<https://ipi.media/the-rise-of-kesma-how-orbans-allies-bought-up-hungarys-media/>), 2024, consulté le 12 avril 2025.

<sup>18</sup> Hungarian Civil Liberties Union, « HCLU turns to court to prevent unconstitutional founding of pro-government media empire », *Hungarian Civil Liberties Union* (<https://hclu.hu/en/articles/hclu-turns-to-court-to-prevent-unconstitutional-founding-of-pro-government-media-empire>), 16 janvier 2019, consulté le 9 avril 2025.

Hongrie qui a été contrainte à la fermeture en février 2021 suite au dépôt tardif de deux documents administratifs auprès de l’Autorité nationale des médias et des communications (NMHH). Cette décision a été largement perçue comme une manœuvre politique dans la mesure où le directeur de Klubradio était connu pour sa posture critique à l’égard du gouvernement souverainiste d’Orbán. Lors des faits, Janos Desi, un des présentateurs, avait aussi exprimé son inquiétude pour l’avenir de la liberté de la presse en Hongrie, déclarant que « dans une dictature, il n’y a pas de place pour les voix libres »<sup>19</sup>.

Mais la fermeture de cette radio n’est pas un cas isolé. En 2020, le portail d’informations Index.hu, considéré comme le « site le plus influent et le plus lu de Hongrie<sup>20</sup> », a connu une restructuration après qu’un proche d’Orbán, Miklós Vaszily, en ait pris la direction, sapant son indépendance éditoriale. Cette reprise en main a entraîné une vague de licenciements et de démissions, à commencer par son rédacteur en chef, Szabolcs Dull. Ce dernier a alors dénoncé une « orbanisation <sup>21</sup> » croissante de la presse, néologisme utilisé pour désigner les pratiques autoritaires et l’idéologie politique de Viktor Orbán.

A l’image de ces deux remaniements marquants de la presse hongroise, le site Origo.hu ainsi que le quotidien d’opposition Népszabadság ont respectivement connu un changement de ligne éditoriale en 2014 ainsi qu’une fermeture brutale en 2016, illustrant une nouvelle fois ce phénomène de capture médiatique. Une étude de la spécialiste des médias Agnès Urban, publiée en 2019, a d’ailleurs révélé que 77,8 % des médias étaient détenus par des proches du pouvoir<sup>22</sup>, confirmant l’ampleur de cette concentration.

En outre, cette mainmise du paysage médiatique s’accompagne aussi d’une distorsion des institutions de régulation comme le NMHH, le Conseil des médias hongrois. Cet organe, créé en 2010 par la loi sur les médias et les communications, *Médiatörvény*, dispose du droit de superviser tous les titres médiatiques ainsi que les organes d’autorégulation. Il est très rare qu’un Conseil des médias puisse avoir autant de pouvoir au sein d’un pays, son rôle

---

<sup>19</sup> Le Monde, « En Hongrie, la radio indépendante Klubradio privée d’antenne », *Le Monde avec AFP* ([https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/09/en-hongrie-la-radio-independante-klubradio-privee-d-antenne\\_6069350\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/09/en-hongrie-la-radio-independante-klubradio-privee-d-antenne_6069350_3210.html)), 9 février 2021, consulté le 17 avril 2025.

<sup>20</sup> Jean-Baptiste Chastand, « "Index", principal site d’information indépendant de Hongrie, est menacé », *Le Monde* ([https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/23/en-hongrie-l-independance-du-principal-site-d-information-menacee\\_6047068\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/23/en-hongrie-l-independance-du-principal-site-d-information-menacee_6047068_3210.html)), 23 juillet 2020, consulté le 11 avril 2025.

<sup>21</sup> Les premières occurrences de ce terme remontent aux années 2010 dans plusieurs médias. En France, c’est Sylvain Kahn qui l’emploie pour la première fois dans un article publié sur le site de Sciences Po : Sylvain Kahn, « Vers l’orbanisation de l’Europe ? », *Sciences Po* (<https://www.sciencespo.fr/fr/actualites/vers-orbanisation-de-leurope/>), 17 avril 2018, consulté le 26 mars 2025.

<sup>22</sup> Konrad Bleyer-Simon, Gabor Polyak & Agnes Urban, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Country Report: Hungary*, Florence : European University Institute, juillet 2023.

étant généralement uniquement consultatif et médiateur. Dès lors, grâce à cette institution au pouvoir très étendu et à une concentration médiatique sans précédent, le gouvernement de Viktor Orbán est en mesure de museler l'ensemble de la presse sans rencontrer d'obstacle juridique.

**b) Pologne : la stratégie de « repolonisation » des médias nationaux**

Si la Hongrie est l'exemple le plus marquant de l'évolution autoritaire du paysage médiatique en Europe, la Pologne suit aussi des dynamiques similaires, frappée par une forte concentration médiatique ainsi qu'un contrôle gouvernemental accru. En effet, depuis l'arrivée au pouvoir du PiS en 2015, le pluralisme médiatique n'a cessé d'être mis à mal. Progressivement, le gouvernement a transformé les médias publics en outils politiques et en instrument de pouvoir, affirmant une volonté de « repolonisation<sup>23</sup> » des médias nationaux d'après Jarosław Gowin, qui était à l'époque ministre de la Science et de l'Enseignement supérieur.

Néanmoins, derrière cette stratégie de repolonisation médiatique se cache surtout une volonté plus profonde d'assujettir le secteur de l'information au gouvernement et de limiter l'influence des groupes de presse étrangers. A l'instar de la Hongrie, des cadres proches du parti ont été placés à la tête des médias du pays, si bien qu'entre 2015 et 2017 près de 228 journalistes ont dû quitter la rédaction de leurs médias selon *Towarzystwo Dziennikarskie*, une organisation indépendante de journalistes polonais<sup>24</sup>.

Un des événements marquants de cette concentration médiatique a eu lieu en 2021 lorsque le groupe Polska Press, agence de presse polonaise publique, a été racheté par l'entreprise pétrolière PKN Orlen dont le dirigeant, Daniel Obajtek, était un membre actif du parti Droit et Justice (PiS). Dans un rapport paru en 2023, le European Centre for Press and Media Freedom décrit d'ailleurs ce rachat de Polska Press comme « one of the clearest examples anywhere in the European Union in recent years of media capture in action ». L'organisation compare notamment cette acquisition à la situation hongroise et explique qu'elle a aidé le

---

<sup>23</sup> TVN24 News in English, « Repolonisation of media next term », *TVN24 News in English* (<https://tvn24.pl/tvn24-news-in-english/jaroslaw-gowin-deputy-pm-repolonisation-of-media-next-term-ra946423-ls2282391>), 20 juin 2019, consulté le 13 avril 2025.

<sup>24</sup> Maria Holubowicz, « Des Médias Publics Aux Médias Nationaux. Le Pluralisme des Médias Publics Polonais En Proie à des Intérêts Politiques », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, vol. 22, n° 2, 2021, pp. 87-106.

PiS à étendre un peu plus son influence, lui permettant de prendre le contrôle de 20 journaux régionaux, de 120 magazines hebdomadaires et de 500 portails en ligne<sup>25</sup>.

De plus, une étude menée par l'Helsinki Foundation for Human Rights fait une analyse comparative de la situation de Polska Press avant et après son rachat, illustrant l'ampleur de l'ingérence politique dans le média depuis le changement de propriétaire. Elle révèle que certains sujets sensibles (droits LGBT ou questions liées aux réfugiés) ainsi que toute critique du gouvernement sont interdits, que 14 nouveaux rédacteurs en chef ont été nommés, tous ayant des affiliations avec le PiS et enfin que 50 à 80% des journalistes ont quitté la rédaction ou ont été licenciés après le rachat<sup>26</sup>. En réalité, cette concentration aux mains du gouvernement est surtout le résultat d'une recomposition du champ médiatique qui remonte à l'arrivée au pouvoir du PiS.

## **2) La transformation des organes de presse en outils de propagande**

En parallèle de cette concentration des organes de presse, s'ajoute une instrumentalisation de l'information par le gouvernement. Celle-ci leur permet de diffuser des narratifs propageant leur idéologie tout en affaiblissant les voix dissidentes. En plaçant les médias sous tutelle, le Fidesz et le PiS ont pu redéfinir les lignes éditoriales des grands médias publics et en faire les relais de leurs discours.

Cette manipulation informationnelle peut être mise en comparaison avec les propos de Pierre Bourdieu dans son ouvrage *Sur la télévision* (1996). Le sociologue y apparente le champ médiatique à un espace de lutte symbolique au sein duquel des acteurs de toutes sortes (politiciens comme journalistes) tentent de se doter du contrôle de l'information. Cet espace concurrentiel, régi par une forte logique commerciale, est effectivement un moyen pour ces acteurs de propager leurs valeurs<sup>27</sup>. A cet égard, la concentration informationnelle en Hongrie et en Pologne illustre la domination des gouvernements sur le champ médiatique, ce qui affecte son équilibre et marginalise les opposants.

En Pologne, de par ce rachat médiatique massif, le parti PiS a eu les clés pour museler l'opposition et faire des organes de presse des outils de propagande. Cela a brusquement

---

<sup>25</sup> European Centre for Press and Media Freedom, *Poland: Media capture fears confirmed in new report examining PKN Orlen takeover of Polska Press*, Leipzig : European Centre for Press and Media Freedom, 2023.

<sup>26</sup> Helsinki Foundation for Human Rights, *Od prasy regionalnej do Orlen Press: Raport HFPC*, Varsovie : Helsinki Foundation for Human Rights, 2023.

<sup>27</sup> Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Paris, Raisons d'agir, 1996, pp. 83-90.

commencé avec des changements majeurs dans la télévision polonaise, la TVP, dès l'arrivée du PiS en 2015. Pour ce faire, le gouvernement a adopté début 2016 une loi dite « petite loi sur les médias » (*mała ustawa medialna*), lui permettant de remplacer la direction des médias publics et de nommer directement les dirigeants d'organes de presse majeurs, le tout sans l'aval de l'autorité audiovisuelle indépendante polonaise (KRRiT). Cette législation a été un des premiers pas vers une étatisation des médias, transformant les services d'information en outils de propagande gouvernementale.

En septembre 2016, le KRRiT a tenté de signaler cet accaparement déloyal champ médiatique par le PiS. A travers un rapport publié sous le nom de *Niepokojące dysproporcje w prezentowaniu partii politycznych w TVP*, ce qui signifie « Des disparités inquiétantes dans la présentation des partis politiques sur la télévision polonaise », l'organisme a dénoncé une inégalité de couverture médiatique. Le temps alloué au parti au pouvoir PiS était par exemple de 82 heures et 8 minutes contre 37 h et 11 minutes pour le principal parti d'opposition, Plateforme civique (PO), lors du premier trimestre 2016<sup>28</sup>.

L'hypothèse d'une instrumentalisation politique des médias polonais est d'ailleurs confirmée par une analyse qualitative et quantitative du cadrage médiatique d'une chaîne de télévision polonaise, réalisée par Maria Holubowicz en octobre 2017. L'autrice a étudié pendant une semaine sept éditions de l'émission *Serwis Informacyjny*. Elle a relevé un traitement sélectif et biaisé de l'information avec non seulement 21 sujets sur 41 concernant les thématiques clés du discours du PiS, mais aussi une glorification du gouvernement, des éléments de langage directement issus de la ligne directrice du parti et enfin l'occultation et la critique des voix contestataires au gouvernement<sup>29</sup>.

En parallèle, Danuta Stolecka, chargée de mission à la Société des journalistes en Pologne, confirme la suppression de plusieurs programmes télévisés n'étant pas dans la ligne directrice du PiS. Dans un article publié en 2017, elle explique que ceux-ci se sont fait remplacer « par d'anciennes émissions diffusées à l'époque du régime communiste telles que *Pegaz*, *Teleranek* ou *Sonda* »<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), *Niepokojące dysproporcje w prezentowaniu partii politycznych w TVP*, Varsovie : KRRiT, 2016.

<sup>29</sup> Maria Holubowicz, « Des Médias Publics Aux Médias Nationaux. Le Pluralisme des Médias Publics Polonais En Proie à des Intérêts Politiques », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, vol. 22, n° 2, 2021, pp. 87-106.

<sup>30</sup> Danuta Stolecka, « Feu sur la culture et les médias en Pologne », *LDH France* (<https://www.ldh-france.org/feu-culture-les-medias-en-pologne-danuta-stolecka/>), 16 janvier 2017, consulté le 20 avril 2025.

Côté hongrois, cette transformation des médias en outil de propagande relève de dynamiques similaires à la Pologne, mais le processus est encore plus centralisé sous l'autorité du Fidesz. Cela s'est surtout fait à travers la MTVA (Médias publics hongrois) qui rassemble un grand nombre d'organes de presse nationaux. Dès l'arrivée au pouvoir de Viktor Orbán, celui-ci a radicalement modifié la structure du groupe, éliminant toute indépendance éditoriale. Cette mainmise gouvernementale est d'autant plus inquiétante que cela influence les électeurs lors des élections. Après les législatives de 2022 et la victoire du Fidesz, les observateurs internationaux de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont constaté que « the bias and lack of balance in monitored news coverage and the absence of debates between major contestants significantly limited the voters' opportunity to make an informed choice<sup>31</sup> ».

Par ailleurs, ce constat est aussi partagé au niveau international. Un rapport d'Human Rights Watch (HRW) de 2021 révèle que plus de 1600 journalistes de la MTVA ont progressivement été licenciés pour être remplacés par du personnel partageant les mêmes idées avec le Fidesz<sup>32</sup>. Par des entretiens réalisés avec des journalistes de médias publics tels que M1 et MTI ainsi que par la fuite de documents compromettants, le rapport met en évidence l'ingérence directe du Fidesz dans la presse.

En 2022, des fuites d'emails ont révélé que le Premier ministre donnait directement ses ordres à MTI sur la manière de traiter l'actualité. Un ancien journaliste de ce média public, Andras Rostovanyi, a ainsi indiqué à HRW que « all decisions, agendas and narration come from top and down the hierarchy. I don't write anything that goes against the narrative<sup>33</sup> ». Un autre exemple marquant dans cette propagande gouvernementale a eu lieu lors de la crise migratoire de 2015 où, cette fois-ci, le gouvernement avait donné des consignes bien précises aux médias sur les mots à employer. Un journaliste de M1 révèle que les mots « migrants » et « migrants illégaux » devaient être privilégiés au détriment de « réfugiés » ou « demandeurs d'asile ».

Irene Khan, la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression, a aussi fait part de son inquiétude sur la mainmise gouvernementale hongroise

---

<sup>31</sup> OSCE/ODIHR, *Hungary, Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022: Election Observation Mission Final Report*. Vienne : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, 2022. Rapport n° 523568.

<sup>32</sup> Human Rights Watch, *"I can't do my job as a journalist": The systematic undermining of media freedom in Hungary*. New York : Human Rights Watch, 2024.

<sup>33</sup> Human Rights Watch, *Ibid.*

lors de son rapport de 2022, où elle dénonce que « les pratiques de distorsion du marché des médias par les gouvernements successifs de la coalition Fidesz ont conduit à la prédominance des médias pro-gouvernementaux et au déclin des médias indépendants ou des médias critiques à l'égard du gouvernement »<sup>34</sup>. Elle indique également que le Conseil des médias n'a rien fait pour remédier à cela malgré son rôle face à cette distorsion.

Dès lors, l'accaparement médiatique dont souffrent les médias hongrois et polonais a pris ses racines dans une concentration progressive des organes de presse aux mains des gouvernements en place. Leur domination de la quasi-totalité du paysage médiatique leur sert ainsi de levier pour véhiculer leur idéologie politique et leurs valeurs comme bon leur semble. Cet accaparement constitue un premier jalon de l'emprise gouvernementale sur le champ médiatique, mais ce contrôle relève d'un processus plus global qui mêle une concentration informationnelle avec un arsenal législatif et économique contraignant. Cela nous amène désormais à considérer comment le PiS et le Fidesz utilisent des outils juridiques et financiers pour accroître leur emprise.

## **1.2 Les mécanismes législatifs et financiers d'un « illibéralisme médiatique »**

Si la concentration des organes de presse est une première étape de la capture médiatique hongroise et polonaise, celle-ci s'inscrit dans un cadre plus large qui mobilise aussi des moyens législatifs et financiers. Dans le cas de la Pologne comme dans celui de la Hongrie, le pluralisme médiatique a été progressivement érodé par des mécanismes juridiques et économiques utilisés à des fins politiques. Ces dynamiques ont non seulement consolidé l'emprise du Fidesz et du PiS sur le quatrième pouvoir<sup>35</sup>, mais ont aussi concrétisé son basculement vers un « illibéralisme médiatique » où le champ médiatique est systématiquement assujéti au pouvoir exécutif.

---

<sup>34</sup> OHCHR, *Visit to Hungary: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (HRC/50/29/Add.1)*. Genève : Office du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2022. Rapport n° HRC/50/29/Add.1.

<sup>35</sup> Appellation pour définir l'ensemble des pratiques de communication pouvant notamment servir de contre-pouvoir.

## 1) Un encadrement législatif restrictif et des atteintes à l'indépendance journalistique

Un des moyens les plus efficaces et directs pour réduire le pluralisme médiatique et s'accaparer la direction et l'orientation des organes médiatiques est certainement le cadre législatif. Par le déploiement d'outils législatifs limitant aussi bien la liberté d'expression que l'indépendance journalistique ou encore la viabilité de petits médias, la Hongrie et la Pologne ont vu leur autonomie médiatique s'effondrer sans vraiment pouvoir agir.

En Hongrie, un des points forts de ces mécanismes législatifs contraignants a été l'adoption consécutive de la *loi CIV* sur la liberté de la presse en novembre 2010, suivie de près par la *loi CLXXXV* sur les services de médias et la communication de masse, dite *Media Törvény*. A elles deux, ces lois ont redéfini un nouveau cadre juridique médiatique, encadrant strictement le fonctionnement des organes de presse et renforçant le pouvoir du NMHH, l'Autorité nationale des médias et des info-communications.

Le vice de ces lois réside dans le fait que, de prime abord, elles peuvent apparaître comme des lois relativement neutres, visant même à protéger le pluralisme. Or, c'est en réalité l'inverse, puisqu'elles octroient un pouvoir conséquent au NMHH, autorité d'ailleurs créée par la loi sur les Médias. Selon l'article 45, paragraphe 1 de la *loi CLXXXV*<sup>36</sup>, tous les médias doivent s'enregistrer auprès du NMHH, remplaçant ainsi l'ancien système de notification. Le NMHH peut d'ailleurs refuser l'enregistrement de médias sous certaines conditions qui demeurent opaques et peu claires.

En 2011, l'OSCE a vivement critiqué ces dispositions d'enregistrement, insistant sur le fait qu'elles représentaient « un obstacle juridique, administratif et potentiellement politique à l'entrée de nouveaux fournisseurs de contenu dans le paysage médiatique »<sup>37</sup>. Ensuite, en cas de désaccord avec le NMHH pour non coopération, contenu non conforme ou encore refus de fournir ses sources, les médias peuvent avoir de lourdes amendes allant jusqu'à 3 millions de forints, soit près de 8 000 euros (*article 70, paragraphe 3 de la loi CLXXXV*). A l'époque, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas

---

<sup>36</sup> Hongrie, *Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media*, 2010.

<sup>37</sup> Karol Jakubowicz, *Analysis and assessment of a package of Hungarian legislation and draft legislation on media and telecommunications*. Vienne : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Bureau du Représentant pour la liberté des médias, 2011.

Hammarberg, avait alerté sur ses sanctions, assurant que « any form of sanction imposed on journalists, even minor ones, could lead to self-censorship »<sup>38</sup>.

Enfin, ces deux lois emploient des concepts très flous, destinés à évoluer au fil du temps. Il est évoqué la volonté de protéger la « morale commune » ou encore « l'intérêt public » (*article 16, paragraphe 1*), et les médias doivent s'assurer que leurs contenus sont « équilibrés, moraux ou non nuisibles à l'intérêt public », des termes une nouvelle fois très opaques.

En bref, Amnesty International résume ces textes législatifs en assurant qu'ils « instaurent un système de contrôle du contenu diffusé par les médias, imposent aux médias une obligation d'enregistrement et établissent une puissante Autorité des médias, sans prévoir les garanties nécessaires pour que ces instruments n'entraînent pas de violations des droits humains protégés au niveau international<sup>39</sup> ».

Qui plus est, ce pouvoir démesuré accordé au NMHH est d'autant plus compromettant du fait des controverses autour de son indépendance. En effet, le NMHH est dirigé par un président, nommé directement par le premier ministre et pour un mandat de 9 ans. Selon l'OSCE, c'est le mandat le plus long en Europe pour un organe de ce genre. Ensuite, les cinq membres de son exécutif ont été nommés par le Fidesz, ce qui ne laisse aucun doute sur la politisation de cet organe.

Dès lors, ce cadre législatif contraint les médias à une forme d'encadrement administratif indirect, renforçant à la fois l'hégémonie politique du Fidesz et dissuadant les médias indépendants de continuer leur activité. En définitive, la pression provoquée par les amendes, le contrôle excessif ainsi que le risque de perte de licence a inévitablement réduit le pluralisme médiatique hongrois et limité l'autonomie journalistique.

Côté polonais, le processus d'encadrement législatif médiatique rappelle la situation hongroise, mais la dynamique est quelque peu différente. Tout comme la Hongrie, c'est dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement que les réformes législatives ont commencé à sévir.

Pour s'accaparer le contrôle des médias publics, le PiS a d'abord adopté en 2015 une loi réformant la direction des médias publics, dite « petite loi sur les médias » (*mała ustawa*

---

<sup>38</sup> Vicky Breemen, « Commissioner for Human Rights: Opinion on Hungary's Media Legislation », *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, 2011, vol. 2011-4, n° 1/2.

<sup>39</sup> Amnesty International, *Hongrie : Les médias sous surveillance – Menaces contre la liberté d'expression*. Londres : Amnesty International, 2011.

*medialna*). Cette loi a modifié la loi de 1992 sur la radiodiffusion et a introduit de nouveaux amendements selon lesquels le Ministre du Trésor possède le droit de nommer les dirigeants de la TVP ainsi que de la radio publique Polskie Radio (article 1)<sup>40</sup>. Auparavant, cette nomination appartenait au KRRiT, organe totalement indépendant, et donc cette modification législative a permis au gouvernement d'acquérir un fort pouvoir sur la gouvernance d'organes de presse publics tout en impactant négativement l'indépendance éditoriale polonaise.

Après sa promulgation, cette loi a suscité de vives contestations, car la TVP est un des organes médiatiques rassemblant le plus d'audience nationale. Selon le KRRiT c'est même l'acteur prédominant du secteur télévisé, le plus fréquemment utilisé par la population, avec une part d'audience de 35 à 50% des polonais<sup>41</sup>. Par cette législation contraignante, le gouvernement s'est donné les clés pour influencer l'opinion publique par la diffusion facilitée de narratifs pro-gouvernementaux, comme étudié précédemment.

Ensuite, en 2016, le PiS adopte une seconde loi, relative à la création d'un Conseil national des médias (RMN), un nouvel organe venant affaiblir encore un peu plus le rôle du KRRiT et son indépendance. A l'image du NMHH en Hongrie, le RMN est composé de membres choisis par le Parlement et le Président. Il peut également nommer mais aussi révoquer certains directeurs de médias publics alors même que sa composition est étroitement liée au pouvoir exécutif. Or, il est formellement inscrit dans l'article 30 de la directive européenne AVMSD que les Etats membres doivent se doter « d'organismes de régulation indépendants compétents<sup>42</sup> » ce que ni la Pologne ni la Hongrie ne respectent avec leur cadre législatif contraignant.

Enfin, en 2021, des députés du PiS ont déposé une proposition d'amendement de l'article 35 de la loi sur la radiodiffusion. Présentée comme une simple réforme, cette proposition, surnommée « Lex TVN », visait en réalité TVN, une grande chaîne privée de télévision connue pour être critique du gouvernement. Le cœur de cet amendement consistait à interdire aux entreprises établies en dehors de l'Espace économique européen (EEE) de posséder plus

---

<sup>40</sup> Pologne, *Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2016 poz. 25)*, 30 décembre 2015.

<sup>41</sup> Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *News Diversity from the Users' View by Indicator*. Varsovie : Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, 2015.

<sup>42</sup> Parlement européen & Conseil de l'Union européenne, *Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels) (Version codifiée)*, Journal officiel de l'Union européenne, L 95, 1-24.

de 49% des parts d'une chaîne de télévision ou de radio polonaise. Or, le groupe TVN appartenant à une entreprise américaine du nom de Discovery, aurait directement subi les conséquences de cet amendement.

Qualifiée par le Parlement européen dans un communiqué de presse d'« attaque directe contre le pluralisme des médias<sup>43</sup>», cette loi n'est finalement pas entrée en vigueur. Malgré une adoption par la chambre basse du Parlement polonais passant outre le veto du Sénat, le président Andrzej Duda a pris la décision d'y mettre son veto en décembre 2021. Quoiqu'il en soit, cette proposition de loi est symptomatique une nouvelle fois de la tentative d'ingérence du gouvernement dans le fonctionnement des médias publics et s'inscrit dans la stratégie du PiS de « repolonisation » du champ médiatique.

Dans l'ensemble, même si la trajectoire est quelque peu différente, la Hongrie comme la Pologne ont connu une restriction de l'indépendance journalistique et du pluralisme médiatique à travers un ensemble de mesures législatives contraignantes.

## **2) Les leviers financiers de la censure : sanctions économiques et pressions sur les médias indépendants**

Au-delà de cet arsenal législatif, s'ajoutent des pressions et sanctions économiques, poursuivant l'étouffement des médias et l'enracinement d'un illibéralisme médiatique. L'une des forces majeures des gouvernements hongrois et polonais pour affaiblir les médias opposants réside dans la publicité publique et les ressources d'Etat. Par une forme de clientélisme médiatique, les gouvernements font des ressources économiques un levier de pression envers les organes de presse. Ils choisissent d'accorder des subventions publiques aux médias proches du pouvoir, au détriment des petits médias indépendants, contribuant ainsi à une distorsion du marché de l'information.

En Hongrie, l'asymétrie de ces allocations est d'autant plus marquante depuis la centralisation d'un grand nombre de médias avec KESMA. D'après un rapport de *Kantar Media*, le magazine *Figyel*, pro-gouvernemental, aurait par exemple tiré ses recettes publicitaires de 74,1% de la publicité d'Etat contre 3,5% pour HVG, un journal indépendant

---

<sup>43</sup> Parlement européen, « Pologne : les attaques contre les médias doivent cesser », *Communiqué de presse – Parlement européen*, 16 septembre 2021, ([www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210910IPR11928/pologne-les-attaques-contre-les-medias-doivent-cesser](http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210910IPR11928/pologne-les-attaques-contre-les-medias-doivent-cesser)), consulté le 20 avril 2025.

et critique du Fidesz<sup>44</sup>. Or, ce déséquilibre favorisant les médias pro-Fidesz n'est pas un cas isolé.

Un mémorandum publié par le Commissaire aux droits de l'homme en 2021 met en évidence un cas similaire soulignant que :

« In 2018, for instance, the pro-government broadcaster TV2 received 67% of state advertising in the television sector, while the independent RTL Klub, which has a similar audience reach, received just 1%<sup>45</sup>.»

L'utilisation de la publicité gouvernementale comme arme économique questionne alors sur la viabilité économique des médias indépendants. En Pologne, la situation regroupe de grandes similarités avec les cas hongrois, ce que souligne Annabelle Chapman :

« PiS has not sought to shut down critical publications. However, press advertising data suggest that advertising funds from state-owned companies are being redirected toward more conservative outlets.<sup>46</sup> »

Dans un rapport publié par la Freedom House<sup>47</sup>, la journaliste met en évidence une redirection partisane des recettes publicitaires avec une orientation vers les journaux pro-gouvernementaux. Ainsi, elle démontre que *Do Rzeczy*, *wSieci* ou *Gazeta Polska* ont enregistré une hausse phénoménale de leurs revenus à l'inverse de *Newsweek* et *Polityka*, des médias plus critiques qui ont connu une baisse respective de 7,9% et 14,6%<sup>48</sup>. Il en est de même pour *TVP*, chaîne aux mains du gouvernement, pour qui les subventions publiques sont largement accordées.

---

<sup>44</sup> Lili Bayer & Paola Tamma, « Demise of Hungary's media exposes Brussels' weakness », *Politico*, 5 août 2020, (<https://www.politico.eu/article/brussels-looks-on-powerless-at-hungarian-media-demise-viktor-orban>), consulté le 20 avril 2025.

<sup>45</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Memorandum on Freedom of Expression and Media Freedom in Hungary*, Strasbourg, 30 mars 2021, CommDH(2021)10, p. 5.

<sup>46</sup> Annabelle Chapman, *Pluralism Under Attack: The Assault on Press Freedom in Poland*, Freedom House, 2017, p. 27

<sup>47</sup> Chapman, *Ibid.*, p.27.

<sup>48</sup> Voir tableau en annexe.

**TABLE 3: CHANGES IN ADVERTISING REVENUE 2015-2016**

Weekly	Stance	Percentage change in ad revenue, first half 2015 and first half '16
<i>Wprost</i>	Centrist	-3.2
<i>Newsweek Polska</i>	Liberal	-7.9
<i>Polityka</i>	Liberal	-14.6
<i>Do Rzeczy</i>	Conservative	14.4
<i>wSieci</i>	Conservative	38.5
<i>Gazeta Polska</i>	Hard right	287.2
<i>Tygodnik Powszechny</i>	Liberal Catholic	-10.2
<i>Przełąd</i>	Leftist	3.3

Source: Report by Kantar Media for [Wirtualnemedi.pl](http://Wirtualnemedi.pl)<sup>58</sup>

Tableau représentant les changements dans l'attribution recettes publicitaires aux médias, entre 2015 et 2016 (source : rapport d'Annabelle Chapman pour Freedom House).

Début 2022, la loi de finances (*ustawa budżetowa na rok 2022*) prévoyait une allocation de 2 milliards de zlotys, soit près de 500 millions d'euros, accordés aux médias publics. Néanmoins, il est apparu que, sur cette enveloppe de 500 millions, 400 ont été alloués à la TVP, alimentant sa dépendance étatique et les critiques envers son indépendance<sup>49</sup>.

Ces pressions économiques témoignent alors d'un déséquilibre financier marqué par une asymétrie des ressources publiques. C'est une arme étatique prédominante pour faire chuter les médias indépendants et renforcer un peu plus la propagation de l'idéologie gouvernementale.

Mais, au-delà de cette centralisation publicitaire, d'autres mécanismes jouent aussi un rôle. La Hongrie comme la Pologne ont instauré des taxes atteignant la viabilité des médias privés et renforçant le contrôle du pouvoir sur le paysage médiatique.

En Pologne, le gouvernement avait prévu en 2021 d'instaurer une taxe sur les recettes publicitaires des médias, surnommée « contribution de solidarité », afin de relancer l'économie de différents secteurs après la crise du COVID-19. Concrètement, cette taxe devait s'appliquer à la publicité conventionnelle présente au sein des médias et appliquer des

<sup>49</sup> Bartosz Sieniawski, « L'opposition polonaise dénonce l'augmentation du budget de la télévision publique par le parti au pouvoir », *Euractiv Polska*, 1er décembre 2022, (<https://www.euractiv.fr/section/international/news/lopposition-polonaise-denonce-laugmentation-du-budget-de-la-television-publique-par-le-parti-au-pouvoir/>), consulté le 18 avril 2025.

prélèvements allant de 2 à 15%<sup>50</sup>. La controverse de cette taxe réside dans le fait que son application s'avérait être totalement asymétrique, en faveur des médias pro-gouvernementaux. Bien que le premier ministre de l'époque, Mateusz Morawiecki, ait assuré une application progressive et équitable<sup>51</sup>, les taux de prélèvement étaient d'abord flous et arbitraires, avec des imprécisions concernant la différence de traitement entre médias à hauts revenus et médias moins prospères.

Ensuite, il n'était pas prévu de différenciation entre les médias publics et les médias privés, alors même que ceux-ci bénéficiaient de larges subventions publiques. Au final, ce projet de taxe a suscité une telle opposition que le gouvernement a annulé sa mise en place, promettant d'en réviser les dessous.

Côté hongrois, la mise en place de la taxe regroupe le même but, celui de saper l'économie des entreprises médiatiques indépendantes. En 2014, le gouvernement a ainsi introduit la « *Reklámadó* », taxe sur la publicité. Selon Reporters sans frontières, celle-ci visait tout particulièrement les médias critiques du gouvernement tels que RTL Klub. Le contenu de cette loi impliquait une taxe allant jusqu'à 40% sur les revenus issus de la publicité pour tout média dépassant des recettes de 65 millions d'euros<sup>52</sup>. Or, l'ONG a dénoncé le fait que des médias proches du Fidesz, comme *TV2*, ont été moins touchés par cette taxe, du fait de privilèges ou d'exceptions de taxation accordées grâce à leur affiliation partisane.

Cette inégalité de traitement a été confirmée par la CJUE qui, dans le cadre de l'affaire *C-596/19 P, Commission c. Hongrie*, a mis en évidence que les sociétés déficitaires pouvaient déduire 50% de leurs pertes reportées, ce qui correspondait à une aide d'Etat illégale. Il est dit que :

« La Commission a estimé, par décision du 4 novembre 2016, que la mesure fiscale adoptée par la Hongrie, du fait tant de sa structure progressive que de la possibilité de déduire les pertes reportées qu'elle comportait, constituait une aide d'État incompatible

---

<sup>50</sup> Sebastian Klauziński, « Media in Poland protest against the planned advertising tax: This means bankruptcy for many media and limits to pluralism », *OKO.press*, 15 mars 2021, (<https://oko.press/media-in-poland-protest-against-the-planned-advertising-tax-this-means-bankruptcy-for-many-media-and-limits-to-pluralism>), consulté le 26 avril 2025.

<sup>51</sup> Monika Scislowska, « Poland to redraw media tax proposal following protests », *AP News*, 16 février 2021, (<https://apnews.com/international-news-general-news-ce929aa61f2bb5334b464d860fa770dc>), consulté le 26 avril 2025.

<sup>52</sup> Reporters sans frontières, « Taxe sur les revenus publicitaires : les médias pris à la gorge », *Reporters sans frontières*, 12 juin 2014, (<https://rsf.org/fr/taxe-sur-les-revenus-publicitaires-les-m%C3%A9dias-pris-%C3%A0-la-gorge>), consulté le 20 avril 2025.

avec le marché intérieur et ordonné la récupération immédiate et effective des aides versées auprès de leurs bénéficiaires<sup>53</sup>».

Toutefois, sur le même modèle que la Pologne, cette taxe a suscité une vive opposition et a finalement été suspendue en 2019. Malgré cela, en l'espace de cinq années, cette taxe aura donné l'occasion au gouvernement de sévèrement impacter de nombreux médias indépendants. Beaucoup de proches du Fidesz ont alors vu dans ces impacts financiers l'occasion de racheter des médias privés afin de transformer leur ligne éditoriale et d'y véhiculer l'idéologie partisane.

C'est le cas de *Figyelő*, ancien média indépendant, qui a été acquis par Mészáros Lőrinc, un proche du Fidesz, en 2016. Dans *Démocraties en déclin : réflexions sur la tentation autoritaire*, Anne Applebaum raconte d'ailleurs le brusque changement de ligne éditoriale impliqué par le rachat du magazine :

« Il a changé la rédaction, mis dehors les journalistes indépendants et les a remplacés par des auteurs progouvernementaux très fidèles. Figyló restait un « titre privé », donc techniquement-indépendant. Mais depuis le début, on voyait aisément qui soutenait le magazine. Un numéro s'en prenant aux ONG hongroises - le visuel de la couverture les assimilait à l'État islamique - contenait aussi une douzaine de pages de publicités payées par l'État sur la Banque nationale hongroise, le trésor public et la campagne officielle contre Soros, financée par le gouvernement<sup>54</sup>. »

Dès lors, ces éléments empiriques démontrent l'instrumentalisation stratégique des ressources économiques publiques comme levier stratégique de contrôle médiatique. La distorsion de marché concernant l'allocation des subventions publiques, combinée aux taxes discriminatoires accablant les médias privés, met en exergue les nombreuses tentatives du gouvernement pour affaiblir le pluralisme médiatique et construire une censure progressive, sans violence.

Ainsi, l'ensemble de ces mécanismes législatifs et financiers est une preuve de l'évolution de la presse hongroise et polonaise vers un illibéralisme médiatique. Les réformes législatives, pressions économiques ainsi que les ajustements administratifs ont conduit à une autocensure des journalistes, craignant pour la viabilité de leurs médias. Au-delà de l'érosion du pluralisme médiatique, ce processus a contribué à la fragilisation des conditions

---

<sup>53</sup> CJUE, Grande chambre, *Commission européenne contre Hongrie*, 16 mars 2021, C-596/19 P.

<sup>54</sup> Anne Applebaum, *Démocraties en déclin : réflexions sur la tentation autoritaire*, Paris : Bernard Grasset, 2021, p. 62.

d'exercice de la profession journalistique. Cette atteinte à leur profession a notamment intensifié le recul démocratique de ces pays, s'inscrivant dans la transformation autoritaire du paysage médiatique au service de l'idéologie gouvernementale. Cette analyse nous conduit naturellement à nous pencher sur les effets de l'atrophie médiatique envers la démocratie et les droits fondamentaux des citoyens.

### **1.3 L'érosion de la liberté de la presse, indicateur du déclin démocratique**

Même si la liberté de la presse constitue un pilier des droits fondamentaux en Europe, l'aggravation de son érosion a mis en évidence un phénomène plus large : celui d'un déclin démocratique global en Hongrie et Pologne. Face à une concentration sans précédent des organes de presse conjuguée à l'usage de mécanismes législatifs et économiques par les gouvernements, la profession de journaliste est mise en péril. Entre menaces, intimidation et précarité, leur sécurité est remise en question. Plus généralement, le contrôle citoyen sur le champ médiatique s'affaiblit, fragilisant l'Etat de droit dans des sociétés alors privées de contre-pouvoirs médiatiques.

#### **1) La profession de journaliste : entre précarité, intimidation et autocensure**

Si l'on s'attache à comparer les indicateurs de Reporters sans frontières sur une dizaine d'années, on remarque une large baisse de classement pour la Hongrie et la Pologne en termes de pluralisme médiatique et de liberté de la presse. A titre de précision, ce classement est établi selon 5 indicateurs contextuels : « contexte politique, cadre légal, contexte économique, contexte socioculturel et sécurité<sup>55</sup> ».

En 2010, année d'arrivée au pouvoir de Viktor Orbán, la Hongrie était classée 23<sup>ème</sup> sur 178 pays. Douze ans plus tard, en 2022, elle occupe la 85<sup>ème</sup> place sur 180 pays, une chute inquiétante et rare en si peu de temps. Du côté de la Pologne, le pays occupait la 18<sup>ème</sup> place en 2015 lors de la victoire du PiS aux élections législatives et n'est plus que 66<sup>ème</sup> sur 180 en 2022.

Ces données empiriques illustrent non seulement le muselage rapide des organes de presse, mais aussi le tournant illibéral pris par les deux gouvernements. Signe d'un recul

---

<sup>55</sup> Reporters sans frontières, *Méthodologie détaillée du Classement mondial de la liberté de la presse 2024*, Paris : Reporters sans frontières, 2024.

structurel et préoccupant des garanties démocratiques, elles convergent avec d'autres indicateurs justifiant du même déclin des conditions d'exercice du métier de journaliste.

Chaque année, un rapport de l'ONG Freedom House est publié, évaluant le niveau de démocratie et de libertés dans chaque pays. Cette analyse prévoit un calcul d'un score sur 100 points avec 40 points consacrés aux libertés politiques et 60 points aux libertés civiles, incluant la liberté de la presse et d'expression. En fonction du résultat, les pays sont classés en trois catégories : *Free*, *Partly Free* et *Not Free*<sup>56</sup>.

Une fois de plus, les résultats hongrois et polonais témoignent d'une dégradation de la liberté de la presse ainsi que d'une régression autoritaire. En effet, en 2010, la Hongrie possédait un score de 89/100 ainsi que la mention « Libre » alors qu'en 2023 elle n'est plus qu'à 66/100 en catégorie « Partiellement libre ».

Pour la Pologne, la baisse est plus modérée, mais tout de même marquante, avec un score de 89 en 2015, chutant à 81 en 2020. Or, la liberté de la presse et les garanties d'un exercice libre de la profession de journaliste sont des critères importants dans cette évaluation mensuelle, abordés dans la toute première partie des libertés civiles. De nouveau, ces chiffres témoignent inévitablement de la pression constante qu'ont subi le paysage médiatique hongrois et polonais depuis l'arrivée au pouvoir des gouvernements illibéraux, entraînant un recul progressif des libertés fondamentales.

En parallèle, les conditions d'exercice du métier de journaliste sont devenues de plus en plus hostiles, évoluant dans un climat d'intimidation et subissant une pression croissante. Plusieurs cas de surveillance de journalistes ont été constatés, en Hongrie comme en Pologne.

En août 2021, le journal hongrois Direkt36 a publié une enquête selon laquelle des journalistes et personnalités critiques du Fidesz ont été ciblés par un logiciel espion, et ce, pendant plus de sept mois<sup>57</sup>. L'enquête met en évidence la surveillance d'une éminente journaliste spécialisée dans la corruption, Brigitta Csikosz, par le logiciel israélien *Pegasus*. Or, elle n'est pas la seule, puisque le journal rapporte que :

---

<sup>56</sup> Freedom House, *Freedom in the World Research Methodology*, Freedom House, n.d. (pas de date précise).

<sup>57</sup> Szabolcs Panyi, « Honapokon át megfigyeltek Pegasus-szal egy korrupciós ügyeken is dolgozó magyar büntügyi újságíró », *Direkt36* (<https://www.direkt36.hu/en/honapokon-at-megfigyeltek-pegasusszal-egy-korrupcios-ugyeken-is-dolgozo-magyar-bunugyi-ujsgarot/>), 18 juillet 2021, consulté le 22 avril 2024.

« La base de données contient également plus de trois cents numéros de téléphone hongrois, dont quatre journalistes hongrois (Brigitta Csikosz, Div Dercsényi, Szabolcs Panyi, Andrôs Szabô), photographe hongrois, propriétaire d'une société de médias, et six de ses connaissances (dont l'ancien ministre de l'économie, l'Attila Chikon), ainsi que l'homme politique de l'opposition, Gyargy Gémesi, le président de l'ordre des avocats hongrois, M. Janos Bunati, et neuf autres avocats, ainsi que les anciens secrétaires d'État, Attila Aszadi et Balazs Weingartner »<sup>58</sup>.

Concrètement, l'infiltration du logiciel dans les téléphones de citoyens concernés permettait de surveiller leurs conversations téléphoniques, leurs sources ainsi que leurs messages. Amnesty International a alerté sur la gravité de ce scandale, dénonçant « une nouvelle fois que les libertés fondamentales en Hongrie sont menacées : en ciblant des journalistes, c'est la liberté d'expression qui est attaquée<sup>59</sup> ».

La situation en Pologne regroupe de grandes similarités, puisque près de 578 personnes, majoritairement connues pour être de l'opposition, ont été surveillées par le logiciel espion *Pegasus*. Parmi eux, nous pouvons citer le sénateur d'opposition Krzysztof Brejza, mais aussi Roman Giertych, un avocat ayant défendu plusieurs membres de l'opposition, et Ewa Wrzosek, une procureure opposée aux réformes judiciaires en Pologne<sup>60</sup>. D'après *Euractiv*, ce serait ici aussi le gouvernement à la tête de cet espionnage. Le journal polonais d'opposition *Gazeta Wyborcza* rapporte que le PiS est notamment accusé d'avoir acheté le logiciel avec des ressources provenant du Fonds de la justice<sup>61</sup>.

Les révélations autour de cette surveillance de citoyens opposants, à la fois en Hongrie et en Pologne, sont sans aucun doute des indicateurs de la dérive illibérale. Si l'affaire *Pegasus* est un des cas les plus marquants, elle s'inscrit dans un phénomène plus large de surveillance médiatique qui regroupe d'autres affaires similaires. En tout état de cause, *Pegasus* a été utilisé dans les deux cas comme un outil autoritaire, permettant aux gouvernements d'assurer un contrôle des contre-pouvoirs.

---

<sup>58</sup> Panyi, *Ibid.*, consulté le 22 avril 2024.

<sup>59</sup> Amnesty International, « Hongrie : le projet Pegasus révèle l'utilisation du logiciel espion de NSO Group contre des journalistes », *Amnesty France* (<https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/projet-pegasus-revelations-hongrie-logiciel-espion-nso-group>), 19 juillet 2021, consulté le 22 avril 2025.

<sup>60</sup> Ariane Vitard, « En Pologne, le logiciel Pegasus aurait été utilisé pour espionner des membres de l'opposition », *L'Usine Digitale* (<https://www.usine-digitale.fr/article/en-pologne-le-logiciel-pegasus-auroit-ete-utilise-pour-espionner-des-membres-de-l-opposition.N1174217>), 7 janvier 2022, consulté le 22 avril 2025.

<sup>61</sup> Aleksandra Krzysztozek, « Le gouvernement polonais est accusé d'avoir acheté illégalement le logiciel Pegasus », *Euractiv* (<https://www.euractiv.fr/section/economie/news/le-gouvernement-polonais-est-accuse-davoir-achete-illegalement-le-logiciel-pegasus/>), 4 janvier 2022, consulté le 22 avril 2025.

A l'exercice de cette surveillance et aux pressions économiques dirigées contre les journalistes indépendants s'ajoutent un climat de répression et d'intimidation. Dans une étude de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, celle-ci évoque les SLAAP (*Strategic Lawsuit/Litigation Against Public Participation*), dites procédures-bâillon, en Pologne et en Hongrie. Concrètement, les SLAAP consistent à faire taire les voix dissidentes au gouvernement de par un acharnement judiciaire et psychologique.

En parallèle de tous les mécanismes évoqués au préalable ainsi que du climat d'intimidation dirigé contre les journalistes indépendants, les gouvernements hongrois et polonais ont façonné une délégitimation publique des journalistes. Au sein des deux pays, les médias dissidents ont été présentés tels des ennemis de la nation tantôt accusés d'être inféodés à des pays étrangers ou de vouloir désinformer les citoyens.

Il est récurrent que Viktor Orbán ou les médias pro-gouvernementaux dénigrent les médias opposants en les présentant comme assujettis à des services d'intérêt étrangers, « les qualifiant de traîtres, de fausses usines d'information et de « médias de dollars<sup>62</sup> ». En Pologne, quelques mois avant le rachat de *Polska Press*, alors que le média appartenait encore au groupe allemand *Verlagsgruppe Passau*, le président polonais Duda a accusé les médias allemands d'ingérence dans les élections présidentielles. En effet, après la révélation par le média allemand *Fakt* d'un scandale de pédophilie en Pologne, Andrzej Duda a déclaré « Les Allemands veulent-ils élire le Président polonais ?<sup>63</sup> », renforçant l'idée de répression symbolique envers toute opposition médiatique à son gouvernement.

S'ajoute à cela les accusations judiciaires fréquemment dirigées contre les médias d'opposition. En Pologne, c'est le quotidien *Gazeta Wyborcza* qui a été tout particulièrement visé, poursuivi de nombreuses fois pour diffamation. RSF dénonce dans un de ses articles publié en 2019, une pratique abusive, faisant peser de lourdes peines de prison sur les journalistes accusés et ayant surtout pour but de taire les voix dissidentes<sup>64</sup>. En Hongrie, cela concerne *Átlátszó.hu*, un média traitant surtout de corruption et d'abus de pouvoir. Dans un rapport d'Human Rights Watch<sup>65</sup>, le rédacteur de ce média, Tamas Bodoky, raconte la

---

<sup>62</sup> Human Rights Watch, “*I can't do my job as a journalist*”, op. cit.

<sup>63</sup> Jo Harper, « Poland errs on foreign media limits », *Deutsche Welle* (<https://www.dw.com/en/poland-plans-limitations-for-foreign-owned-media/a-55534861>), 11 septembre 2020, consulté le 22 avril.

<sup>64</sup> Reporters sans frontières, « Pologne : RSF dénonce les poursuites judiciaires abusives contre le quotidien *Gazeta Wyborcza* », *Reporters sans frontières* (<https://rsf.org/fr/pologne-rsf-d%C3%A9nonce-les-poursuites-judiciaires-abusives-contre-le-quotidien-gazeta-wyborcza>), 23 février 2019, consulté le 22 avril.

<sup>65</sup> Human Rights Watch, “*I can't do my job as a journalist*”, op. cit.

campagne de dénigrement dirigée contre lui, accusant faussement *Atlatszo* « de faire partie d'une machine de propagande de gauche contrôlée par l'opposition<sup>66</sup> ».

En définitive, ces phénomènes sont le symptôme de l'ancrage d'un climat hostile envers les journalistes et les médias indépendants, les dénigrant comme des ennemis publics. L'Assemblée parlementaire souligne d'ailleurs que :

« Les procédures-bâillon constituent une menace sérieuse pour la liberté d'expression et pour le droit du public à recevoir des informations sur des questions d'intérêt public et elles abusent des procédures judiciaires pour perturber le plus possible le travail des journalistes<sup>67</sup>. »

De par cet acharnement de l'exécutif, les journalistes font une nouvelle fois preuve d'auto-censure, craignant un harcèlement économique, judiciaire et psychologique. Ce processus intimidant et précarisant la profession de journaliste s'inscrit dans la notion du « chilling effect », un concept rejoignant le principe des SLAAP et né aux Etats-Unis dans les années 1950 après l'affaire *Wieman v. Updegraff*. Dans *Understanding Chilling Effects*, Jonathon W. Penney le définit de la manière suivante :

« Chilling effect is when a person, deterred by fear of some legal punishment or privacy harm, engages in self-censorship, that is, censors themselves and does not speak or engage in some activity, despite that activity being lawful or even desirable.<sup>68</sup> »

En Hongrie comme en Pologne, on retrouve ces effets du chilling effect, menant à une autocensure journalistique conjuguée à un déclin du pluralisme médiatique.

## **2) Restriction du droit à l'information et effets sur le processus électoral**

Au-delà des attaques à la profession de journaliste et du climat répressif, les menaces envers la liberté de la presse témoignent d'un désir de restreindre l'information citoyenne et ont surtout un effet pernicieux envers l'Etat de droit. L'obstruction de l'accès à une information plurielle, permissive et fiable participe à l'avènement de la désinformation et de

---

<sup>66</sup> Origo, « Dollármédia: amerikai pénz a baloldali propagandalapoknak is », *Origo* (<https://www.origo.hu/itthon/2022/12/dollarmedia-amerikai-penz-a-baloldali-sajtonak>), 13 décembre 2022, consulté le 22 avril.

<sup>67</sup> Parliamentary Assembly, *Garantir la liberté des médias et la sécurité des journalistes : une obligation des États membres*. Strasbourg : Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, 2024. Rapport 2165.

<sup>68</sup> Jonathan. W. Penney, « Understanding Chilling Effects », *Minnesota Law Review*, 2022, vol. 106, n° 3, p. 1454.

l'absence de transparence, ce qui affaiblit non seulement le système démocratique, mais nourrit surtout les dérives autoritaires.

Cette logique traduit une dynamique politique particulière, décrite par Carl Schmitt dans *La notion de politique* (1932). Dans cet ouvrage, Schmitt décrit la politique comme un espace d'opposition entre « amis » et « ennemis<sup>69</sup> », une distinction structurant l'espace public et le champ politique. Dans le cas présent, le PiS et le Fidesz désignent l'opposition comme « l'ennemi » afin de neutraliser leurs adversaires auprès de l'opinion publique. Dès lors, au-delà d'une simple manipulation informationnelle, cette stratégie révèle un acte politique, leur assurant la consolidation de leur emprise étatique sur le champ médiatique.

L'affaiblissement du contrôle démocratique se caractérise majoritairement par un renforcement du discours pro-gouvernemental à l'aide de la restriction de l'information. Pour garantir une gouvernance transparente et démocratique, Zumofen explique à travers le concept d'« accountability démocratique » que les gouvernements doivent « répondre de leurs actions auprès de la population qui les a élus<sup>70</sup> ». Or, cela sous-entend la garantie d'accès libre à une information plurielle, ce qui n'est le cas ni en Pologne ni en Hongrie par la mainmise des gouvernements sur le champ médiatique. Cette érosion de l'accès à l'information, et de ce fait de l'accountability, traduit dès lors une atteinte à la démocratie de ces pays, détournant la fonction primaire des médias comme moyens d'information et d'expression en outils de légitimation de l'appareil d'Etat.

Si l'exécutif tente de faire taire les médias dissidents, il a aussi le pouvoir de marginaliser ces médias dans des zones plus reculées, ce qui peut avoir largement influencé les processus électoraux. En Hongrie, il y a déjà un problème d'équité en période électorale concernant le temps de parole donné aux candidats dans les médias. Lors des élections législatives de 2022, la propagande d'Orbán était non seulement omniprésente dans l'espace public, médiatique et sur les réseaux sociaux, mais aussi envoyée dans les campagnes au détriment de l'opposition. C'est ce que dénonce le chef de file de l'opposition, Peter Marki-Zay, dans un article de Radio France, soulignant plusieurs événements dérisoires :

« Dix journalistes vedettes de TV2, grande chaîne privée hongroise, votent ce dimanche Viktor Orbán et le revendiquent face caméra. (...) "On a 5 minutes de temps de parole

---

<sup>69</sup> Carl Schmitt, Marie-Louise Steinhauser et Julien Freund, *La notion de politique ; suivi de Théorie du partisan*, Flammarion, 1992, p. 24.

<sup>70</sup> Raphael Zumofen, *Accountability publique - Une analyse synthétique*, Cahier de l'IDHEAP, 2016, hal-036238699, p. 3.

à la télévision d'Etat", déplore ce maire conservateur d'une ville de province de 49 ans, intronisé leader de l'opposition l'automne dernier. "Même sur les réseaux sociaux, un enfant ne peut pas regarder un dessin animé sans être interrompu toutes les deux minutes par une publicité qui nous dénigre.<sup>71</sup> »

A cet égard, la propagande anti-opposition se fait aussi par le biais d'affiches dénigrant Peter Marki-Zay, placardées dans de nombreuses villes. Ces campagnes d'affichage témoignent alors de la manipulation de l'opinion publique que met en œuvre le Fidesz. Par une saturation de l'espace public d'affiches et de discours discréditant ses opposants, Orbán s'assure de la consolidation et de la légitimation de son pouvoir, sous couvert d'une protection des intérêts nationaux.



Exemple d'une affiche de propagande, représentant le leader de l'opposition dénigrant Peter Marki-Zay, suivie des mentions « Veszélyesek ! » (Dangereux), « Allítsuk meg őket ! » (Arrêtons les !) et « Csak a Fidesz ! » (Seulement Fidesz)<sup>72</sup>.

Ce détournement de l'information se retraduit inévitablement sur les élections, puisqu'en 2022 « le Fidesz a remporté 84 circonscriptions rurales sur 86 circonscriptions rurales<sup>73</sup> »

---

<sup>71</sup> Louise Bodet, « Hongrie : comment des médias indépendants continuent de se faire entendre malgré la mainmise d'Orbán », *France Inter* (<https://www.radiofrance.fr/franceinter/hongrie-comment-des-medias-independants-continuent-de-se-faire-entendre-malgre-la-mainmise-d-orban-2135329>), 2 avril 2023, consulté le 24 avril 2025.

<sup>72</sup> Crédit photo : Radio France - Louise Bodet

<sup>73</sup> Balázs Forman, « Polarisation entre les circonscriptions rurales et urbaines lors des récentes élections hongroises », *Regional Studies Association* (<https://www.regionalstudies.org/rsa-blog/blog-21184/>), 5 avril 2022, consulté le 22 avril 2025.

alors qu'à « Budapest, l'opposition est arrivée en tête avec 47% des voix (contre 41% pour le Fidesz)<sup>74</sup> ».

Le même phénomène d'inégalité du temps de parole a été observé en Pologne avec un biais des médias envers le gouvernement, comme démontré précédemment<sup>75</sup>. On y retrouve de grandes similarités avec la Hongrie : une hégémonie informationnelle du gouvernement en zone rurale, affectant le processus électoral. En 2020, lors des élections présidentielles, Andrzej Duda, à l'image du Fidesz, a remporté de façon prédominante les zones rurales. Cela est mis en évidence dans une étude montrant que :

« The results of the presidential elections in Poland in 2020 confirmed the relationship between the efforts of the right-wing groups to consolidate the system of power based on populism, the oligarchization of the party elite and their support from conservative voters living in the overwhelming majority of the southern and eastern parts of the country as well as rural areas and towns with a relatively small population<sup>76</sup> ».

En effet, ce rapport démontre que Duda a remporté des victoires dans des zones rurales avec des scores particulièrement élevés, comme les zones de *Nowy Sącz* (72,46 %), *Tarnów* (70,00 %), et *Rzeszów* (70,54 %), contrairement à son opposant Rafał Trzaskowski qui a surtout gagné des districts urbains. Ce constat, illustré par le tableau ci-contre, témoigne de la polarisation politique entre les milieux ruraux et urbains. A l'image de la Hongrie, Duda a réussi à convaincre et manipuler un électorat plus rural et moins informé, alors que les grandes villes sont plus partisanses d'idées progressistes.

**Table 2.** Number of potential electors and the result of the election of the President of Poland 2020 – division of the country into 49 district election commissions)  
(Data source: own study based on official results by District Election Commissions)

No.	District Election Commissions	Voivodship	Result of elections (%)		Number of electors' votes = Deputies + Senators	
			Duda Andrzej	Trzas-kowski Rafał	Duda Andrzej	Trzas-kowski Rafał
1	Wrocław	Dolnośląskie	40,02	59,08	0	14

<sup>74</sup> Euronews, « Hongrie : Viktor Orbán savoure sa victoire aux législatives », *Euronews* (<https://fr.euronews.com/2022/04/03/direct-elections-legislatives-en-hongrie-fermeture-des-bureaux-de-vote>), 3 avril 2022, consulté le 26 avril 2025.

<sup>75</sup> Cf. partie I) A) 2) Transformation des médias en outils de propagande

<sup>76</sup> J. A. Wendt et A. Bógdał-Brzezińska, « Presidential Elections in Poland and the United States and Democracy », *Revista Română de Geografie Politică*, vol. 22, n° 2, 2020, p. 68.

19	Nowy Sącz	Małopolskie	72,46	27,54	9	0
20	Tarnów	Małopolskie	70,00	30,00	9	0
28	Rzeszów	Podkarpackie	70,54	29,46	10	0

Source: J.A. Wendt et A. Bógdał-Brzezińska, « Presidential Elections in Poland and the United States and Democracy », *Revista Română de Geografie Politică*, vol. 22, n° 2, 2020, pp. 66-67.

Pour le Fidesz comme pour le PiS, il est ainsi facile de propager leur idéologie dans les zones rurales, puisque tous deux détiennent le monopole médiatique dans leurs pays et, qu'à la campagne peu de chaînes sont diffusées et peu de journaux distribués. Avec un accès à une diversité médiatique étant bien plus restreinte, les gouvernements autoritaires ont ainsi la voie libre pour diffuser leurs narratifs, révélant au-delà de cette inégalité d'accès à l'information une inégalité politique plus profonde. Or, cette asymétrie médiatique est contraire au principe démocratique de la tenue d'élections libres et régulières, selon lequel elles doivent se dérouler de manière impartiale et neutre, tout en garantissant une égalité des chances envers tous les partis.

En parallèle, un des dangers de la restriction d'informations réside aussi dans la pluralité des sources accessibles aux citoyens. En Hongrie comme en Pologne, l'exécutif est parvenu à construire une pluralité de façade, donnant l'illusion d'une multitude de sources. C'est néanmoins tout le contraire, puisque cette myriade de sources se rejoint dans son orientation pro-gouvernementale. Dans *Making a difference to media pluralism: A critique of the pluralistic consensus in European media policy*, Kari Karppinen explique que le journaliste Van Cuilenburg soutient que la diversité d'information peut être une illusion lorsque le champ médiatique est saturé d'informations :

« Diversity in information and opinion is a completely fictitious, even mythical, concept with no practical meaning in today's media environment characterized by abundance<sup>77</sup>. ».

Cela rejoint notre propos, puisqu'il ne suffit pas d'un pluralisme quantitatif pour garantir une diversité de l'information, mais bien d'un pluralisme qualitatif, regroupant des opinions variées. Pourtant, les paysages médiatiques hongrois et polonais regroupent une faible diversité d'opinions au détriment d'un grand nombre de sources. Côté hongrois, c'est surtout par la fondation KESMA, qui regroupe 470 organes de presse pro-gouvernementaux, que

<sup>77</sup> Kari Karppinen, « Making a Difference to Media Pluralism: A Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy », *European Journal of Communication*, vol. 23, n° 4, 2008, p. 23.

cela passe. En Pologne, la stratégie est plutôt de multiplier les chaînes de la *TVP* (*TVP Info*, *TVP3*, *TVP World*, ...), la télévision polonaise aux mains du gouvernement<sup>78</sup>.

Ainsi, ce mécanisme bien plus discret mais tout autant pernicieux participe à la désinformation des citoyens et contribue à transformer l'information par une manipulation symbolique. Ce brouillage informationnel devient un outil de confusion qui confisque le pluralisme de manière insidieuse. Ces différents éléments soulignent que les Etats hongrois et polonais vont à l'encontre des principes démocratiques fondamentaux, ne garantissant ni des élections libres et impartiales ni une participation des citoyens aux décisions publiques. En tout état de cause, les mécanismes de contrôle démocratique s'affaiblissent, ayant une incidence sur la transparence des processus électoraux et favorisant les dérives autoritaires. L'Etat de droit est alors mis en danger, car il n'existe plus de contre-pouvoir médiatique et l'exécutif peut agir sur l'information sans crainte de contestation.

En somme, ce processus de contrôle et de manipulation médiatique multisectoriel témoigne du muselage des organes de presse dissidents, hongrois comme polonais. Ces dérives systémiques de la liberté de la presse permettent de renforcer les stratégies illibérales des gouvernements, marquant un recul de l'Etat de droit et du système démocratique de ces pays. Elles ne se réduisent pas à l'exercice d'une contrainte sur les médias indépendants, mais s'inscrivent dans une dynamique plus large d'érosion de la pluralité médiatique et de la diversité d'information.

Que ce soit sur le plan économique, juridique ou politique, les médias indépendants souffrent de censure, de répression et d'une domination sans précédent. Tandis que les oligarques proches du pouvoir parviennent à centraliser la presse entre eux, les mécanismes législatifs et économiques assèchent quant à eux la viabilité des médias résistants. Enfin, la profession de journaliste est mise à mal par une pression constante de l'exécutif, réprimant la pluralité des opinions et altérant la qualité du débat public. Face à ces dérives médiatiques et aux atteintes manifestes à la liberté de la presse, l'Union européenne ne peut rester indifférente. Garante des droits fondamentaux et de la démocratie, elle dispose d'instruments variés pouvant faire face à ces atteintes. Toutefois, compte tenu de la persistance de ces dérives, il se peut que ces outils disposent de certaines failles. Cela nous pousse ainsi à nous questionner, dans une seconde section, sur les mécanismes européens pouvant agir contre cette atrophie médiatique, et surtout, sur l'efficacité de ces leviers d'action.

---

<sup>78</sup> Cf. I) A) La concentration des médias et leur instrumentalisation à des fins politiques

## **CHAPITRE II - Les réponses de la Commission européenne**

### **face à la régression de la liberté de la presse : instruments**

### **juridiques et limites d'action**

---

Par essence, la Commission européenne se doit de garantir un accès équitable à l'information ainsi qu'une pluralité médiatique. Cela fait partie des enjeux de gouvernance démocratique au sein de l'Union européenne, rappelé dans l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cet article stipule précisément que :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés<sup>79</sup> ».

Cet enjeu se trouve cependant confronté aux stratégies illibérales de certains Etats membres, générant des dérives de la liberté de la presse par des mécanismes structurels d'atteinte à l'indépendance et à la pérennité des organes de presse. Face à l'hégémonie médiatique sévissant en Hongrie et en Pologne, la Commission a tenté de mobiliser son arsenal législatif pour contrer la dynamique de concentration et de manipulation des organes de presse. Néanmoins, bien que l'ensemble de ces dispositifs normatifs semble, de prime abord, solide, leur analyse en révèle plusieurs failles, juridiques comme politiques.

La Commission n'est pourtant pas la seule à pouvoir agir pour la protection de la liberté de la presse, puisque d'autres acteurs tels que le Parlement et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) entrent aussi en jeu. Malgré tout, même si la Commission fait part d'une détermination résolue de se mobiliser contre les dynamiques autoritaires hongroises et polonaises, le cadre législatif européen demeure compromis par plusieurs obstacles entravant son efficacité.

A cet égard, cette partie se propose d'analyser l'ensemble des mécanismes dont dispose l'UE pour répondre à l'atrophie médiatique volontairement provoquée par les autorités hongroises et polonaises, tout en mettant en lumière les limites structurelles et juridiques de ces moyens d'action. Pour cela, nous analyserons d'abord les instruments juridiques de la

---

<sup>79</sup> Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, article 11, 2000.

Commission pour protéger la liberté de la presse (A), puis nous nous pencherons sur les limites de l'efficacité des instruments européens face à l'autoritarisme médiatique (B). Enfin, nous aborderons le rôle joué par d'autres institutions européennes dans ces leviers d'action, avec d'une part la mobilisation politique du Parlement européen et d'autre part le contrôle juridique de la CJUE (C).

Pour comprendre le fonctionnement de l'arsenal législatif européen et ses limites structurelles pour maîtriser les atteintes aux médias, cette section mobilise essentiellement une analyse juridique et institutionnelle du fonctionnement des institutions européennes et de leur pouvoir d'action. L'objectif est d'étudier comment les instruments normatifs et contraignants de l'UE, et en particulier de la Commission européenne, peuvent prévenir et répondre aux dérives médiatiques.

Les documents mobilisés pour cette section sont ainsi majoritairement des sources juridiques comme des extraits de textes législatifs européens (traités fondamentaux, Charte des droits fondamentaux, Media Freedom Act), des rapports provenant des institutions ou de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Simultanément, nous adopterons une analyse quantitative en étudiant la portée des procédures d'infraction. Les indicateurs mobilisés nous permettront de discuter de l'efficacité des réponses européennes aux gouvernements hongrois et polonais. Le croisement de ces types de sources nous invitera à mettre en perspective la dimension théorique de l'arsenal juridique européen avec son opérabilité.

Consciente que les sources institutionnelles peuvent comporter des limites et refléter une vision trop normative de notre sujet, cette section sera étayée par un entretien réalisé avec Věra Jourová, ancienne vice-présidente de la Commission européenne chargée des Valeurs et de la Transparence. Cet entretien semi-directif nous donnera une perspective plus concrète des difficultés rencontrées par l'UE dans sa tentative de garantir le respect des droits fondamentaux au sein de ses Etats membres. L'opportunité d'avoir échangé avec Mme Jourová s'inscrit dans une démarche empirique solide et nous a donné l'opportunité d'enrichir notre étude juridique et institutionnelle des mécanismes européens.

## **2.1 Les instruments juridiques de la Commission : entre prévention et coercition**

En droit de l'Union européenne et grâce au fonctionnement de la Commission, plusieurs dispositifs existent pour encadrer la pluralité médiatique et le libre accès à l'information. L'UE est pourvue tant de mécanismes législatifs et normatifs que de mécanismes de surveillance, veillant aux garanties des libertés fondamentales des citoyens. Cette protection juridique s'appuie par exemple sur l'article 7 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le mécanisme de conditionnalité des fonds européens ou encore le Media Freedom Act (MFA), plus récemment adopté. Conjointement, le droit primaire de l'UE, consacré dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), reconnaît aussi la liberté d'expression et des médias dans ses principes fondamentaux, soulignant son attachement à en assurer la viabilité.

### **1) Le droit primaire, fondement de l'arsenal juridique européen, et les initiatives normatives récentes**

En premier lieu, c'est dans le droit primaire de l'Union européenne que sont consacrées les premières garanties du pluralisme médiatique et de la liberté d'expression. L'article 2 du TUE énonce les valeurs fondatrices de l'Union, parmi lesquelles « les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme<sup>80</sup> ». Ces droits de l'homme comprennent la liberté d'expression dont le respect s'applique communément aux Etats membres. L'importance de cet article réside dans le fait qu'il sert de fondement juridique pour les institutions européennes en cas de dérives autoritaires. Garant du contrôle démocratique et de la transparence au sein des Etats membres, il rappelle l'essentialité d'une presse libre et pluraliste pour le bon fonctionnement des systèmes démocratiques.

Simultanément, l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE rappelle le droit à la liberté d'opinion, de communication et d'expression et assure que « la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés<sup>81</sup> ». La reconnaissance de ses libertés ne se limite pas à une

---

<sup>80</sup> Union européenne, *Traité sur l'Union européenne*, Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 2012.

<sup>81</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 11, paragraphe 2, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 326 du 26 octobre 2012, p. 391.

consécration purement symbolique, puisqu'en cas de violation de ces droits, l'article 47 de la Charte prévoit un recours effectif permettant de saisir un juge et de faire valoir ses droits.

Dès lors, nous observons que le droit primaire européen consacre la liberté de la presse dans ses principes et pose un premier socle pour la protéger. Elle s'érige parmi les valeurs fondamentales que se doivent de respecter tous les Etats membres et son institutionnalisation dans le droit primaire européen est une base juridique solide à mobiliser lors de contentieux. Pour veiller à la bonne application de ce droit primaire, c'est la Commission européenne elle-même qui en est chargée, endossant la lourde responsabilité de « gardienne des traités<sup>82</sup> ». A cet égard, elle se doit de garantir une application effective des traités, sous réserve de sanctions.

En complément de ce premier cadre normatif, la Commission porte aussi une mission de surveillance, en prévention des atteintes pouvant être faites envers les valeurs de l'Union. Depuis 2020, la Commission publie ainsi un « Rule of law report », faisant état des dynamiques dans l'Union et consacrant un chapitre par Etat membre. Ce rapport annuel sur l'Etat de droit analyse le fonctionnement interne des Etats membres et les dangers potentiels en découlant, avec un examen approfondi sur le pluralisme et la liberté des médias.

Dans le cas de la Hongrie et de la Pologne ce rapport met en évidence chaque année les failles du paysage médiatique de ces Etats membres. A titre d'exemple, le rapport de 2023 avait mis en évidence les doutes autour de l'indépendance judiciaire polonaise et les mécanismes législatifs contraignants envers les médias indépendants hongrois<sup>83</sup>. Dans un entretien personnel mené le 6 mars 2025 avec Věra Jourová, ancienne vice-présidente de la Commission européenne et commissaire chargée des Valeurs et de la Transparence, celle-ci a toutefois insisté sur le caractère préventif de ce rapport, le désignant plutôt comme un outil de médiation et d'incitation :

« The rule of law report became a very influential tool which has however the preventive character, yeah, so in the rule of law report for every country we had a chapter depicting or describing the situation of the media in the respective country and it became the very good and trustworthy text for domestic discussion about the situation of media. (...) And as such it served as a discussion background or the text for the discussion and many

---

<sup>82</sup> Union européenne, *Traité sur l'Union européenne*, art. 17, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 326 du 26 octobre 2012.

<sup>83</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Rapport sur l'état de droit 2023 — La situation de l'état de droit dans l'Union européenne* (COM/2023/800 final), 5 juillet 2023.

states introduced changes in their system which reflected the recommendations in the rule of law report<sup>84</sup>. »

Corrélativement, la Commission publie d'autres types de rapports plus thématiques ou peut faire des communications se focalisant sur des enjeux spécifiques. Cela permet aux Etats membres de connaître ses positions sur un sujet donné et de tenir compte de ses recommandations pour ajuster leur loi nationale. Ensuite, en cas de violations présumées des normes européennes, le service juridique de la Commission est en charge d'identifier ces failles et d'analyser en quoi la loi nationale de l'Etat membre concerné ne se conforme pas au droit européen.

Ce sont surtout les DG COMM (Communication) et JUST (Justice) qui interviennent dans cette identification, car elles sont respectivement réactives autour de la promotion du pluralisme et de la protection des droits fondamentaux, dont la liberté de la presse. Bien que ces différents outils juridiques soient utiles pour prévenir des risques de dérives, leur action demeure limitée, fournissant plutôt une expertise juridique et un instrument de communication qu'un réel moyen d'action.

Néanmoins, le rôle protecteur de la Commission s'est renforcé par la mise en place du *Media Freedom Act* (MFA), un nouveau règlement européen dont le but est de protéger plus activement la liberté de la presse et, entre autres, l'indépendance et le pluralisme des médias. Entré en vigueur en mai 2024, ce règlement marque un tournant de l'action européenne, conférant une approche plus proactive à la Commission dans la préservation des normes européennes. C'est dans ce contexte que la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen avait déclaré lors de son discours sur l'Etat de l'Union en 2021 :

« Nous devons stopper tous ceux qui menacent la liberté des médias. Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres. Leur indépendance est essentielle. Voilà pourquoi l'Europe a besoin d'une loi qui garantisse cette indépendance<sup>85</sup> ».

Prononcée quelque temps avant la mise en place du MFA, cette déclaration montre la volonté européenne d'accorder plus d'importance à la viabilité des médias et de les reconnaître comme un pilier démocratique. Concrètement, le MFA a été proposé par les anciens commissaires Thierry Breton et Věra Jourová, respectivement chargés du marché

---

<sup>84</sup> Věra Jourová, ancienne vice-présidente de la Commission européenne, entretien téléphonique réalisé par Clémence Millet, 6 mars 2025 (entretien reproduit en intégralité en annexe).

<sup>85</sup> Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union 2021 par la présidente von der Leyen*, 15 septembre 2021.

intérieur et des valeurs et de la transparence. Premier texte européen spécifiquement dédié aux médias, il s'attache à limiter les atteintes aux organes de presse et s'articule autour de quatre grands piliers :

- « Fostering cross-border activity and investment in media services by harmonizing certain elements of the diverging national media pluralism frameworks.
- Increasing regulatory cooperation and convergence through cross-border coordination tools and EU-level opinions and guidelines.
- Facilitating provision of quality media services by mitigating the risk of undue public and private interference in editorial freedom.
- Ensuring transparent and fair allocation of economic resources in the internal media market by enhancing transparency and fairness in audience measurement and allocation of state advertising.<sup>86</sup> ».

En fin de compte, la mise en place du MFA montre une évolution de la Commission européenne vers des instruments proactifs en complément du cadre normatif, et ce, pour mieux répondre aux dérives illibérales. Věra Jourová a souligné lors de l'entretien réalisé que le MFA apportait une réelle valeur ajoutée pour combler les vides juridiques autour de la protection des médias :

« You can see the mixture of measures and legislation which was very poor which was almost non-existent for addressing the issues in the Member States in the field of media. That's why I proposed the Media Freedom Act<sup>87</sup> ».

Une force de ce texte législatif s'explique d'ailleurs par son caractère car, en tant que règlement, il est directement applicable aux Etats membres sans transposition dans leur droit national. Malgré tout, son application conserve certaines limites et repose aussi sur une bonne coopération des pays européens.

Conjointement, l'UE s'appuie également sur des organes régulateurs chargés de soutenir la Commission par une expertise technique dans la régulation des médias. L'European Board for Media Services (ERGA) fait partie intégrante de ces instances consultatives. Créé en 2016, il a pour mission de mieux conseiller la Commission sur tous les enjeux techniques liés au champ médiatique tout en facilitant l'harmonisation des politiques de régulation au

---

<sup>86</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (European Media Freedom Act) et modifiant la directive 2010/13/UE*, 2022.

<sup>87</sup> Věra Jourová, *Entretien réalisé le 6 mars 2025, op.cit.*

sein des Etats membres<sup>88</sup>. Même si ce dispositif ne dispose pas d'un pouvoir contraignant, il constitue un outil supplémentaire du cadre législatif de protection des médias. Son expertise technique témoigne de la volonté de l'UE de coordonner politique et expertise pour mieux lutter contre les dérives médiatiques.

L'Union européenne dispose donc certes d'un socle relativement solide pour protéger la liberté de la presse par son cadre normatif. Toutefois, ces fondements juridiques sont essentiellement préventifs et ne s'inscrivent pas dans une logique de coercition. C'est pourquoi, en cas d'atteinte aux valeurs fondamentales de l'Union, celle-ci dispose de leviers d'action permettant d'activer des sanctions directes.

## **2) Les leviers juridiques de défense des valeurs de l'Union**

Si le cadre normatif est un premier moyen de prévention des atteintes aux principes européens, l'Union européenne dispose également de procédures d'infraction plus concrètes, que la Commission peut activer. Parmi ces instruments, on distingue l'article 7 du TUE, la procédure d'infraction ou encore l'activation du mécanisme de conditionnalité des fonds européens.

L'article 7 est certainement l'un des outils les plus contraignants de ces leviers juridiques, permettant, en théorie, une procédure puissante pour sanctionner les violations graves des Etats membres. Il se divise en deux volets, l'un préventif et l'autre punitif, permettant soit de « constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2<sup>89</sup> » soit de « constater l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2<sup>90</sup> ». Après cette constatation, des sanctions sont prises, parmi elles la suspension du droit de vote de l'Etat membre concerné au Conseil de l'UE.

A cet égard, le recours à l'article 7 du TUE a été déclenché pour la première fois contre la Pologne en 2017 en réponse au cadre législatif restrictif instauré à cette époque, menaçant à la fois l'Etat de droit et la liberté de la presse. A l'époque, c'est la Commission elle-même

---

<sup>88</sup> Union européenne, Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), *Commission européenne*, (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/erga>), consulté le 3 mai 2025.

<sup>89</sup> Union européenne, *Traité sur l'Union européenne* (version consolidée), art. 7, § 1, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 326 du 26 octobre 2012, p. 19.

<sup>90</sup> Union européenne, *Traité sur l'Union européenne* (version consolidée), art. 7, § 2, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 326 du 26 octobre 2012, p. 19.

qui a déclenché le dispositif pour « risque de violation grave<sup>91</sup> ». L'année suivante, c'est la Hongrie qui a été visée pour la même procédure, à l'initiative de députés européens après l'adoption du rapport Sargentini, rédigé par une députée des Verts. Ce rapport faisait état des violations hongroises du droit européen, parmi lesquelles figuraient des atteintes à la liberté d'expression, la remise en cause de l'indépendance de la justice ou encore des cas de corruption<sup>92</sup>.

Malgré tout, ces deux procédures n'ont pas abouti, en raison de la position du Conseil de l'UE qui n'a pas reconnu un risque de violation grave, empêchant toute possibilité de sanction envers la Hongrie et la Pologne. Cette limite d'efficacité de l'article 7 est d'ailleurs soulignée par Paul P. Craig et Gráinne De Búrca dans un de leurs manuels juridiques, mettant en exergue que :

« However, the Article 7 mechanism has proven difficult to use, although the procedure was eventually opened against Poland and Hungary in 2017 and 2018 in relation to the systemic adoption of anti-democratic measures and rules of law violations by their government<sup>93</sup>. »

Conjointement à cet article 7, un autre outil contraignant dont dispose la Commission est la procédure d'infraction, stipulée par l'article 258 du TFUE. En vertu de cet article :

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne<sup>94</sup>. »

Cet article rappelle le rôle de la Commission de gardienne des traités, lui conférant la mission de veiller au bon respect du droit européen par les États membres, auquel cas elle peut saisir la Cour de justice en cas de violation. Cette saisine se fait uniquement après une discussion entre la Commission et l'État fautif suivie d'une lettre de mise en demeure si

---

<sup>91</sup> Toute l'Europe, « Violation des valeurs de l'UE : comment fonctionne la procédure de sanctions (article 7) », *Toute l'Europe* ([www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/violation-des-valeurs-de-l-ue-comment-fonctionne-la-procedure-de-sanctions-article-7/](http://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/violation-des-valeurs-de-l-ue-comment-fonctionne-la-procedure-de-sanctions-article-7/)), février 2023, consulté le 6 avril 2025.

<sup>92</sup> Parlement européen, *Rapport relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée* (A8-0250/2018), 2018.

<sup>93</sup> Paul Craig, & Gráinne de Búrca, « Human Rights in the EU », in Paul, Craig, & Gráinne, de Búrca (eds.), *EU Law: Text, Cases, and Materials* (8th ed.), Oxford: Oxford University Press, 2024, pp. 410-411.

<sup>94</sup> Union européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (version consolidée), art. 258, JOUE C 202 du 7 juin 2016, p. 47.

l'échange s'avère inutile. En dernier recours et après avoir été saisie par la Commission, la CJUE se réserve alors le droit d'imposer des sanctions pécuniaires si l'Etat concerné ne se conforme pas à sa décision, conformément à l'article 260 du TFUE. Ces sanctions dépendent des caractéristiques du manquement et sont de deux sortes : soit une amende forfaitaire correspondant à une somme unique à payer par l'Etat membre, soit une astreinte qui consiste à verser une somme d'argent journalière jusqu'à réparation de la violation<sup>95</sup>.

De la même manière que pour l'article 7 du TUE, la Pologne comme la Hongrie ont été visées par cette procédure d'infraction. Concernant la Hongrie, la Commission a eu recours à l'article 258 à de nombreuses reprises, parmi les plus récentes celle de 2022, du fait de la fermeture injustifiée et discriminatoire de la radio indépendante Klubrádió et des menaces en découlant sur le pluralisme médiatique<sup>96</sup>. En Pologne, la procédure a également été mise en cause plusieurs fois, notamment en 2019 lors du vote d'une nouvelle loi relative au système judiciaire. La Commission avait alors fait part de son inquiétude concernant l'indépendance des juges et la mise en péril de l'Etat de droit<sup>97</sup>.

En somme, ces deux articles du droit européen se rejoignent dans l'activation de mesures plus coercitives envers les Etats dérogeant aux principes fondamentaux de l'UE. Différents tant dans leur procédure que dans leur objectif, ils s'accordent néanmoins sur leurs résultats, avec des possibilités de sanction.

En parallèle, l'UE a été récemment à l'origine de nouveaux dispositifs pour garantir la pérennité de ses valeurs, comme le mécanisme de conditionnalité. Il convient de noter que celui-ci n'a pas été conçu spécifiquement pour protéger la liberté de la presse en Europe, mais qu'il peut indirectement agir pour sa préservation. En effet, le mécanisme de conditionnalité peut être activé si l'un des Etats membres enfreint une valeur européenne, parmi elles l'Etat de droit et la démocratie. Intrinsèquement, comme la liberté de la presse est liée avec ces valeurs européennes, elle peut être d'une certaine manière protégée par cet

---

<sup>95</sup> Union européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (version consolidée), art. 260, JOUE C 115 du 9 mai 2008, p. 161.

<sup>96</sup> Commission européenne, *Liberté des médias : la Commission saisit la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Hongrie pour non-respect des règles de l'UE en matière de communications électroniques*, 15 juillet 2022.

<sup>97</sup> Commission européenne, *Etat de droit : la Commission européenne lance une procédure d'infraction pour préserver l'indépendance des juges en Pologne*, 2020.

outil. L'objectif principal en demeure de protéger le budget européen car, s'il est activé, l'UE peut suspendre les aides dont bénéficie l'Etat concerné<sup>98</sup>.

Cela a notamment été le cas en 2022 lorsque le mécanisme a été activé pour la première fois contre la Hongrie. En réponse à des violations de l'Etat de droit dans le pays, plus précisément liées aux « marchés publics, l'efficacité des poursuites et la lutte contre la corruption en Hongrie<sup>99</sup> », 6,3 milliards d'engagements budgétaires ont été suspendus. Cet exemple illustre la pression financière que peut exercer ce mécanisme pour inciter les Etats membres à prendre en compte ses défaillances internes et à se conformer à l'Etat de droit et aux valeurs européennes.

En définitive, la Commission européenne dispose d'un panel d'outils relativement large, normatifs comme juridiques, pour s'assurer de la viabilité des organes de presse en Europe. Tant préventifs que coercitifs, ces leviers d'action interviennent à des échelles variées et se multiplient depuis quelques années, afin de répondre au mieux aux lacunes juridiques. Toutefois, leur efficacité ne saurait être pleinement démontrée, car des dérives subsistent, mettant en évidence leurs défaillances.

## **2.2 Les entraves à l'action des instruments européens face à l'autoritarisme médiatique**

Si le droit européen consacre plusieurs leviers d'action protégeant le droit à l'information et le pluralisme médiatique, ces instruments se heurtent à des obstacles face à des Etats membres sapant l'indépendance des médias. Cela révèle les failles de l'arsenal juridique et normatif européen dont le pouvoir se trouve limité pour réellement agir en conséquence et appliquer des sanctions valables. Le non-aboutissement des procédures engagées conformément à l'article 7 du TUE en est la preuve : le mécanisme fait face à des difficultés structurelles, à un processus long ou encore à des blocages politiques, ne permettant pas de réellement l'appliquer.

---

<sup>98</sup> Toute l'Europe, « Conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit », *Toute l'Europe* (<https://www.touteleurope.eu/le-glossaire-de-l-europe/conditionnalite-des-fonds-europeens-au-respect-de-l-etat-de-droit/>), 3 mai 2022, consulté le 22 avril 2025.

<sup>99</sup> Conseil de l'Union européenne, « Mécanisme de conditionnalité de l'État de droit : le Conseil décide de suspendre 6,3 milliards d'euros en raison d'actions correctives partielles de la Hongrie », *Conseil de l'Union européenne* (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>), 12 décembre 2022, consulté le 22 avril 2025.

## 1) Obstacles juridiques et politiques à l'application des sanctions

Dans un premier temps, il s'avère que les procédures prévues rencontrent des obstacles tant juridiques que politiques. On remarque qu'il existe un décalage entre le discours normatif de l'Union et la réalité de son pouvoir. Cette distorsion est visible avec l'article 2, puisque, bien que celui-ci soit garant de la liberté de la presse en la consacrant comme un principe fondamental, il demeure difficilement mobilisable. Une de ses lacunes réside notamment dans le fait qu'il ne propose pas de mesures concrètes en cas d'atteintes aux organes de presse. Il se contente uniquement d'énoncer les principes fondamentaux et dessert surtout un rôle symbolique de référence en matière de valeurs européennes. Cet article est donc certes une base théorique solide, mais ne dispose pas de pouvoir contraignant, d'où les violations perpétuées par la Hongrie et la Pologne. Son respect repose alors en majeure partie sur le bon vouloir des Etats membres, laissant aux gouvernements autoritaires la marge pour profiter de ce flou juridique.

Qui plus est, si l'on s'attarde à regarder la jurisprudence de la CJUE, on remarque que l'article 2 est très rarement mobilisé seul devant la Cour, prouvant que sans combinaison avec d'autres articles sa portée demeure réduite. A titre d'exemple, en se penchant sur les 20 jurisprudences les plus récentes, datant d'entre le 18/11/2024 et le 04/04/2024 et invoquant l'article 2 TUE, nous observons qu'elles combinent toutes cet article avec d'autres passages législatifs<sup>100</sup>. Le cas de l'affaire *C-124/25*, en date du 17 janvier 2025, illustre bien cela, puisque l'article 2 est cité aux côtés de l'article 19<sup>101</sup>.

En parallèle, l'article 7 du TUE, qui fait partie des autres mécanismes importants pour protéger la liberté de la presse, se heurte à des difficultés procédurales. Dans un article de Dimitry Kochenov, le juriste écrit ainsi que « the article 7 TEU is designed to safeguard EU values, but has not been truly successful in doing this so far.<sup>102</sup> ». L'aboutissement de cette procédure dépend en effet d'un vote à l'unanimité, moins une seule voix, du Conseil européen<sup>103</sup>, ce qui freine considérablement son efficacité. Lors des cas précédemment

---

<sup>100</sup> Cour de justice de l'Union européenne, « Recherche de jurisprudence avec le mot clé "article 2 TUE" », *Curia* (<https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=fr>), avril 2025, consulté le 22 avril 2025.

<sup>101</sup> Cour d'appel de Varsovie, *Affaire C-124/25 [Jawowicz]*, Sąd Apelacyjny w Warszawie, 17 janvier 2025.

<sup>102</sup> Dimitry Kochenov, « Article 7 TEU », in *Second Edition of the Oxford Commentary*, SSRN, 2023, p. 1.

<sup>103</sup> Vincent Lequeux, « Qu'est-ce que l'article 7, qui permet de sanctionner un État de l'Union européenne ? », *Toute l'Europe* (<https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/violation-des-valeurs-de-l-ue-comment-fonctionne-la-procedure-de-sanctions-article-7/>), 13 février 2024, consulté le 25 avril 2025.

évoqués du déclenchement de la procédure contre la Hongrie et la Pologne, les deux pays s'étaient assurés de s'apporter un soutien mutuel pour passer outre la procédure.

Or, d'autres pays européens peuvent aussi être alliés politiquement avec ces gouvernements illibéraux, renforçant les entraves envers ce mécanisme. C'est notamment le cas de l'Italie, qui voit dans ses relations avec la Hongrie des intérêts stratégiques. En 2023, la présidente hongroise Katalin Novák s'était rapprochée de la Première ministre Giorgia Meloni afin de réaffirmer leurs positions communes sur l'immigration et « les relations chaleureuses entre l'Italie et la Hongrie<sup>104</sup> ». Simultanément, les relations économiques et commerciales jouent un rôle tout aussi important dans les positionnements des Etats membres, tout particulièrement pour des pays d'Europe de l'Est qui détiennent des accords avec la Hongrie ou la Pologne. Parmi ces accords, on peut citer l'organisation intergouvernementale du groupe de Visegrád réunissant la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, même si la République tchèque est aujourd'hui plus en retrait vis-à-vis des gouvernements hongrois et polonais.

Vers la fin de son article, Kochenov déplore d'ailleurs une nouvelle fois les failles de l'article 7 en déclarant :

« By means of its persistent failure to trigger Article 7 early enough to prevent acute rule of law backsliding the EU emerged as a paper tiger, absolutely incapable of enforcing what it officially believes in and what it is obliged by law to promote around the world<sup>105</sup>. »

Ainsi, les divisions politiques conjuguées à l'écart entre le cadre normatif et la capacité réelle de sanction de l'Union mettent en lumière des failles structurelles du droit européen. Même si théoriquement la Commission dispose, dans ses sources primaires, d'outils pour faire face à l'autoritarisme médiatique, leur mise en place en demeure limitée. Ces limites dépendent à la fois du vide juridique autour des moyens d'action, mais aussi des alignements stratégiques entre Etats membres qui restreignent l'application de sanctions par les institutions européennes. Dès lors, les mesures de coercition actuelles manquent d'un véritable caractère de dissuasion afin que les régimes illibéraux cessent d'agir sur la liberté de la presse sans conséquences.

---

<sup>104</sup> Pascale et Sarantis Michalopoulos, « L'Italie et la Hongrie, une véritable lune de miel », *Euractiv FR* (<https://www.euractiv.fr/section/politique/news/litalie-et-la-hongrie-une-veritable-lune-de-miel/>), 2 février 2023, consulté le 22 avril 2025.

<sup>105</sup> Dimitry Kochenov, *Article 7 TEU*, *op. cit.*, p. 30.

Enfin, le rapport annuel de la Commission, sur l'Etat de droit dans ses Etats membres, possède lui aussi des limites évidentes, puisqu'il endosse uniquement une fonction de rapporteur, évaluant les risques de dérives. Bien qu'il ait permis d'alerter sur la concentration médiatique et les atteintes à l'indépendance et au pluralisme des organes de presse, en Hongrie comme en Pologne, il n'a aucun pouvoir coercitif. Il entre ainsi dans la catégorie de « soft law », à entendre comme « un ensemble de règles non contraignantes visant à guider et influencer un comportement<sup>106</sup> » selon François-Charles Laprèvote. Sans volonté des Etats membres concernés, la situation peut rester alors telle quelle, mettant encore en lumière l'asymétrie entre cadre normatif et levier d'action. Věra Jourová a d'ailleurs confirmé le caractère préventif de cet instrument, soulignant que :

« The rule of law report became a very influential tool which has however the preventive character (...). It became the very good and trustworthy text for domestic discussion about the situation of media (...). Many states introduced changes in their system which reflected the recommendations in the rule of law report<sup>107</sup> ».

Certes, l'ancienne commissaire européenne vante les effets parfois positifs de ce rapport, lorsque la pression publique permet d'initier des changements. Toutefois, cet outil va surtout avoir un effet dans les Etats membres où la démocratie fonctionne bien et moins dans ceux où il existe des dérives illibérales.

En somme, ces instruments européens peinent à démontrer leur réelle efficacité car ils se heurtent à des obstacles de nature stratégique et juridique. Face à ces lacunes, Laurent Pech et Kim Lane Scheppele alertent alors sur la pérennité du projet européen, déclarant que « Europe therefore fails to act at its peril<sup>108</sup> ». Sans mesures effectives, c'est en effet l'essence même du projet européen qui en est fragilisée, tandis que les gouvernements illibéraux profitent de ces failles pour consolider leurs régimes autoritaires. Dans cette optique, on peut dès lors supposer que l'ensemble de l'architecture européenne est insuffisant pour contrer ces dérives.

---

<sup>106</sup> François-Charles Laprèvote, « La Soft Law dans l'Union européenne, l'exemple de la politique de concurrence », *L'ENA hors les murs*, n° 503, vol. 2, 2021, p. 37.

<sup>107</sup> Věra Jourová, *Entretien réalisé le 6 mars 2025, op.cit.*

<sup>108</sup> Laurent Pech et Kim Lane Scheppele, « Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 5.

## **2) Une architecture juridique européenne insuffisante face aux gouvernements illibéraux**

En ayant observé que les instruments juridiques européens peinent à enrayer les attaques à l'Etat de droit et aux valeurs fondamentales, il convient d'avancer que le problème est plus large et réside dans la structure juridique de l'Union européenne.

Lors de notre entretien mené auprès de Věra Jourová, celle-ci a directement mentionné cette faiblesse quand la question du plus gros défi de son mandat lui a été posée. Elle a souligné que « the biggest challenge over my mandate was the missing law. I didn't have any possibility to launch infringement procedure against the country without having the European law.<sup>109</sup> ». Cette déclaration démontre bien que, même en ayant la volonté d'agir contre des Etats dissidents, la Commission peut être juridiquement incapable d'intervenir. Sans aucun doute, cette lacune normative est alors une preuve des limites structurelles de l'architecture juridique européenne, puisqu'elle ne fournit pas aux commissaires les bases légales nécessaires pour tenter des sanctions.

Un autre obstacle majeur à la lutte contre l'autoritarisme médiatique est certainement la répartition des compétences au sein de l'UE. Conformément au principe de subsidiarité, les Etats membres conservent leurs pleines compétences dans des domaines où ils ont la capacité de décider seuls, parmi eux tout ce qui touche à la culture. Or, ce domaine de la culture regroupe un large panel de secteurs, comprenant la régulation des médias, la communication ou encore la politique audiovisuelle.

Plus concrètement, l'UE dispose d'une compétence d'appui sur ces secteurs, c'est-à-dire qu'elle peut, selon l'article 6 du TFUE, uniquement « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres<sup>110</sup> ». En ce sens, l'article 167 du TFUE précise quant à lui que l'UE possède le droit d'intervenir dans le domaine de la culture, mais seulement pour compléter l'action des Etats membres, et ce « dans le respect de leur diversité nationale et régionale<sup>111</sup> ».

Une fois encore, cette décentralisation des compétences constitue une opportunité pour les gouvernements illibéraux de maintenir en pratique leur mainmise sur le secteur

---

<sup>109</sup> Věra Jourová, *Entretien réalisé le 6 mars 2025, op.cit.*

<sup>110</sup> Union européenne, *Traité sur l'Union européenne (version consolidée)*, art. 6, JOUE C 326 du 26 octobre 2012, pp. 13-390.

<sup>111</sup> Union européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 167, § 1, version consolidée*, JOUE C 326 du 26 octobre 2012.

médiatique sans craindre une quelconque ingérence européenne. Ce cadre juridique leur a en effet permis de restructurer leur paysage médiatique en centralisant l'information vers des sources pro-gouvernementales.

A titre d'exemple, la Hongrie a pu mettre en place la fondation KESMA en 2018 qui, pour rappel, est considérée comme un instrument de concentration médiatique sans précédent et fait l'objet de nombreuses critiques par rapport au contrôle de l'information qu'elle exerce. Toutefois, KESMA est une entité purement légale et constitutionnelle selon le droit hongrois, ce qui la rend inattaquable par l'Union européenne alors même qu'elle érode la liberté de la presse. La Pologne fait l'objet d'un cas similaire quand le gouvernement a déclenché en 2020 son processus de « repolonisation des médias ». Cette affaire a ouvert des préoccupations sur l'indépendance des organes de presse et le pluralisme médiatique.

Quoi qu'il en soit, la Commission européenne n'a pas pu bloquer ni freiner ces opérations à cause du champ restreint de ses compétences dans le domaine de la régulation médiatique. Le fait que ces secteurs culturels et médiatiques relèvent d'un ressort national est ainsi une énième vulnérabilité du système juridique européen et a ouvert la voie à une multiplication des structures parapubliques de contrôle des organes de presse.

En parallèle, cette stratégie de contournement peut également être renforcée par la différenciation des interprétations nationales données au pluralisme. La multiplication des sources journalistiques est en effet souvent invoquée par les dirigeants hongrois et polonais qui affirment que le nombre élevé de médias atteste de leur diversité. Or, c'est tout le contraire, et ce pluralisme n'est que de façade, car la multiplication des organes de presse s'inscrit surtout dans un processus de concentration des médias aux mains des oligarques proches du pouvoir.

En 2023, le chef du PiS, Jarosław Kaczyński, avait même déclaré qu'« il n'y a pas de démocratie sans pluralisme des médias ou sans médias antigouvernementaux forts, et en Pologne, ce sont les médias publics<sup>112</sup> », alors même que la Pologne était visée par des critiques de propagande gouvernementale au travers de ses médias. Les indicateurs du rapport du Centre for Media Pluralism and Freedom de 2024 plaçaient en effet la Pologne et

---

<sup>112</sup> Le Monde avec AFP, « Pologne : le nouveau gouvernement licencie les dirigeants des médias d'État », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/international/article/2023/12/20/pologne-le-nouveau-gouvernement-licencie-les-dirigeants-des-medias-d-etat\\_6206895\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/12/20/pologne-le-nouveau-gouvernement-licencie-les-dirigeants-des-medias-d-etat_6206895_3210.html)), 20 décembre 2023, consulté le 30 avril 2024.

la Hongrie dans les catégories respectives de *high risk* et *highest risk*<sup>113</sup>. Qui plus est, le pluralisme médiatique n'est pas explicitement défini dans le droit européen, laissant à la Pologne et à la Hongrie la liberté nécessaire pour interpréter ce flou juridique.

Enfin, même si nous avons évoqué la protection conférée par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ce texte législatif dispose de certaines limites dans le cas de cette concentration médiatique européenne. Certes, cet article prévoit une protection de la liberté d'expression comme évoqué précédemment, mais il n'évoque pas les risques de concentration médiatique. Etant donné que ce phénomène n'est pas décrit dans les textes européens, il n'existe pas non plus de critères pour le réguler ou l'entériner, ce qui laisse la voie libre aux régimes illibéraux pour renforcer leur captation du champ médiatique.

L'insuffisance juridique de l'UE a d'ailleurs été théorisée par plusieurs chercheurs à l'instar de Kelemen, dans *Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union*, où l'auteur analyse l'ensemble de ces dynamiques en montrant que « the EU is trapped in what I term an 'authoritarian equilibrium', with just enough partisan politics at the EU level to coddle local autocrats, but not enough to topple them<sup>114</sup> ». D'après lui, les atteintes perpétrées par la Hongrie et la Pologne et le recul démocratique seraient plus tolérées à cause d'une politique partisane. Les partis politiques européens auraient effectivement tempéré les réactions des institutions pour préserver leurs intérêts stratégiques, au détriment des valeurs européennes et de la stabilité démocratique.

En somme, bien que l'UE dispose d'un éventail relativement large d'outils pour définir et protéger la liberté d'expression, le pluralisme d'information et l'indépendance des médias, certaines brèches sont à souligner. Les obstacles juridiques et politiques d'activation des leviers d'action, conjugués aux lacunes de l'agencement normatif, offrent un terrain propice à l'autoritarisme médiatique. Ces failles perturbent la capacité d'action de la Commission européenne tout en nourrissant le recul de l'Etat de droit et les atteintes à la démocratie. Malgré ces difficultés, la Commission peut s'appuyer sur d'autres institutions européennes, fournissant une aide complémentaire dans la garantie des valeurs fondamentales.

---

<sup>113</sup> Leyer-Simon, K., Brogi, E., Carlini, R., Da Costa Leite Borges, D., Kermer, J., Nenadić, I., Palmer, M., Parcu, P. L., Reviglio, U., Trevisan, M., Verza, S., & Žuffová, M., *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Member States and in Candidate Countries in 2023*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute, 2024, p. 13.

<sup>114</sup> Roger Daniel Kelemen, « Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's democratic Union », *Government and Opposition*, 52(3), 2017, p. 214.

## **2.3 Le rôle des autres institutions européennes : contre-pouvoirs juridiques et symbole politique**

Si la Commission européenne se heurte à des limites structurelles dans son combat contre les dérives autoritaires, le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne peuvent lui apporter un soutien, ne permettant pas de désamorcer entièrement les rouages de la captation médiatique, mais d'en contenir son expansion. Leurs leviers d'action sont cependant bien différents, puisque le Parlement porte sur un volet plus politique, tandis que la CJUE œuvre au niveau juridique.

### **1) Le Parlement européen, un acteur politiquement mobilisé**

Le Parlement européen, en tant que forte institution législative de l'UE, possède un champ d'action relativement limité pour défendre les principes démocratiques, mais son autorité réside dans l'étendue de sa légitimité symbolique ainsi que dans sa capacité politique. Dans un premier temps, les députés qui composent le Parlement sont moteurs dans la dénonciation des pratiques de concentration ou de censure des organes de presse. C'est par leur initiative que sont adoptées des résolutions pour condamner les comportements des gouvernements hongrois et polonais. Même si ces résolutions n'ont aucun caractère contraignant, elles sont un moyen d'alerter les autres institutions européennes, et tout particulièrement la gardienne des traités<sup>115</sup>, des dangers pesant sur le projet européen.

En effet, depuis 2010, année marquant le retour au pouvoir de Viktor Orbán, le Parlement a adopté un certain nombre de résolutions condamnant les transgressions hongroises et polonaises du droit européen. A titre d'exemple, le Parlement a adopté, avec une grande majorité, une résolution mettant en cause la détérioration de l'Etat de droit à la fois en Pologne et en Hongrie. Cette résolution appelait notamment le Conseil et la Commission à renforcer leur vigilance et à prendre des mesures effectives comme « adresser des recommandations concrètes aux pays concernés, incluant des échéances, afin de garantir le respect de la législation européenne<sup>116</sup> ».

Or, ce n'est pas un cas isolé, puisque depuis la création de KESMA, les résolutions et rapports se sont multipliés pour mettre en évidence la concentration médiatique et

---

<sup>115</sup> L'expression « gardienne des traités » est utilisée pour désigner la Commission européenne dont le rôle est effectivement de veiller à ce que les Etats membres respectent le droit européen.

<sup>116</sup> Parlement européen, « État de droit en Hongrie et Pologne : la situation s'est détériorée », *communiqué de presse du Parlement européen*, (<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20200109IPR69907/etat-de-droit-en-hongrie-et-pologne-la-situation-s-est-deterioee>), 16 janvier 2020, consulté le 29 avril 2025.

l'expansion de la capture des organes de presse en Hongrie, parmi lesquels le rapport intérimaire du Parlement de septembre 2022<sup>117</sup>. En Pologne, le processus de « repolonisation médiatique » a lui aussi entraîné des réactions de la part des députés européens, comme l'atteste la résolution du 17 septembre 2020 de « constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'Etat de droit<sup>118</sup> ».

Cet outil est dès lors un instrument de mobilisation politique et peut même permettre d'inciter au déclenchement de procédures de sanctions. Ce fut d'ailleurs le cas en 2018, lorsqu'un rapport d'une députée des Verts, Judith Sargentini, a recommandé l'activation de l'article 7 du TUE auprès du Conseil de l'UE et de la Commission européenne. Dans ce rapport, la députée invitait le Conseil de l'UE à constater « l'exigence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée ». Elle y décrit plusieurs préoccupations, s'appuyant sur des sources institutionnelles solides, portant notamment sur « le fonctionnement du système constitutionnel et électoral ; l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges ; la corruption et les conflits d'intérêts ; la protection des données et de la vie privée ; la liberté d'expression<sup>119</sup> ».

Après publication de ce rapport et la constatation d'un risque de violations graves des valeurs européennes, le Parlement a adopté une résolution requérant l'activation de l'article 7 contre la Hongrie. Toutefois, la procédure n'a pas encore abouti et les sanctions sont restées en suspens, car le Conseil n'a pas obtenu de majorité qualifiée pour reconnaître ces violations, comme mentionné précédemment.

En parallèle, le Parlement peut mobiliser des mécanismes internes, puisqu'il se compose de commissions parlementaires spécialisées pouvant suivre de près le fonctionnement des Etats membres et leur conformité au droit européen. Dans le cadre du pluralisme médiatique et de l'indépendance des organes de presse, ce sont surtout les commissions LIBE (commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures) et AFET (commission des affaires étrangères) qui sont mobilisées. Le rôle de ces commissions peut

---

<sup>117</sup> Parlement européen, *Rapport intérimaire sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, de l'état de droit (A9-0217/2022)*, Bruxelles : Parlement européen, 25 juillet 2022.

<sup>118</sup> Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit (P9\_TA(2020)0225)*, Bruxelles : Parlement européen, 17 septembre 2020.

<sup>119</sup> Judith Sargentini, *Rapport relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (A8-2018-0250)*, Bruxelles : Parlement européen, 2018.

être de commanditer des rapports sur un sujet particulier, comme l'illustre le rapport Sargentini qui a été soutenu par la commission LIBE. Les commissions peuvent également organiser des auditions et des enquêtes pour compléter la publication de leurs rapports.

Dans le cas du rapport Sargentini, il y a notamment eu une investigation poussée auprès d'ONG ou des sources institutionnelles telles que RSF, Human Rights Watch ou la Freedom House<sup>120</sup>, ce qui laisse supposer un travail préparatoire conséquent mené par la Commission. De même, la Commission LIBE a organisé une audition sur les menaces à la liberté des médias et à la sécurité des journalistes en Europe en novembre 2019. Cette audition a eu vocation à mettre en lumière « les grands défis auxquels les journalistes européens sont aujourd'hui confrontés, tels que l'intimidation, les poursuites pénales, les lois restrictives qui portent atteinte à leurs libertés<sup>121</sup> », insistant alors sur l'urgence de protéger les journalistes d'investigation, condition essentielle de la liberté médiatique et de la pérennité de la gouvernance démocratique.

Il convient également de noter que les commissions sont en charge de rapports annuels fixes pour émettre des recommandations. La commission LIBE participe ainsi à un rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE, tandis que la commission AFET publie un rapport sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde. Inévitablement, ces rapports abordent alors des indicateurs clés sur le pluralisme médiatique et l'indépendance des médias. Enfin, les rapports contiennent généralement une proposition de résolution qui peut être débattue et éventuellement adoptée ensuite en séance plénière par le reste des députés. Les commissions sont dès lors au fondement du pouvoir politique et technique du Parlement envers les menaces à l'Etat de droit.

En dernier lieu, le Parlement possède une dimension un peu plus informelle pour protéger la liberté de la presse. Les députés peuvent en effet constituer des intergroupes de travail, reconnus par la Conférence des Présidents. A la différence des sous-commissions, ils ne possèdent pas de compétence législative, mais peuvent s'atteler à une thématique définie et organiser des auditions, soutenir des résolutions et travailler en lien avec les Commissions. En l'occurrence, il n'existe pas de groupe uniquement sur la liberté de la presse, mais des intergroupes ayant des thématiques se recoupant avec les médias peuvent néanmoins être des pistes de réflexion. Actuellement, la nouvelle législature possède par exemple un

---

<sup>120</sup> Sargentini, Ibid., annexe : « Liste des entités ou personnes ayant apporté leur contribution à la rapporteure ».

<sup>121</sup> Conseil de l'Europe, *Threats to media freedom and journalists' security in Europe presented at the LIBE hearing in Brussels*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 6 novembre 2019.

intergroupe sur la corruption, pouvant se pencher sur le phénomène de concentration des organes de presse en Hongrie et en Pologne<sup>122</sup>.

En définitive, bien que le Parlement européen ne possède pas de pouvoir juridique direct, il est doté d'une action politique et d'un pouvoir symbolique fort lui permettant d'agir dans le sens de la protection de la liberté de la presse. Ces leviers d'actions non contraignants sont dès lors un moyen de signaler les dérives avant de déclencher le volet juridique.

## **2) La CJUE, rempart juridique contre l'illibéralisme**

Alors que le Parlement européen ne dispose pas de pouvoir juridique propre, la Cour de justice de l'UE endosse quant à elle la responsabilité de garantir le respect du droit européen par le biais de mécanismes juridictionnels contraignants. Concrètement, le rôle de la CJUE est « d'interpréter la législation européenne afin d'en garantir l'application uniforme dans tous les pays de l'UE et de statuer sur les différends juridiques opposant les gouvernements des États membres et les institutions de l'UE<sup>123</sup> ». Pour assurer le respect des valeurs fondamentales de l'UE et des principes européens, elle dispose d'une variété d'instruments, parmi lesquels le recours en manquement, les questions préjudicielles ou encore les mesures provisoires. Si un Etat membre viole le droit européen, elle est alors en mesure d'exercer un contrôle juridictionnel, en œuvrant en concomitance avec les autres institutions européennes.

L'attribution de ces responsabilités et leur incidence dans la protection de l'indépendance médiatique et du pluralisme s'illustre notamment par la large jurisprudence de la CJUE à cet égard. L'institution a en effet rendu de nombreux arrêts pour protéger l'Etat de droit et les fondements démocratiques de l'UE, envers la Pologne comme la Hongrie.

A titre d'exemple, la Cour a récemment rendu un arrêt sur un manquement de la Pologne dans le cadre de la transposition d'une directive sur les codes de communications électroniques européens<sup>124</sup>. En résumé, la Cour a reconnu que la Pologne avait manqué à ses obligations et exercé un manquement prolongé, nécessitant des sanctions financières. Cet arrêt est pertinent dans le cadre des dérives médiatiques car il intervient dans le cadre d'un accès libre et transparent de l'information aux citoyens par le biais de services

---

<sup>122</sup> Parlement européen, *Intergroupe « Lutte contre la corruption »*, (<https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/about/groupings>), s.d., consulté le 26 avril 2025.

<sup>123</sup> Union européenne, *Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)*, ([https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_fr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_fr)), s.d., consulté le 26 avril 2025.

<sup>124</sup> Commission européenne c. République de Pologne, *Cour de justice de l'Union européenne*, 14 mars 2024, affaire C-452/22, ECLI :EU :C :2024 :232.

communicationnels fiables. En effet, la garantie d'un accès équitable au champ radioélectrique est intrinsèquement liée au pluralisme médiatique. Cet arrêt démontre ainsi que la CJUE peut intervenir lors d'atteintes aux principes européens et de tentatives de contournement par les Etats membres.

En ce qui concerne la Hongrie, la Commission a saisi la CJUE en juillet 2022 dans le cadre de la fermeture de la radio indépendante Klubradio, soit « pour infraction aux règles de l'UE en matière de communications électroniques en raison de la décision du Conseil hongrois des médias de rejeter, pour des motifs très contestables, la demande d'utilisation du spectre radioélectrique présentée par Klubradio<sup>125</sup> ». Le refus du renouvellement de la licence de la radio était en effet au cœur de préoccupations pour la préservation du pluralisme en Hongrie, d'où le recours auprès de la CJUE. Malgré tout, des limites des moyens juridictionnels de la CJUE sont à noter, puisque cette affaire est toujours pendante et aucun arrêt n'a pour le moment été rendu. Les procédures sont effectivement longues et complexes, comme pour l'activation des mécanismes de sanctions, ce qui entrave la réactivité des institutions européennes en matière de droits fondamentaux.

Dans le même registre, une des missions les plus efficaces de la Cour en termes de protection des droits fondamentaux est certainement son rôle de contre-pouvoir juridique face à des lois nationales portant atteinte à l'Etat de droit. La Cour dispose pour cela de plusieurs instruments si le droit européen est transgressé par un Etat membre. D'une part, il peut être adressée à la Cour une question préjudicielle, à entendre comme une question sur l'interprétation des traités, conformément à l'article 267 du TFUE. Cette requête permet alors de se conformer au droit européen s'il y a un décalage tout en garantissant une meilleure indépendance judiciaire, car le juge national se doit de respecter l'interprétation de la Cour, puisqu'elle est obligatoire.

D'autre part, les Etats peuvent être visés par un recours en manquement, consacré à l'article 258 du TFUE. Généralement, c'est la Commission qui saisit la CJUE contre un Etat membre ne respectant pas le droit européen, suite à quoi la Cour émet un avis motivé. Ce type de recours a par exemple été utilisé contre la Pologne pour mauvaise transposition d'une directive, lors de l'affaire *C-452/22*, citée précédemment. Dès lors, ces deux instruments

---

<sup>125</sup> Commission européenne, « Liberté des médias : la Commission renvoie la Hongrie devant la Cour de justice pour non-respect des règles de l'UE en matière de communications électroniques » *Shaping Europe's Digital Future* ([https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/freedom-media\\_fr](https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/freedom-media_fr)), 15 juillet 2022, consulté le 27 avril 2025.

démontrent que si des lois pernicieuses ou des comportements violant le droit européen sont observés au sein des Etats membres, la Cour dispose de certains leviers d'action pouvant les contrer.

Enfin, la Cour agit en concomitance avec la Commission lors de l'activation des mécanismes de sanctions. Elle endosse un rôle primordial concernant ceux-ci, car c'est à elle de poursuivre les procédures une fois que la Commission a initié le mécanisme. Parmi ceux-ci, on retrouve le mécanisme de conditionnalité des fonds budgétaires consacré par le *règlement 2020/2092* qui permet la suspension de fonds européens ainsi que l'activation de l'article 7. Ces deux outils ont déjà été mobilisés contre la Hongrie et la Pologne, comme exposé antérieurement, bien qu'ils n'aient pas toujours abouti.

Toutefois, bien que la Cour dispose d'un panel d'outils pour garantir l'Etat de droit et les principes fondamentaux européens, son champ d'action comporte des limites. Comme le souligne Sébastien Platon dans un article intitulé *Le respect de l'État de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ?*, son efficacité et sa légitimité demeurent restreintes car la Cour n'est pas non plus un acteur politique. Il affirme d'ailleurs :

« Il ne faut donc pas croire que l'intervention de la Cour sera à elle seule suffisante ou même déterminante. Seule une stratégie multiforme, combinant action judiciaire, pression politique, et éventuellement pression financière peut espérer être efficace, si tant est que la division politico-culturelle au sein de l'Union européenne entre libéraux et illibéraux ne soit pas déjà irréversible<sup>126</sup> ».

Dès lors, cela illustre les difficultés que peut rencontrer la Cour pour appliquer ses outils juridiques. Bien que ses décisions soient juridiquement contraignantes, elle se heurte à des obstacles tant politiques que juridiques et dépend du respect effectif du droit de l'Union par les autres Etats membres. La Hongrie et la Pologne sont l'exemple même des défis liés aux gouvernements illibéraux, puisque les deux pays optent pour des législations entrant en contradiction avec le droit européen.

Cette inertie de la Cour dans certaines affaires rejoint d'ailleurs le concept de *l'enforcement gap*<sup>127</sup> qui rappelle un décalage entre une règle normative et son application

---

<sup>126</sup> Sébastien Platon, « Le respect de l'État de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux* (<https://revuedlf.com/droit-ue/le-respect-de-letat-de-droit-dans-lunion-europeenne-la-cour-de-justice-a-la-rescousse/>), 2019, consulté le 27 avril 2025.

<sup>127</sup> Kathleen Majorsky, « Enforcement gap reveals difference between state laws and practices », *Center for Public Integrity* (<https://publicintegrity.org/politics/state-politics/enforcement-gap-reveals-difference-between-state-laws-and-practices/>), mars 2012, consulté le 27 avril 2025.

effective malgré son caractère juridiquement contraignant. Une étude de Börzel montre d'ailleurs que la non-exécution du droit européen et le fait que les Etats choisissent de violer les principes européens s'expliquent puisque « they are not willing to bear the costs of compliance<sup>128</sup> ». Concrètement, les mécanismes juridictionnels se révèlent souvent peu efficaces, car les Etats dissidents ne souhaitent pas se conformer au droit européen, puisqu'ils ne veulent pas en assumer les conséquences qui nuiraient à leurs dérives autoritaires.

En somme, le Parlement européen et la CJUE sont des acteurs complémentaires dans la garantie du pluralisme médiatique et de l'indépendance des organes de presse. Ils agissent corrélativement avec la Commission pour protéger les principes de l'Union, à une échelle à la fois politique et juridique. La Commission exerce le rôle de gardienne des traités, le Parlement endosse la symbolique politique et la Cour s'occupe du volet juridique en tant que juridiction supranationale. Toutefois, tout comme pour la Commission, leur action comporte des limites face à l'enracinement des régimes illibéraux et à leurs dérives.

Bien que l'UE ait multiplié les tentatives d'enrayer l'illibéralisme médiatique en Hongrie et en Pologne, celles-ci perdurent. Plus alarmant encore, il semble que les interventions européennes ont paradoxalement renforcé le contrôle étatique des gouvernements illibéraux envers les organes de presse. Cet effet ambivalent, que nous qualifierons d'effet « boomerang », nous pousse à étudier quelles sont les stratégies mises en œuvre par le PiS et le Fidesz dans ce contournement des politiques européennes.

---

<sup>128</sup> Tanja A. Börzel, Meike Dudziak, Tobias Hofmann, Diana Panke & Carina Sprungk, *Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law*, *Center for European Studies Working Paper Series*, n° 151, 2007, p.2.

### **CHAPITRE III - « L'effet boomerang » : détournement des politiques européennes et fragmentation médiatique**

---

Alors que la capture médiatique se poursuit dans les régimes illibéraux et que, malgré les tentatives d'interventions européennes, celles-ci peinent à enrayer ce processus, on peut voir apparaître ce que l'on définirait comme un effet boomerang. En Hongrie comme en Pologne, les régimes illibéraux rejettent certes les injonctions européennes, mais ils poussent surtout leurs stratégies en instrumentalisant les mécanismes de l'Union pour servir leur propos. Ce contournement des outils européens est un moyen de renforcer leur légitimité et leur emprise politique envers leurs citoyens tout en freinant les interventions européennes. Concrètement, ce paradoxe est d'autant plus menaçant puisqu'il est particulièrement difficile à enrayer du fait des stratégies des régimes illibéraux pour manipuler l'opinion publique et inverser les rapports de force à son profit.

Cet effet boomerang s'enracine et se développe notamment grâce à une conformité de façade de la législation européenne, lui permettant de délégitimer les injonctions de l'Union. A l'intérieur du pays, les citoyens ne sont pas forcément éveillés sur la situation, puisque les chefs du gouvernement utilisent une rhétorique de victimisation afin de stigmatiser la bulle bruxelloise comme une menace nationale. Toute tentative d'intervention européenne pour contrer les dérives autoritaires est présentée comme une ingérence européenne, portant atteinte à la souveraineté du pays. Dès lors, l'architecture européenne se retrouve face à une double problématique à laquelle il lui est complexe de faire face, tant par le manque de moyens dont elle dispose que par l'accentuation des moyens offensifs polonais et hongrois.

Ainsi, cette dernière section se propose d'analyser comment les leviers d'action européens se retrouvent paralysés par les manœuvres illibérales, qui tirent profit de leurs dérives en inversant les rapports de force. Pour cela, nous analyserons dans un premier temps la rhétorique de la souveraineté ainsi que la stratégie de victimisation mise en place face aux interventions de l'UE (A). Ensuite, nous nous pencherons sur le cœur de cette stratégie que sont la conformité illusoire aux normes européennes et leur détournement (B). Pour finir, nous reviendrons sur les failles de la réponse européenne dans ces dynamiques illibérales (C).

Cette dernière section s'appuie, d'une part, sur une approche qualitative d'analyse de discours des chefs de file du Fidesz et du PiS. Le but est d'en extraire les stratégies narratives et la rhétorique conduisant à produire l'effet paradoxal étudié. Pour cela, nous nous attarderons notamment sur le champ lexical employé ainsi que sur les figures d'opposition et de comparaison. D'autre part, nous mobiliserons des données quantitatives provenant, à titre d'exemple, de l'Eurobaromètre, pour évaluer l'impact de ces discours sur l'opinion citoyenne envers l'UE. Cette approche témoignera ainsi de l'effet concret que produisent les discours symboliques hongrois et polonais.

### **3.1 Rhétorique de la souveraineté et stratégie de victimisation : les régimes illibéraux à l'attaque de « l'ingérence européenne »**

Pour solidifier et justifier leur ancrage et l'acceptation des atteintes faites aux organes de presse, les gouvernements hongrois et polonais usent d'une stratégie affûtée qui conjugue rhétorique de la souveraineté et stratégie de victimisation. Leur démarche s'inscrit dans l'idée de construire une défiance citoyenne à l'égard de l'UE afin de légitimer leurs actions et de renforcer une polarisation politique opposant Bruxelles et leur peuple.

#### **1) Rhétorique anti-bruxelloise et construction d'un ennemi extérieur**

Pour détourner l'attention des citoyens hongrois et polonais de la capture médiatique au sein de leur pays et des dérives illibérales en émanant, les autorités exécutives érigent l'UE en ennemi principal et font d'elle une entité intrusive et hostile. Cette dépréciation se manifeste essentiellement lors de discours importants ou de déclarations publiques afin d'atteindre un public le plus large possible. Le ton des dirigeants se veut fort, rassurant et protecteur dans l'intention non seulement d'occulter les restrictions médiatiques des esprits, mais surtout d'inculquer la séparation idéologique avec l'UE dans l'opinion publique.

Lors d'un discours prévu pour le 65<sup>ème</sup> anniversaire de la Révolution et de la lutte pour l'indépendance de 1956, Orbán avait ainsi affirmé que « Bruxelles parle et se conduit aujourd'hui avec nous et avec les Polonais comme il est d'usage de le faire avec des ennemis<sup>129</sup> ». Cette déclaration démontre pleinement la volonté de confrontation et de

---

<sup>129</sup> Viktor Orbán, *Allocution de M. Viktor Orbán, Premier ministre de Hongrie, à l'occasion du 65ème anniversaire de la Révolution et de la lutte pour l'indépendance de 1956*. Cabinet du Premier ministre de Hongrie, 23 octobre 2021.

victimisation employée envers l'UE et liant les deux pays dans un même combat pour faire valoir leurs intérêts.

Or, ce discours s'inscrit dans une série d'interventions similaires, révélant une dynamique récurrente. Très récemment, la véhémence envers l'UE s'est réaffirmée lors du 177<sup>e</sup> anniversaire de la révolution hongroise de 1848-1849, où le Premier ministre hongrois a appelé à s'opposer aux élites européennes, assurant qu'« il y a toujours un empire qui convoite la liberté des Hongrois. Aujourd'hui, c'est Bruxelles. Bruxelles abuse de son pouvoir<sup>130</sup> ». Une fois de plus, on retrouve cette stigmatisation de l'Union comme un acteur oppressif, cherchant à nuire à la Hongrie. On retrouve aussi dans la plupart des discours d'Orbán un champ lexical de la fierté nationale et de sa primauté, avec une récurrence des mots « liberté », « lutte », « défense » ou de formulations telles que « la cause de la nation passe avant tout » et « nous, hongrois<sup>131</sup> ».



« Envoyons un message à Bruxelles ! » : exemple d'affiches que l'on peut voir placardées en Hongrie, attestant de la polarisation UE-Hongrie. Source : Radio France Internationale, 2016.

A l'image de ces discours, les chefs de l'exécutif polonais ont eux aussi tenu des propos dégradants envers l'Union européenne, comme en 2018, lorsque le président polonais a qualifié l'UE de « communauté imaginaire<sup>132</sup> ». En 2023, c'est l'ancien Premier ministre, Mateusz Morawiecki, qui a dépeint une image de l'Union très péjorative, recourant à répétition à l'usage des mots « élites », « bureaucratie » et « super-Etat centralisé ». Il a

---

<sup>130</sup> Viktor Orbán, *Allocution de M. Viktor Orbán à l'occasion du 177<sup>e</sup> anniversaire de la révolution hongroise de 1848-1849*, Cabinet du Premier ministre, 15 mars 2025.

<sup>131</sup> Orbán, *Ibid.*

<sup>132</sup> Associated Press, « Opposition Slams Poland's President for Anti-EU Speech », *VOA News* (<https://www.voanews.com/a/opposition-slams-poland-s-president-for-anti-eu-speech/4568287.html>), 12 septembre 2018, consulté le 28 avril 2025.

vivement critiqué le fonctionnement des institutions européennes et reproché aux fonctionnaires une mainmise sur le système :

« Aujourd'hui, l'agora européenne est trop souvent remplacée par les bureaux des institutions bruxelloises, où les décisions sont prises à huis clos. (...) Sera-t-elle une communauté démocratique ou une machine bureaucratique et une structure centralisée ?<sup>133</sup> ».

En définitive, la Hongrie comme la Pologne présentent l'UE comme une entité menaçante et élitiste afin que les citoyens l'intériorisent progressivement comme un ennemi extérieur en voulant aux intérêts nationaux. Néanmoins, cette stratégie est surtout un levier d'action pour faire accepter les dérives illibérales sous l'égide de la souveraineté nationale.

Pour appuyer cette dépréciation de l'UE, les deux gouvernements s'appuient aussi sur un discours historique et identitaire, soulignant la fragmentation entre l'Ouest et l'Est. La mémoire des deux pays est souvent instrumentalisée, rappelant l'oppression vécue et la domination communiste pour déprécier l'Union et la qualifier d'ingérence étrangère. Plus concrètement, les chercheurs expliquent cette quête de souveraineté en Hongrie et en Pologne par les événements passés qu'on vécut les deux pays et qui ont laissé des marques profondes au sein de la population. Il en résulte des craintes d'atteinte à l'intégrité nationale, ce pourquoi les leaders s'imprègnent d'un discours historique fort pour convaincre et séduire l'opinion publique.

C'est notamment ce qu'explique le politologue Jarosław Kuisz dans un article qui démontre que la Pologne fait part de « souveraineté post-traumatique<sup>134</sup> », et que le leader du PiS, Kaczyński, souhaiterait alors modifier l'équilibre européen pour contrebalancer son centre de gravité plus à l'Est. En Hongrie, la tendance est la même puisqu'Orbán vante « l'Empire hongrois<sup>135</sup> », ses racines chrétiennes et sa combativité face à une Union européenne colonisatrice<sup>136</sup> qu'il faut contrecarrer. Par l'emploi de ces termes forts, il

---

<sup>133</sup> Valentin Behr, « La doctrine Morawiecki : le plan de la droite radicale polonaise pour réorganiser l'Europe », *Le Grand Continent* (<https://legrandcontinent.eu/fr/2023/03/26/le-projet-europeen-de-la-pologne/>), 26 mars 2023, consulté le 28 avril 2025.

<sup>134</sup> Jarosław Kuisz, « La Pologne et la souveraineté post-traumatique », *La Grande Conversation* (<https://www.lagrandeconversation.com/monde/la-pologne-et-la-souverainete-post-traumatique/>), 6 juin 2023, consulté le 28 avril 2025.

<sup>135</sup> Orbán, *op. cit.*, Allocution de M. Viktor Orbán à l'occasion du 177<sup>e</sup> anniversaire de la révolution hongroise de 1848-1849.

<sup>136</sup> Pierre Verluise, « UE-Hongrie : V. Orbán vers la rupture ? », *Diploweb.com* (<https://www.diploweb.com/UE-Hongrie-V-Orban-vers-la-rupture.html>), 2 décembre 2012, consulté le 28 avril 2025.

renvoie au passé dominé de la Hongrie, par de nombreuses occupations, et nourrit la haine et le rejet du système européen dans son ensemble.

En parallèle de ces discours mémoriels et combatifs, cette posture eurosceptique trouve aussi sa force dans l'art oratoire de ses chefs de file. Dans *Les ressorts du fascisme*, Jason Stanley souligne cette rhétorique de victimisation conjuguée à une récupération politique de la mémoire en Hongrie :

« On retrouve dans le discours d'Orbán tous les éléments de la victimologie qui caractérise la politique fasciste. Orbán attise la peur irrationnelle des immigrés et se sert du passé mythique de la Hongrie, rempart prétendu de la chrétienté européenne, pour pouvoir se mettre en scène dans le rôle du chef de guerre, seul capable de défendre une Europe en danger<sup>137</sup> ».

Cet aspect rassurant et protecteur se matérialise par une forme de paternalisme dont font part à la fois le PiS et le Fidesz. Concrètement, cette stratégie a pour but de rassurer les citoyens et d'incarner à leurs yeux le rôle du protecteur, en charge de protéger la nation et ses valeurs, le tout pour mieux inculquer leurs idéologies. C'est ce qui est expliqué par Zsolt Enyedi dans *Paternalist Populism and Illiberal Elitism in Central Europe*. Selon lui, en Hongrie, Orbán se présente surtout comme le protecteur des « Hungarian values<sup>138</sup> », c'est-à-dire des valeurs traditionnelles chrétiennes et accorde une grande importance à la famille et à la nation, tout en intervenant dans divers secteurs. Le mécanisme est similaire en Pologne, puisque le PiS est présenté comme une autorité morale combattant les perversions du libéralisme et représentant la famille traditionnelle. Enyedi démontre d'ailleurs que les médias sont au cœur de cette rhétorique paternaliste puisqu'ils agissent en second temps comme un vecteur de ces discours.

En somme, l'ancrage de ces régimes illibéraux et leur succès dans l'opinion publique se fondent sur une rhétorique de victimisation envers les interventions européennes, conjuguée à une valorisation forte des racines chrétiennes et familiales de leur nation. Par cela, les chefs de file du Fidesz et du PiS imprègnent les citoyens hongrois et polonais d'une posture eurosceptique au profit de la préférence nationale. Cette polarisation politique avec l'UE est

---

<sup>137</sup> Jason Stanley, *Les ressorts du fascisme*, Éliott Éditions, 2022, pp. 130-131.

<sup>138</sup> Zsolt Enyedi. "Paternalist Populism and Illiberal Elitism in Central Europe." *Journal of Political Ideologies*, vol. 21, no. 1, 2016, p. 11.

alors un terreau fertile pour répandre leurs idéologies et exploiter leur légitimité politique sur le plan électoral.

## 2) La polarisation politique comme instrument électoral

Après avoir analysé le contenu de la rhétorique souverainiste et de la stratégie de victimisation des régimes illibéraux, il convient d'en explorer les incidences. Le but derrière ces mécanismes d'instrumentalisation demeure en effet d'influencer l'électorat afin de conserver le pouvoir.

Dans les discours, comme ceux évoqués au préalable, les critiques des « élites européennes » et de « l'ingérence bruxelloise » sont toujours précédées d'un récit nationaliste avec une forte glorification du peuple et de ses valeurs. Or, ces interventions des dirigeants interviennent bien souvent lors de périodes déterminantes pour leurs partis, dans le but de remobiliser les électeurs en leur faveur. Dans *L'émergence d'un constitutionnalisme illibéral et d'une légalité illibérale en Europe*, Tímea Drinóczi explique ainsi qu'en alimentant l'hostilité envers l'UE, le Fidesz et le PiS ont permis de solidifier leur électorat et de renforcer leur soutien, en particulier chez des électeurs moins politisés ou dans des milieux plus ruraux où la propagande se veut plus ancrée. En ce sens, lors des élections polonaises de 2019, « 63% des électeurs sans diplôme ont voté dimanche dernier en faveur des candidats de la Droite unie, de même que 56% des habitants des zones rurales<sup>139</sup> ». En Hongrie, la propagande anti-UE a aussi ses incidences puisque 69% des électeurs du Fidesz sont pour le maintien de la Hongrie dans l'Union contre 79% de la population générale<sup>140</sup>. Les deux partis instrumentalisent ainsi la vision de la menace bruxelloise certes pour rendre acceptables leurs réformes controversées, mais aussi pour consolider leur électorat.

En parallèle de cette polarisation comme atout électoral, les chefs de file des partis se servent également de l'aversion européenne pour discréditer leurs opposants politiques. Comme évoqué dans la première section, il est déjà difficile pour les adversaires du PiS et du Fidesz de se démarquer et de faire entendre leur voix auprès de l'électorat. Les médias sont en effet aux mains des oligarques proches du pouvoir et reflètent une vision biaisée des

---

<sup>139</sup> Wojciech Zagorski, « L'État de droit est mort, vive la « démocratie illibérale » ? Les populistes gagnent les élections parlementaires en Pologne », *JP blog* (<https://blog.juspoliticum.com/2019/10/25/letat-de-droit-est-mort-vive-la-democratie-illiberale-les-populistes-gagnent-les-elections-parlementaires-en-pologne-par-wojciech-zagorski/>), 25 octobre 2019, consulté le 1<sup>er</sup> mai 2025.

<sup>140</sup> Daily News Hungary, « Should Hungary leave the EU? Orbán's attacks have this effect on Hungarians – latest poll », *Daily News Hungary* (<https://dailynewshungary.com/should-hungary-leave-the-eu-orbans-attacks-have-this-effect-on-hungarians-latest-poll/>), 24 mars 2025, consulté le 1<sup>er</sup> mai 2025.

candidats aux élections. C'est ce que rappelle Věra Jourová dans l'entretien accordé dans le cadre de ce mémoire. Sans contre-pouvoirs effectifs, que ce soit des médias, des activistes ou des ONG, les régimes autoritaires ont la voie libre pour répandre leurs idées :

« Then such government attacks free media and mainly the public service media. Then the activities of the public, of the civil society and NGOs, because all these powers so important in democratic society work against the autocracy by applying control over the government which is uncomfortable for the autocrats<sup>141</sup> ».

Simultanément, tout adversaire politique est ciblé par des dynamiques de diabolisation et de discréditation produites par les chefs de file illibéraux. En Pologne, le Premier ministre Donald Tusk a ainsi été régulièrement accusé par le chef de parti du PiS après son élection en 2023. Kaczyński l'a entre autres comparé à Hitler lors de sa volonté de mettre en place une réforme visant à dépolitiser les médias publics<sup>142</sup> mais il a surtout insisté sur les risques encourus pour la souveraineté polonaise avec un tel homme au pouvoir. Or, Kaczyński ne se réduit pas à ces déclarations, puisqu'il se sert aussi de l'aversion européenne pour mettre en péril la carrière politique de Donald Tusk, en le désignant comme un « traître », et « d'agent de l'étranger à la solde des Allemands, de l'Union européenne<sup>143</sup> ». Comme l'atteste les couvertures des médias *Do Rzeczy* et *Sieci* ci-contre, Donald Tusk est présenté comme un ennemi, allié d'une Union Européenne intrusive.

Il en est de même en Hongrie où le Premier ministre Viktor Orbán a qualifié ses opposants, plus précisément le parti Tisza et son leader Péter Magyar, de « punaises » ou encore de « sbires de Bruxelles<sup>144</sup> ».

---

<sup>141</sup> Věra Jourová, *Entretien réalisé le 6 mars 2025, op.cit.*

<sup>142</sup> Aleksandra Krzysztozek, « Pologne : le chef de l'opposition compare Donald Tusk à Hitler », *Euractiv France* (<https://www.euractiv.fr/section/politique/news/pologne-le-chef-de-lopposition-compare-donald-tusk-a-hitler/>), 29 janvier 2024, consulté le 1er mai 2025.

<sup>143</sup> Corentin Léotard, « Élections en Pologne : Kaczynski s'acharne sur le "traître" Tusk pour rester au pouvoir », *Tribune de Genève* (<https://www.tdg.ch/elections-en-pologne-kaczynski-sacharne-sur-le-traitre-tusk-pour-rester-au-pouvoir-195602082535>), 17 août 2023, consulté le 1er mai 2025.

<sup>144</sup> Auguste Beaud-Blanckaert, « La Hongrie de Viktor Orbán s'enfoncé dans l'illibéralisme », *Toute l'Europe* (<https://www.touteurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/la-hongrie-de-viktor-orban-s-enfonce-dans-l-illiberalisme/>), 18 mars 2025, consulté le 1er mai 2025.



A gauche, couverture du média *Do Rzeczy*, datant de mars 2017, avec inscrit « Leur homme à Bruxelles ». (Source : Annabelle Chapman, Freedom House, 2017).

A droite, couverture du média *Sieci*, datant de novembre 2017, avec inscrit « Pourquoi Tusk est-il insultant pour la Pologne ». (Source : *Courrier International*, 2017).

Cette stratégie de dépréciation des opposants rejoint les outils des leaders populistes, développés par Jan-Werner Müller dans *Qu'est-ce que le populisme ?*. En réalité, la posture eurosceptique du Fidesz et du PiS confirme l'appauvrissement du débat public et de la pluralité des opinions citoyennes. Selon Müller, la force de ces régimes réside ainsi dans la capacité à instaurer une conformité des perceptions citoyennes :

« Les populistes affirment : « Nous sommes le peuple ! ». (...) Tous ceux qui pensent autrement, qu'il s'agisse de manifestants descendants dans la rue ou de députés, se voient ainsi frappés par eux d'illégitimité<sup>145</sup> ».

Tel est le constat que l'on peut dresser de la Hongrie et de la Pologne : les adversaires politiques sont visés par des campagnes de dénigrement, leurs idées sont critiquées pour être dangereuses et aucune place n'est laissée à toute opinion dissidente. Si cette rhétorique anti-UE peut paraître éphémère, il s'avère qu'elle s'inscrit dans la durée et instaure un climat de méfiance envers les institutions européennes. Cela fragilise inévitablement l'attachement des

<sup>145</sup> Jan-Werner Müller et Frédéric Joly, *Qu'est-ce que le populisme ? : définir enfin la menace*, Paris : Premier Parallèle, 2016, p. 22.

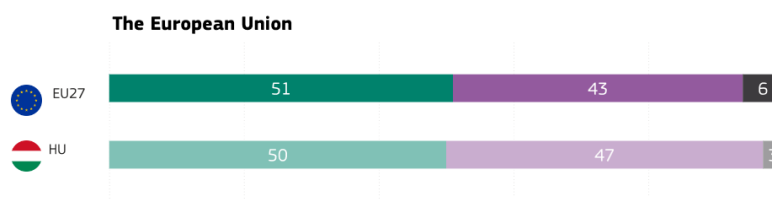
citoyens à l'Union et à ses valeurs sur le long terme, comme l'attestent les rapports annuels de l'Eurobaromètre. En 2009, avant l'arrivée au pouvoir d'Orbán, 60% des citoyens hongrois affirmaient faire confiance au Parlement européen contre 50% en 2024 envers l'UE.

QA14. For each of the following European bodies, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.



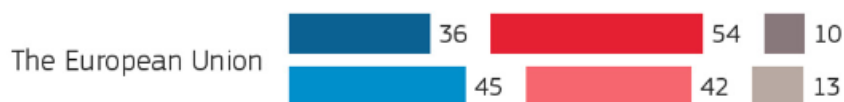
Graphique représentant le pourcentage d'Hongrois exprimant leur confiance au Parlement européen en 2009. La Hongrie est représentée sur la ligne basse. (Source : standard Eurobarometer 72 - Autumn 2009 – Magyarország)

QA6. How much trust do you have in certain institutions? For each of the following institutions, do you tend to trust it or tend not to trust it? (%)

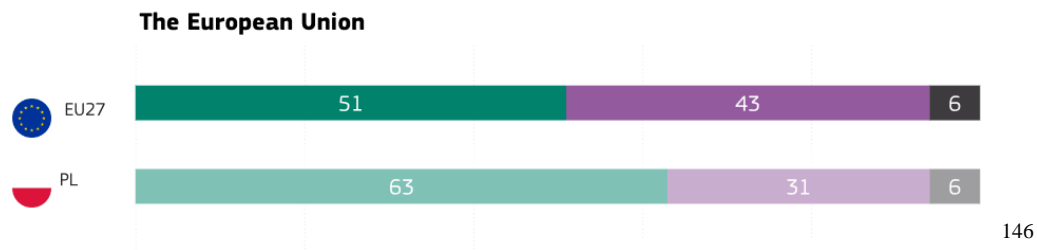


Graphique représentant le pourcentage d'Hongrois exprimant leur confiance envers l'Union européenne en 2024. (Source : Standard Eurobarometer 102 - Autumn 2024 – Magyarország)

Il en est de même pour la Pologne puisque l'année 2016, soit un an après la victoire du PiS, affiche 45% de confiance envers l'UE contre 63% en 2024, un an après la victoire de Donald Tusk, comme le démontre le graphique ci-dessous.



Graphique représentant le pourcentage de Polonais exprimant leur confiance envers l'Union européenne en 2016. La Pologne est représentée sur la ligne basse. (Source : Standard Eurobarometer 86 - Autumn 2016 - Polska)



Graphique représentant le pourcentage de Polonais exprimant leur confiance envers l'Union européenne en 2024. La Pologne est représentée sur la ligne basse. (Source : Standard Eurobarometer 102 - Autumn 2024 - Polska)

Ainsi, il est clair que la rhétorique anti-européenne, fondée sur une stratégie de victimisation et de glorification nationale, sert de point d'appui aux gouvernements illibéraux pour mobiliser leur électorat et faire perdurer leurs dérives sur le long terme. En discréditant les opposants et en invoquant à profusion l'ingérence européenne, ils parviennent à instrumentaliser les résultats électoraux en leur faveur et à nourrir une défiance citoyenne envers les institutions européennes. Conjointement, la force de la pérennité du contre-projet porté par le Fidesz et le PiS réside dans la réponse qu'ils adressent aux injonctions européennes. Fort d'une conformité illusoire, ces deux partis parviennent à s'imposer dans le système européen tout en contournant les mécanismes européens.

### **3.2 Revirement illibéral des pressions européennes : entre conformité et subversion réglementaire**

Si les chefs de file du Fidesz et du PiS parviennent à instrumentaliser les contraintes européennes avec une rhétorique oratoire habilement orchestrée, leur stratégie de contournement s'accompagne surtout de mécanismes réglementaires rigoureusement calculés. Ceux-ci articulent à la fois une conformité illusoire ainsi qu'une subversion réglementaire, propice à la formation d'un effet boomerang entre l'UE et ces pays.

#### **1) Une conformité illusoire faite de structures parallèles**

Afin de plaider pour leur volonté de se soumettre au droit européen tout en maintenant l'autoritarisme médiatique et les dérives illibérales au sein de leur pays, les exécutifs hongrois et polonais en sont venus à organiser une conformité de façade. Concrètement, celle-ci consiste en l'établissement de structures étant, en apparence, en accord avec les

<sup>146</sup> Standard Eurobarometer 102 - Autumn 2024 - Polska

principes de l'UE. En réalité, la compatibilité n'est qu'illusoire, puisqu'Orbán et Kaczyński ont détourné l'esprit démocratique du projet européen par l'établissement d'institutions parallèles.

Ce phénomène est d'ailleurs décrit par Tímea Drinóczi qui parle d'un « constitutionnalisme illibéral » pour décrire les systèmes hongrois et polonais. Dans *L'émergence d'un constitutionnalisme illibéral et d'une légalité illibérale en Europe : que se passe-t-il et que peut faire l'UE ?*, la chercheuse explique que « le constitutionnalisme illibéral est une étape du processus d'« autoritarisation » des États membres de l'UE<sup>147</sup> ». En effet, les deux États membres n'ont pas complètement atteint le statut de régime autoritaire puisqu'ils conservent un aspect démocratique tout en instrumentalisant le droit pour légitimer leurs dérives illibérales et, parmi elles, médiatiques. Pour cela, les chefs de file du PiS et du Fidesz ont entrepris des transformations de leurs systèmes respectifs par la mise en place de réformes respectant les principes légaux mais affaiblissant en réalité le pluralisme d'opinion et nourrissant la concentration du pouvoir exécutif. Cette manipulation réglementaire est d'ailleurs particulièrement difficile à déjouer, car l'accord avec les normes européennes semble respecté, ce que les régimes illibéraux n'hésitent pas à mobiliser pour contrer les critiques de l'UE.

Au niveau hongrois, le Conseil des médias (NMHH) est un exemple marquant de cette conformité de façade. En l'état, un Conseil des médias est censé garantir la pluralité de l'information, s'assurer de sa qualité et de son accessibilité et protéger l'éthique journalistique. Or le NMHH est largement dirigé par des proches du Fidesz, puisque la nomination de ses membres est soumise au parti, ce qui lui donne une influence prépondérante sur l'ensemble du système médiatique hongrois. Lorsque les institutions européennes ont émis des réserves sur cette structure de régulation, elles ont mis en évidence la mainmise du NMHH sur le secteur. En comparant avec d'autres pays européens, il s'est avéré que :

« In all nine examples given, the media authority referenced is responsible for regulating broadcasting and audiovisual media but has no content-related authority over all media sectors, including both the print and online press<sup>148</sup>».

---

<sup>147</sup> Tímea Drinóczi, *L'émergence d'un constitutionnalisme illibéral et d'une légalité illibérale en Europe : que se passe-t-il et que peut faire l'UE ? op. cit.*, p. 164.

<sup>148</sup> Center for Media and Communication Studies (CMCS), *Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms*, Budapest: Center for Media and Communication Studies, Central European University, 2012, p.10.

Le NMHH a alors répondu aux autorités européennes pour tenter de contourner ces injonctions, invoquant des similarités de son fonctionnement avec d'autres structures européennes de régulation établies en Finlande, en Angleterre et en Italie. Néanmoins, le Centre d'étude des médias et de la communication (CMCS) a révélé que « in none of the three examples cited does the body referenced regulate all media sectors, as with Hungary's Media Authority<sup>149</sup> ». Dès lors, cet évènement démontre le vice du gouvernement de prétendre se conformer aux exigences européennes sans réellement le faire.

Par ailleurs, toujours selon l'étude du CMCS précédemment citée, ce processus de conformité illusoire opère à plusieurs échelles. En effet, le rapport démontre que la Hongrie s'est aussi servie de la directive européenne AVSMD, portant sur les services de médias audiovisuels, afin de modifier l'extension de ses régulations. En l'espèce, la Hongrie a en effet élargi son contrôle à la presse écrite, surpassant ainsi la portée originelle de la directive. Cela démontre la manipulation réglementaire d'un texte européen pour appliquer un renforcement de la mainmise médiatique tout en évitant des sanctions européennes.

La Pologne présente des similarités avec cette affaire, puisqu'elle a elle aussi défectueusement transposé la directive AVSMD pour en tirer profit, en 2021. En l'espèce, l'argument d'une « repolonisation médiatique » ainsi qu'une meilleure garantie des intérêts nationaux avaient été avancés par le gouvernement pour justifier cette transposition. Dans un communiqué de Dentons, Karol Laskowski explique ainsi que cette mauvaise transposition permettrait de renforcer le contrôle étatique sur le champ médiatique tout en octroyant un pouvoir arbitraire au Président du Conseil national de radiodiffusion<sup>150</sup>, nommé par le PiS, à l'image du NMHH en Hongrie. Cette transposition sélective rejoint ainsi le cas de la Hongrie et démontre que le PiS et le Fidesz s'appuient sur un cadre réglementaire déjà établi pour en détourner les fondements en leur faveur. Un autre exemple réside dans la concentration médiatique et l'utilisation de médias publics comme moyen de propagande. Lorsque la TVP a été accusée d'être un outil de communication politique, les membres du PiS ont assuré que la Pologne disposait d'un pluralisme médiatique. La porte-parole du Conseil, Teresa Brykczynska, avait ainsi déclaré :

---

<sup>149</sup> Center for Media and Communication Studies (CMCS), *Ibid.*, p.10.

<sup>150</sup> Krzysztof Laskowski, « The amendment to Broadcasting Act and the Cinematography Act », *Dentons* (<https://www.dentons.com/en/insights/articles/2021/august/25/the-amendment-to-broadcasting-act-and-the-cinematography-act>), 25 août 2021, consulté le 2 mai 2025.

« C'est le rôle de la télévision publique de présenter ce que fait le parti au pouvoir et le gouvernement. Mais en Pologne, il y a aussi des stations privées qui consacrent plutôt leur temps aux partis de l'opposition. Surtout TVN24, la chaîne d'information, qui leur est très favorable. Donc, finalement, il y a une sorte d'équilibre<sup>151</sup> ».

En somme, il est clair que les régimes illibéraux hongrois et polonais usent d'une conformité de façade pour prétendre respecter le cadre réglementaire européen tout en dérogeant au système. Un rapport de l'International Press Institute, paru en 2020, souligne ainsi la perfidie de cette stratégie qui tient au fait que « ce modèle antilibéral a été conçu de manière à donner au parti au pouvoir un déni plausible contre les accusations d'ingérence ou de distorsion du marché<sup>152</sup> ». C'est effectivement le cœur de cette dynamique, qui nourrit un effet boomerang entre les institutions européennes et les deux Etats membres illibéraux.

En exploitant les failles de l'architecture juridique européenne, la Pologne et la Hongrie parviennent ainsi à pérenniser leur capture médiatique sans pour autant paraître déroger au droit européen. Il est alors moins évident pour les institutions de déclencher les mécanismes de sanctions pour déjouer ces pratiques, d'autant plus que cette prétendue conformité au cadre réglementaire s'accompagne d'un contournement des outils juridiques de l'UE.

## **2) Contournement des outils juridiques : exemple de l'utilisation stratégique des fonds européens**

Simultanément, ce semblant d'alignement avec les exigences procédurales de l'UE s'accompagne d'une élusion des mécanismes européens, en particulier des fonds d'investissement. Cette stratégie correspond à un processus de subversion réglementaire, à entendre comme l'action de « bouleverser, de détruire les institutions, les principes, de renverser l'ordre établi<sup>153</sup> ». En effet, bien que les fonds européens servent de prime abord comme vecteur de cohésion et de développement économique, certains Etats membres parviennent à les instrumentaliser. Dans le cas présent, la Hongrie et la Pologne sont

---

<sup>151</sup> RFI, « Pologne : la télévision publique accusée de propagande », *RFI* (<https://www.rfi.fr/fr/europe/20190519-pologne-television-publique-accusee-propagande>), 19 mai 2019, consulté le 2 mai 2025.

<sup>152</sup> Jamie Wiseman, « The Hungary model: How Poland copied illiberal tactics for weakening independent media », *International Press Institute* (<https://ipi.media/the-hungary-model-how-poland-copied-illiberal-tactics-for-weakening-independent-media-2/>), 20 mai 2020, consulté le 2 mai 2025.

<sup>153</sup> Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), « Subversion », dans *Le Trésor de la langue française informatisé* (<https://cnrtl.fr/definition/subversion>), consulté le 2 mai 2025.

parvenues à détourner ces fonds d'investissement pour nourrir leur capture médiatique en enrichissant les médias pro-gouvernementaux au détriment des médias indépendants.

Par période, l'UE alloue à ses Etats membres des fonds, divisés en plusieurs catégories, à la fois pour réduire les disparités économiques, mais aussi pour soutenir l'innovation et le développement. Dans le cadre de la liberté de la presse, ce sont surtout le FEDER et le FSE+ qui peuvent être mobilisés, pouvant respectivement financer des projets d'innovations dans la presse numérique et apporter une aide aux jeunes journalistes.

Selon un rapport de la Cour des comptes européennes, pour la période 2021-2027, les montants alloués pour la Pologne et la Hongrie seraient d'environ 73 millions et 20 millions d'euros<sup>154</sup>. D'après Le Monde, l'allocation de ces ressources correspondait à environ 3,3 % du produit national brut pour la Pologne et 4,48 % pour la Hongrie, lors de l'année 2019<sup>155</sup>. Concernant les médias et le pluralisme d'information, la Commission européenne a également annoncé en juin 2024 accorder un support financier de 50 millions d'euros annuel, consacré à « promote a free, diverse and pluralistic media environment and to contribute to the viability of professional journalism and media<sup>156</sup> ».

Ces sommes sont donc conséquentes pour les deux Etats membres et, si elles sont instrumentalisées, elles peuvent créer de larges disparités au sein du pays. Or, plusieurs experts ont mis en évidence une captation de ces ressources par le PiS et le Fidesz. L'analyste politique de la Fondation Schuman, Éric Maurice, avait par exemple déclaré que « beaucoup d'éléments montrent une captation des fonds européens par le régime et des proches d'Orbán<sup>157</sup> ». Le rapport de l'Office européen de lutte antifraude de 2022 indique ainsi que les irrégularités dans les dépenses des fonds européens en Hongrie cette même année étaient de 4% contre un taux moyen de 0,36% sur l'ensemble des Etats membres<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Cour des comptes européenne, *L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027*, Luxembourg : Cour des comptes européenne, 2019.

<sup>155</sup> *Le Monde*, « Fonds européens et respect de l'État de droit : La justice de l'UE rejette le recours de la Pologne et de la Hongrie », *Le Monde* ([https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/16/fonds-europeens-et-respect-de-l-etat-de-droit-la-justice-de-l-ue-rejette-le-recours-de-la-pologne-et-de-la-hongrie\\_6113903\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/16/fonds-europeens-et-respect-de-l-etat-de-droit-la-justice-de-l-ue-rejette-le-recours-de-la-pologne-et-de-la-hongrie_6113903_3210.html)), 16 février 2022, consulté le 2 mai 2025.

<sup>156</sup> Commission européenne, *EU funding opportunities for news media organisations*, (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/funding-news-media-sector>), 2024, consulté le 2 mai 2025.

<sup>157</sup> France 24, « L'UE lance la procédure qui pourrait priver la Hongrie de fonds européens », *France 24*, (<https://www.france24.com/fr/europe/20220405-l-ue-lance-la-procedure-qui-pourrait-priver-la-hongrie-de-fonds-europeens>), 5 avril 2022, consulté le 2 mai 2025.

<sup>158</sup> Adrien Palluet, « État de droit : l'Union européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie », *Toute l'Europe* (<https://www.toutleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/etat-de-droit-l-union-europeenne-declenche-le-mecanisme-de-conditionnalite-contre-la-hongrie/>), 28 avril 2022, consulté le 2 mai 2025.

En Pologne, même si les atteintes au budget y sont moins marquées, des détournements ont aussi été reportés. Dès lors, un rapport de l'IPI datant de 2024 a mis en lumière les détournements de fonds en faveur de médias pro-gouvernementaux, aussi bien à l'échelle nationale avec la publicité d'Etat qu'à l'échelle supranationale avec les fonds européens. Pour corriger ces distorsions du marché, l'IPI recommande alors un certain nombre de réformes, afin de garantir une distribution plus transparente et plus juste de fonds publics. Qui plus est, les rapports annuels de Transparency International, tels que celui de 2019, révèlent que les pratiques de financement sont parfois opaques, ce qui alimente le contournement des règles afin d'obtenir plus de fonds<sup>159</sup>. En Pologne, il est ainsi supposé que certaines entreprises se seraient morcelées dans le but de bénéficier plus largement des aides européennes.

Qui plus est, ce sont principalement les autorités nationales qui sont en charge de vérifier la bonne répartition des fonds européens, alors même que ces autorités nationales exercent une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif. Cela renforce une nouvelle fois les risques de manipulation des ressources médiatiques et complexifie toute tentative de régulation. Conjointement, lors de l'entretien mené avec Věra Jourová, l'ancienne commissaire européenne a d'ailleurs indiqué qu'un des grands défis pour le champ médiatique européen résidait dans les défaillances du marché. Selon elle, bien que l'UE soit consciente du détournement des fonds européens, il semble compliqué de créer une allocation uniquement destinée aux médias indépendants, dont la viabilité souffre de l'hégémonie des régimes illibéraux. Plus précisément, elle indique que « I'm not sure about the public fund maybe the Commission will consider such a thing but I think that first and foremost it should be done at the member states level<sup>160</sup> ».

En somme, il est clair que le PiS et le Fidesz se servent des défaillances des procédures d'allocations des fonds européens pour mettre en place une sélectivité d'attribution des ressources. Cela crée alors une forme de clientélisme des ressources médiatiques qui rejoint l'inéquitable attribution de la publicité d'Etat, avantageant les organes de presse alignés avec l'idéologie gouvernementale.

Or, en cas d'atteinte à l'Etat de droit, l'UE prévoit un blocage des fonds européens par le biais du règlement général sur les fonds européens et du mécanisme de conditionnalité, en

---

<sup>159</sup> Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2019*. Berlin : Transparency International, 2020.

<sup>160</sup> Věra Jourová, *Entretien réalisé le 6 mars 2025, op.cit.*

vigueur depuis 2021. Néanmoins, le principe même de mettre en place ce type de mécanisme renforce encore les stratégies des gouvernements autoritaires. Leurs leaders exploitent ces outils juridiques pour cultiver incessamment l'eurosepticisme chez leurs citoyens. A cet égard, La Pologne et la Hongrie avaient saisi la CJUE en 2022 suite à la mise en place de ce mécanisme de conditionnalité, désigné par les membres des gouvernements d'« attaque contre la souveraineté », de « chantage » ou encore « d'abus de pouvoir<sup>161</sup> ».

Cette stratégie de contournement des exigences procédurales se joint à la conformité illusoire dont font preuve le PiS et le Fidesz pour renforcer l'atrophie médiatique de leur nation et persister dans leurs dérives illibérales. Plus largement, ce phénomène rejoint l'effet boomerang évoqué au préalable et place l'UE dans une certaine inertie. Ses interventions sont généralement paralysées et produisent même parfois un effet inverse, car les chefs de l'exécutif hongrois et polonais s'en servent en retour pour étayer leur rhétorique de victimisation. Ces défaillances du système européen indiquent alors une tendance plus large d'une réponse en décalage avec les transgressions de certains Etats membres.

### **3.3 Aux paradoxes des interventions européennes : entre fragmentation de l'espace médiatique et absence de cohérence face aux dérives**

Si l'ensemble des stratégies des gouvernements illibéraux alimentent un effet paradoxal des interventions européennes, celui-ci provoque surtout une rupture plus large, s'inscrivant dans un processus de fragmentation du champ médiatique européen et révélant un manque de cohérence des institutions et des leviers d'action propres à l'UE et à ses Etats membres.

#### **1) Fragmentation de l'espace médiatique : médias alternatifs et exil numérique**

L'ingérence gouvernementale ainsi que l'érosion du pluralisme médiatique en Hongrie et en Pologne ont inévitablement conduit à une recomposition du champ médiatique. Pour faire face à la concentration des organes de presse, les médias indépendants ont progressivement muté vers des formes alternatives, leur permettant de survivre. Ce phénomène a ainsi fragmenté l'espace médiatique des deux pays avec, d'une part, les médias publics vecteurs

---

<sup>161</sup> Le Monde, « Fonds européens et respect de l'État de droit : la justice de l'UE rejette le recours de la Pologne et de la Hongrie », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/16/fonds-europeens-et-respect-de-l-etat-de-droit-la-justice-de-l-ue-rejette-le-recours-de-la-pologne-et-de-la-hongrie\\_6113903\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/02/16/fonds-europeens-et-respect-de-l-etat-de-droit-la-justice-de-l-ue-rejette-le-recours-de-la-pologne-et-de-la-hongrie_6113903_3210.html)), 16 février 2022, consulté le 2 mai 2025.

de l'idéologie gouvernementale et, d'autre part, des sphères d'information parallèles plus marginalisées, tentant de contrer la monopolisation illibérale.

Bien que cet exil des médias traditionnels vers des plateformes numériques soit une forme de résistance à la censure médiatique, il ne saurait être sans incidence. Cette tendance a en effet renforcé le poids des médias pro-gouvernementaux dans l'espace public et contribué à la polarisation des organes de presse, tout particulièrement dans les espaces ruraux où le gouvernement dispose d'une visibilité accrue.

A cet égard, les médias hongrois *Telex.hu* et polonais *OKO.press* témoignent de ce processus d'exil des organes de presse traditionnels. Il convient de rappeler qu'en 2020, le portail d'information hongrois *Index.hu* avait connu une restructuration massive, qualifiée même d'« orbanisation », évinçant une partie de la rédaction au profit de proches du Fidesz<sup>162</sup>. Après cette concentration sans précédent, d'anciens journalistes ont vu un moyen de continuer leur projet en créant, en octobre 2020, la plateforme *Telex.hu*. La force de ce nouveau média réside dans son financement qui se veut entièrement contributif, lui permettant de maintenir une ligne éditoriale critique du gouvernement. Bien que cette indépendance financière soit quelque peu précaire et instable sur le long terme, *Telex.hu* a reçu des dons de 29 000 contributeurs la première semaine de son lancement<sup>163</sup> avec en particulier un don de 200 000 euros de Bakala Zdeněk, un milliardaire tchèque<sup>164</sup>.

A l'instar de *Telex.hu*, le site d'information polonais *OKO.press* fait partie de la recomposition des organes de presse, suite à la prise de pouvoir du PiS. Concrètement, ce média, créé en 2020, consiste à vérifier les déclarations des gouvernants et à en approuver ou non la véracité. Tout comme *Telex.hu*, il fonctionne avec un modèle de contribution et comptait près de 5 millions d'utilisateurs en avril 2020<sup>165</sup>.

Conjointement, le renouvellement de ces médias est aussi soutenu par un certain nombre d'ONG, cherchant à promouvoir une information pluraliste et de qualité. C'est le cas du

---

<sup>162</sup> Courrier international, « Le portail d'info Index bousculé, l'indépendance de la presse écrasée ? », *Courrier international*, (<https://www.courrierinternational.com/une/hongrie-le-portail-dinfo-index-bousculee-lindependance-de-la-presse-ecrasee>), 27 juin 2020, consulté le 2 mai 2025.

<sup>163</sup> Théo Boucart, « Telex.hu, nouvel espoir du journalisme indépendant hongrois ? », *Le Taurillon*, , (<https://www.taurillon.org/telex-hu-nouvel-espoir-du-journalisme-independant-hongrois>), 29 septembre 2020, consulté le 2 mai 2025.

<sup>164</sup> Kárpáti Márton, « Megérkezett a 200 ezer euró a Telexnek », *Telex.hu*, (<https://telex.hu/kozlemeny/2021/03/25/megerkezett-a-200-ezer-euro-a-telexnek>), , 25 mars 2021, consulté le 2 mai 2025.

<sup>165</sup> Courrier international, *OKO.press*, Varsovie : Courrier international, s.d., (<https://www.courrierinternational.com/notule-source/oko-press>), consulté le 2 mai 2025.

projet Google News Initiative qui a été lancé en 2018 afin de soutenir des investigations journalistiques fiables, à l'aide notamment de l'intelligence artificielle. Cette initiative porte une attention particulière aux petites structures, considérées comme plus précaires. Google explique ainsi que cet « outil expérimental est conçu de manière responsable pour aider les petits éditeurs locaux à produire un journalisme de haute qualité en utilisant du contenu factuel provenant de sources de données publiques<sup>166</sup> ».

Dès lors, la formation de ces deux médias critiques envers le gouvernement témoigne de la mutation des organes de presse indépendants et de la fragmentation de l'espace médiatique. Malgré tout, ces initiatives ne remédient pas entièrement à l'étouffement du pluralisme médiatique car leur visibilité demeure moindre par rapport aux grands médias publics. Au-delà du projet de résistance à la censure médiatique, c'est aussi un moyen pour les médias dissidents de s'étendre à l'international et de sensibiliser sur l'atrophie médiatique de leur pays.

On assiste alors à la formation d'un espace public parallèle, l'espace médiatique classique étant fragmenté entre l'audience nationale et les médias marginalisés. La relégation des médias indépendants numériques au second plan a pour effet un renforcement de l'hégémonie gouvernementale sur le marché de l'information. Bien que ceux-ci parviennent à se pérenniser grâce au soutien contributif d'ONG ou d'acteurs de la société civile, leur digitalisation met en exergue l'ampleur du monopole narratif des partis au pouvoir. Leur acceptation ainsi que leur fiabilité peinent à se faire accepter au sein de l'opinion publique du fait de la propagande illibérale. Un rapport de Reuters, paru en 2024, indique ainsi que 32% des polonais accordent leur confiance au site d'information *OKO.press* contre 37% neutre et 32% contre. A l'inverse, 45% placent leur confiance dans la chaîne gouvernementale TVP, illustrant le paradoxe de la polarisation médiatique<sup>167</sup>. En Hongrie, même si la confiance des citoyens envers les chaînes gouvernementales est en baisse, c'est toujours la chaîne TV2 qui arrive en tête des audiences.

En parallèle, les plateformes transnationales telles que YouTube, Facebook ou X peuvent constituer un point d'appui pour les médias en mutation, afin d'étoffer leur audience. Reuters

---

<sup>166</sup> Marie-Claude Benoit, « Google News Initiative : Des éditeurs rémunérés par Google pour tester ses outils GenAI dédiés aux journalistes », *Actuia*, 4 mars 2024, (<https://www.actuia.com/actualite/google-news-initiative-des-editeurs-remuneres-par-google-pour-tester-ses-outils-genai-dedies-aux-journalistes/>), consulté le 2 mai 2025.

<sup>167</sup> Nic Newman, Richard Fletcher, Christopher T. Robertson, Ann Ross Arguedas et Rasmus Kleis Nielsen, *Digital News Report 2024*, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2024.

indique néanmoins que les réseaux sociaux demeurent des sources informationnelles faibles, en Hongrie comme en Pologne. Même si les médias alternatifs réussissent ainsi à se renouveler, leur usage se limite à une population urbaine et accoutumée aux nouvelles technologies. Et, même si ces plateformes offrent un nouvel espace informationnel, cela ne saurait contrer les risques de désinformation ou la continuité de la propagande gouvernementale auprès des citoyens.

En définitive, le champ médiatique polonais et hongrois connaît une fragmentation sans précédent encouragée par la mutation des médias indépendants vers le numérique. Bien que ce processus de digitalisation permette de préserver une certaine indépendance éditoriale tout en assurant la viabilité de ces médias, il ne fait que renforcer la polarisation politique croissante de l'espace médiatique. Le monopole narratif du PiS et du Fidesz en ressort renforcé, tirant profit de la restriction d'audience de ces médias alternatifs ainsi que de leur très faible présence rurale. Une fois de plus, ce phénomène témoigne des défaillances du cadre normatif européen pour s'assurer d'une accessibilité à des sources d'informations fiables et pluralistes.

## **2) L'absence de cohérence européenne face aux dérives, un manque de cohésion et un cadre normatif morcelé**

Au-delà de ce pluralisme alternatif que connaissent la Hongrie et la Pologne, ainsi que d'autres pays européens, la capture médiatique aux mains des gouvernements illibéraux démontre une tendance plus large. Il semble que le cadre européen manque de cohérence pour enrayer ces dérives, mettant alors en péril la gouvernance européenne et facilitant l'effet boomerang entre les Etats membres et les institutions.

L'UE dispose certes d'une panoplie d'outils législatifs ou incitatifs pour reprendre les Etats membres dérogeant au droit européen. Parmi ceux-ci, nous avons, entre autres, évoqué le Rule of law report, le Media Freedom Act, l'article 7 du TUE ou divers instruments contraignants. Toutefois, ces outils souffrent d'une articulation insuffisante. Même si les institutions ont en effet à leur disposition un éventail d'instruments, elles peinent à faire face aux dérives médiatiques. L'article 7 se heurte à des blocages politiques, le Rule of Law Report n'a pas d'effet contraignant et le Media Freedom Act ne s'impose pas encore assez dans les régulations nationales. Bien que chaque institution possède une part de responsabilité dans la reconnaissance de ces dérives, leur convergence n'est donc pas toujours optimisée, donnant lieu à une fragmentation de réponses sans efficacité réelle.

En ce sens, la Ligue des droits de l'Homme a publié en avril 2025 une série de recommandations adressées à la Commission pour renforcer la protection de l'Etat de droit dans le système européen et donc dans les faits de la liberté de la presse. Parmi ces recommandations figurent notamment « prendre des mesures fermes et systématiques contre la non-application des décisions de justice » et « protéger la liberté d'expression, la liberté d'information et la liberté des médias<sup>168</sup> », rappelant ainsi les failles de l'architecture juridique européenne.

Conjointement, le soutien réciproque porté par Budapest et Varsovie est un frein majeur dans la lutte contre les dérives faites contre les organes de presse. Cette impasse politique bloque systématiquement l'activation de l'article 7 du TUE et participe à la délégitimation de l'UE sur la scène internationale. Contrairement à d'autres domaines de l'UE, tels le marché commun ou les règles de concurrence, les institutions ne disposent pas des compétences requises pour agir contre l'autocratie médiatique. Cette absence de normes communes contraignantes dresse indéniablement une barrière entre l'UE et les Etats membres, leur laissant le champ libre pour faire perdurer leurs dérives.

Cette alliance entre les Etats membres dérogeant au cadre normatif européen est ainsi favorable à l'installation d'un statu quo au sein du Conseil de l'UE. L'action européenne s'en trouve paralysée, partagée entre les appels à « résister à Bruxelles<sup>169</sup> » des Etats illibéraux et les entraves à son action. Ces failles permettent non seulement aux régimes illibéraux d'accroître leur contrôle sur les organes de presse, mais aussi d'alimenter la méfiance de leur peuple envers l'UE. Le paradoxe est tel qu'au lieu d'affaiblir les gouvernements hongrois et polonais, l'inaction européenne leur confère une plus forte légitimité, façonnant l'effet boomerang.

Ce manque de cohérence ainsi que la résistance du PiS et du Fidesz aux injonctions européennes soulèvent alors des préoccupations quant à la stabilité de la gouvernance européenne. Ces inquiétudes ont d'ailleurs été d'autant plus marquées ces derniers temps, car la Hongrie et la Pologne ont successivement assuré la présidence tournante du Conseil de l'UE. La secrétaire d'Etat allemande, Anna Lührmann, en charge du climat et de l'Europe, avait ainsi déclaré en 2024 : « I have doubts about the extent to which Hungary will be able

---

<sup>168</sup> Ligue des droits de l'Homme, *Renforcer et étendre l'État de droit dans l'UE : recommandations conjointes pour un rapport 2025 sur l'État de droit plus fort et plus efficace*, Paris : Ligue des droits de l'Homme, 2025.

<sup>169</sup> Auguste Beaud-Blanckaert, « Viktor Orbán assimile l'Union européenne à l'Union soviétique », *Toute l'Europe*, (<https://www.touteurope.eu/vie-politique-des-etats-membres/viktor-orban-assimile-l-union-europeenne-a-l-union-sovietique/>), 22 juillet 2021, consulté le 2 mai 2025.

to lead a successful Council presidency<sup>170</sup> ». Les craintes sur la capacité de la Hongrie à rester neutre lors de cette présidence, alors même que le pays est constamment en conflit avec l'UE, ont également été partagées par un grand nombre de députés européens et de chefs d'Etat.

Toutefois, face aux dérives autoritaires de la Hongrie et la Pologne, une question émerge : pourquoi ces Etats conservent-ils leur place dans l'UE malgré leurs atteintes perpétrées envers les valeurs européennes ? Ce paradoxe s'explique par le fait que l'expulsion d'un Etat membre de l'UE n'est tout simplement pas prévu dans son dispositif juridique, contrairement à d'autres organisations internationales comme le Conseil de l'UE<sup>171</sup> Ainsi, les deux Etats membres n'encourent ni de sanctions importantes, protégées de l'article 7 par l'unanimité de son déclenchement tout en évitant tout risque d'exclusion grâce au vide juridique européen.

Plus largement, il se peut que l'ancrage des gouvernements illibéraux dans le système européen soit l'incubateur d'une polarisation européenne croissante, entraînant la montée d'une tendance conservatrice. Dans *L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme*, Georges Mink évoque la victoire d'Orbán en 2010 comme une « première faille<sup>172</sup> », ouvrant la voie à la propagation du populisme en Europe. En étudiant comment des leaders comme Orbán et Kaczyński ont réussi à s'imposer, il met en exergue leur discours souverainiste charismatique ainsi que leur volonté de protéger les intérêts de leurs pays. L'auteur constate ensuite un affaiblissement de la popularité de l'UE, qui ouvre la perspective à la perpétuité de ces mouvements populistes ainsi qu'à leur extension à d'autres Etats membres. Il termine son propos en évoquant ses inquiétudes quant à un possible éclatement du système européen, provoqué par les égoïsmes nationaux.

Cette analyse rejoint celle de Sylvain Kahn dans *Les enjeux de la crise européenne*. Selon lui, cette crise multiforme aurait pris ses racines en 2005 et, depuis ce temps, l'UE connaîtrait une défiance croissante au sein des Etats membres, tandis que de grandes figures

---

<sup>170</sup> Virginie Malingre, « Hungary's future 2024 EU Council presidency worries MEPs and governments », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/06/01/hungary-s-future-eu-council-presidency-in-2024-draws-concerns-from-meps-and-governments\\_6028688\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/06/01/hungary-s-future-eu-council-presidency-in-2024-draws-concerns-from-meps-and-governments_6028688_4.html)), 1er juin 2023, consulté le 2 mai 2025.

<sup>171</sup> Alice Tidey, « L'Union européenne peut-elle expulser un pays membre ? », *Euronews*, (<https://fr.euronews.com/my-europe/2022/04/12/l-union-europeenne-peut-elle-expulser-un-pays-membre>), 12 avril 2022, consulté le 2 mai 2025.

<sup>172</sup> Georges Mink, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, n° 2, vol. Été, 2016, p. 90.

conservatrices auraient émergé. Il indique notamment plusieurs situations analogues dans des pays tels que les Pays-Bas, la Belgique, l’Autriche ou encore la Slovaquie, témoignant des dangers que court le projet européen<sup>173</sup>.

Qui plus est, il semble que cette crise européenne conjuguée à l’absence de cohérence des sanctions européennes a permis à des structures idéologiques, intimement liées aux gouvernements hongrois et polonais de se développer. Des centres de recherches hongrois et polonais, respectivement le Mathias Corvinus Collegium et Ordo Iuris, ont en effet eu un rôle fort dans la promotion d’un contreprojet européen<sup>174</sup>. Dans le développement de leurs études, ces deux structures, proches du Fidesz et du PiS, s’inspirent du *Project 2025* de la Heritage Foundation, un rapport fourni à Trump et dont le but est d’éradiquer le progressisme libéral. Concrètement, son application à l’UE consisterait à saper les institutions démocratiques et à concentrer le pouvoir dans les mains de l’exécutif. En ce sens, le Mathias Corvinus Collegium a publié son propre rapport, *The Great Reset – Restoring Member State Sovereignty in the EU*, s’inspirant du *Project 2025* et proposant une réforme drastique du modèle européen pour répondre à l’érosion de la souveraineté nationale<sup>175</sup>.

Cette tendance eurocritique résonne dans d’autres mouvements conservateurs européens, révélant une polarisation politique croissante du champ politique des Etats membres. A titre d’exemple, Giorgia Meloni a notamment partagé plusieurs points d’accords avec le rapport. Dès lors, la construction de modèles politiques alternatifs par ces centres de recherche sert indéniablement de catalyseur idéologique, permettant aux gouvernements de s’appuyer sur des études scientifiques pour légitimer l’autoritarisme médiatique et la concentration du pouvoir dans ces pays.

En somme, même si l’Union est fondée sur des valeurs communes, sa viabilité est compromise par l’existence de réalités politiques dissidentes. L’effet boomerang persistant entre les institutions et les gouvernements hongrois et polonais témoigne d’une crise européenne plus large. Engendrant à la fois une fragmentation de l’espace médiatique, cette tendance paradoxale démontre surtout les risques encourus par le projet européen. Par

---

<sup>173</sup> Sylvain Kahn, (2017). Les enjeux de la crise européenne. Hérodote, 164(1), 79-100.

<sup>174</sup> Blandine Chelini-Pont, « L’Union européenne face au national-souverainisme : un nouveau défi démocratique ? », *Fondation Robert Schuman*, (<https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/790-l-union-europeenne-face-au-national-souverainisme-un-nouveau-defi-democratique>), 5 mai 2025, consulté le 2 mai 2025.

<sup>175</sup> Ballester Rodrigo, Devenyi Damille, Kwaśniewski Jerzy, Lindenberg Jarosław, Przybyłowski Zbigniew, *The great reset: Restoring member state sovereignty in the European Union: A two-scenario proposal through institutional reform for a new EU*. Budapest: Mathias Corvinus Collegium et Ordo Iuris Institute, 2025.

risques, on entend surtout un basculement vers des régimes populistes et un retour du système aux Etats-nations. Actuellement, l'UE ne dispose ni d'une coordination efficace de ses outils ni d'un cadre normatif suffisamment solide pour enrayer ces dérives. Ces défaillances systémiques alimentent alors l'érosion du projet européen tout en favorisant l'ancrage des régimes illibéraux.

## CONCLUSION

---

Ce mémoire a exploré les effets paradoxaux de l'intervention européenne sur la protection de la liberté de la presse en Hongrie et Pologne. En fondant cette étude sur la problématique « Comment les interventions de la Commission européenne pour défendre la liberté de la presse en Hongrie et en Pologne ont-elles paradoxalement renforcé les stratégies illibérales de capture médiatique ? », il a été démontré l'existence d'un effet boomerang. Ce phénomène a mis en lumière le renforcement de l'hégémonie médiatique et des stratégies autoritaires par la récupération des injonctions européennes. Même si l'UE dispose d'une panoplie d'instruments législatifs, sa volonté de garantir le pluralisme médiatique et l'accessibilité à une information fiable se heurte aux stratégies perfides des régimes illibéraux. Ses actions produisent alors un effet inverse, renforçant la légitimité du Fidesz et du PiS et permettant la poursuite d'un autoritarisme médiatique. Cet effet boomerang des injonctions européennes peut alors être considéré comme un catalyseur pour la récupération politique des régimes illibéraux et la consolidation de leur monopole de l'information.

En premier lieu, le contrôle du champ médiatique s'est traduit, en Hongrie comme en Pologne, par une concentration des organes de presse aux mains d'oligarques proches du pouvoir. En Hongrie, près de 80% des organes de presse sont détenus par des proches du pouvoir, notamment via la fondation KESMA qui regroupe 470 médias en phase avec l'idéologie gouvernementale. En Pologne, le PiS a couvert la concentration des médias en la qualifiant de « repolonisation médiatique », alors même qu'il portait atteinte à la viabilité des médias indépendants. Cet accaparement a permis au Fidesz et au PiS à la fois de centraliser l'information, mais surtout de l'instrumentaliser pour servir leurs intérêts. La domination de l'espace médiatique a en effet été un vecteur de propagande gouvernementale et de décrédibilisation de l'opposition politique. Conjointement, les médias indépendants se sont heurtés à des pressions économiques et législatives, mettant en péril leur viabilité. Habilement, les gouvernements ont alors invoqué la nécessité de protéger les intérêts nationaux pour justifier leurs mesures coercitives. Ce muselage des organes de presse a indéniablement eu des répercussions sur les processus électoraux, entraînant un déclin démocratique au profit de l'ancrage des gouvernements illibéraux. En définitive, ce processus a considérablement affaibli le pluralisme médiatique et l'indépendance des organes de presse de ces pays, tout en compromettant la profession journalistique.

Face à ces atteintes, ce mémoire a mis en évidence les instruments dont dispose la Commission pour enrayer ces dérives, tant par son cadre normatif que par des leviers juridiques. Son dispositif est doté à la fois d'outils contraignants tels que la procédure de sanction, prévue par l'article 7 du TUE, et de ressources plus incitatives, comme le Rule of Law Report. Néanmoins, l'ensemble de ce système comporte des failles, limitant le champ d'action européen. L'architecture juridique de l'UE apparaît alors comme étant insuffisante pour contrer les atteintes médiatiques, se heurtant tant à des blocages politiques et juridiques des procédures de sanction qu'à un manque d'outils réellement contraignants. En parallèle, la Commission peut toutefois s'appuyer sur les autres institutions européennes pour compléter son action et enrichir ses moyens d'action. Malgré cela, il s'avère que le Parlement et la Cour de justice ne sauraient être suffisant pour endiguer la capture médiatique opérée par le PiS et le Fidesz.

Enfin, il apparaît que les tentatives européennes pour protéger la liberté de la presse en Hongrie et en Pologne ont généré un effet paradoxal, renforçant l'emprise des régimes illibéraux. Ces derniers ont vu dans les failles européennes un moyen de nourrir la méfiance de leurs citoyens envers l'UE, par le biais d'une rhétorique de victimisation et de discours souverainistes. Cet effet boomerang s'est accompagné d'une inertie européenne, tant le Fidesz et le PiS ont su prétendre au respect du droit européen au moyen d'une conformité illusoire, révélant au contraire une subversion réglementaire. Plus largement, cette tendance paradoxale a conduit à la fragmentation de l'espace médiatique hongrois et polonais. En dépit de cette mutation des organes de presse, les régimes illibéraux ont consolidé leur emprise sur l'espace médiatique. Cela révèle alors, de manière plus globale, un manque de cohérence européenne pour répondre à ces dérives médiatiques et une polarisation politique croissante entre les Etats europhiles et ceux plus conservateurs. Cette division entre les Etats membres résulte alors de la carence européenne à répondre efficacement aux dérives autoritaires.

Ce mémoire a mobilisé une riche base empirique, composée à la fois de données quantitatives telles que des statistiques sur la concentration médiatique (CMPF) ou l'évolution d'indicateurs sur la liberté de la presse (RSF), et qualitatives comme des extraits d'entretien ou des rapports d'ONG (Amnesty, Helsinki Foundation). L'utilisation de sources tant institutionnelles, qu'académiques et journalistiques a permis de diversifier les analyses et de fournir une étude plurielle. L'entretien mené avec Věra Jourová, ancienne commissaire européenne grandement impliquée dans la protection de la liberté de la presse en Europe, a

offre une perspective intéressante sur les obstacles que rencontre l'UE. Cet entretien a mis en évidence la complexité d'agir face au basculement illibéral ainsi que la volonté de mettre en place de nouveaux outils. Le croisement des cas hongrois et polonais a enrichi cette analyse en mettant en évidence des dynamiques convergentes dans le processus de capture médiatique et de l'effet boomerang.

Certaines limites peuvent toutefois être soulevées. Parmi elles, la complexité liée à la langue, nécessitant des études de cas plus longues ou bien bloquant l'accès à des documents nationaux. Ce mémoire s'est aussi appuyé sur des concepts et événements très récents, ne permettant pas toujours de prendre assez de distance et de les situer sur le temps long. Cette temporalité des événements invite à prendre en compte que la situation est en constante évolution et que l'interprétation est susceptible de changer. A titre d'exemple, le Media Freedom Act a été institué très récemment, ce qui ne permet pas de fournir une analyse pertinente de son efficacité dans le temps.

Le croisement des trajectoires hongroises et polonaises a aussi été un enjeu méthodologique majeur, car il a nécessité un temps d'analyse plus long pour mettre en lumière leurs convergences. Enfin, il convient d'évoquer le traitement des sources et leurs éventuels biais. Les différentes analyses produites sont susceptibles de mobiliser des sources biaisées, étant soit très critiques des gouvernements hongrois et polonais, soit étroitement liés à ceux-ci. De par cette polarisation, il se peut qu'elles reflètent une opinion orientée, dans un sens comme dans l'autre, ce qui a représenté un défi méthodologique. Cela étant, il convient alors d'appréhender le traitement de certaines sources avec un angle plus objectif. L'analyse pourrait aussi être approfondie par des entretiens complémentaires pour refléter plusieurs expériences des obstacles auxquels se heurte l'UE face à l'autoritarisme médiatique. Les limites de ce mémoire ne constituent pas pour autant une remise en question de l'analyse réalisée, mais elles invitent à élargir cette étude par l'exploitation de nouvelles sources primaires nationales.

Au-delà des pays dont ce mémoire fait l'étude, il serait pertinent d'ouvrir l'analyse à d'autres pays européens au sein desquels la liberté de la presse est pareillement entravée. Le phénomène de capture médiatique ne se limite pas à la Hongrie et à la Pologne et d'autres Etats membres regroupent ainsi des dynamiques similaires. En Bulgarie, la liberté de la presse souffre également de pressions avec des atteintes à l'indépendance médiatique et une corruption accrue. Il fait partie des pays européens où le pluralisme de l'information est le

plus limité avec, à l’image de la Hongrie et de la Pologne, une forte politisation des structures en charge de réguler la sphère médiatique<sup>176</sup>. De même, la Roumanie a récemment été visée par une campagne d’influence sur les réseaux sociaux, en pleine période électorale, au profit d’un candidat d’extrême droite. Le pays subit aussi l’ingérence de groupes privés dans l’écosystème médiatique, portant atteinte aux journalistes indépendants<sup>177</sup>.

Ces deux exemples témoignent d’une tendance de capture médiatique au sein de l’Union européenne. La garantie du pluralisme de l’information et de l’indépendance des médias fait ainsi partie des défis contemporains majeurs auxquels les institutions doivent répondre. Cette tendance, sévissant majoritairement en Europe centrale et orientale, doit pousser l’UE à renforcer son arsenal juridique pour ne pas se laisser surpasser par des blocages politiques et législatifs.

---

<sup>176</sup> Reporters sans frontières, « Bulgarie », *RSF* (<https://rsf.org/fr/pays/bulgarie>), 2024, consulté le 2 mai 2025.

<sup>177</sup> Bianca Mihaïlov, « La démocratie à l’heure des réseaux sociaux : TikTok mis en cause après l’annulation de l’élection présidentielle en Roumanie », Fondation Descartes (<https://www.fondationdescartes.org/2025/01/la-democratie-a-lheure-des-reseaux-sociaux-tiktok-mis-en-cause-apres-lannulation-de-lelection-presidentielle-en-roumanie/>), janvier 2025, consulté le 2 mai 2025.

## **BIBLIOGRAPHIE**

---

### **SOURCES PRIMAIRES**

#### **Documents officiels**

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Rapport sur l'état de droit 2023 - La situation de l'état de droit dans l'Union européenne*, COM (2023) 800 final, 2023.

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (European Media Freedom Act) et modifiant la directive 2010/13/UE*, 2022.

Conseil de l'Europe, *Commissaire aux droits de l'homme, Memorandum on Freedom of Expression and Media Freedom in Hungary*, CommDH(2021)10, 2021.

Cour des comptes européenne, *L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027*, Luxembourg, 2019.

Cour de justice de l'Union européenne, *Commission européenne contre Hongrie*, C-596/19 P, 2021.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *News Diversity from the Users' View by Indicator*, Varsovie, 2015.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Niepokojujące dysproporcje w prezentowaniu partii politycznych w TVP*, Varsovie, 2016.

OSCE/ODIHR, *Hungary, Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022: Election Observation Mission Final Report*, Vienne, 2022.

Parlement européen, *Rapport relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée*, A8-0250/2018, 2018.

Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit*, P9\_TA(2020)0225, 2020.

Parlement européen, *État de droit en Hongrie et Pologne : la situation s'est détériorée*, 2020.

Parlement européen, *Rapport intérimaire sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, de l'état de droit*, A9-0217/2022, 2022.

Parlement européen & Conseil de l'Union européenne, *Directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels) (Version codifiée)*, Journal officiel de l'Union européenne, L 95, 1-24, 2010.

Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (version consolidée), JO C 326 du 26 octobre 2012.

Union européenne, *Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA)*, Commission européenne.

Union européenne, *Traité sur l'Union européenne*, Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 2012.

Union européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 2012.

### **Discours**

Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union 2021 par la présidente von der Leyen*, 2021.

Orbán, Viktor, *Allocution à l'occasion du 65ème anniversaire de la Révolution et de la lutte pour l'indépendance de 1956*, Cabinet du Premier ministre de Hongrie, 2021.

Orbán, Viktor, *Allocution à l'occasion du 177<sup>e</sup> anniversaire de la révolution hongroise de 1848-1849*, Cabinet du Premier ministre, 2025.

### **Entretiens**

Jourová, Věra, ancienne vice-présidente de la Commission européenne, entretien téléphonique réalisé par Clémence Millet, 6 mars 2025.

## LITTERATURE ACADEMIQUE

### Monographies

Applebaum, Anne, *Démocraties en déclin : réflexions sur la tentation autoritaire*, Paris : Bernard Grasset, 2021.

Bourdieu, Pierre, *Sur la télévision*, Paris : Raisons d'agir, 1996.

Müller, Jan-Werner, Joly, François, *Qu'est-ce que le populisme ? : définir enfin la menace*, Paris : Premier Parallèle, 2016.

Schmitt Carl, Steinhauser Marie-Louise et Freund Julien, *La notion de politique ; suivi de Théorie du partisan*, Flammarion, 1992.

Stanley, Jason, *Les ressorts du fascisme*, Paris : Éliott Éditions, 2022.

### Articles de revues scientifiques

Drinóczi, Tímea, « L'émergence d'un constitutionnalisme illibéral et d'une légalité illibérale en Europe : que se passe-t-il et que peut faire l'UE ? », *Revue européenne du droit*, vol. 3, n° 2, 2021, pp. 164-169.

Enyedi, Zsolt, « Paternalist Populism and Illiberal Elitism in Central Europe », *Journal of Political Ideologies*, vol. 21, n° 1, 2016, pp. 11-25.

Holubowicz, Marta, « Des médias publics aux médias nationaux. Le pluralisme des médias publics polonais en proie à des intérêts politiques », *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, vol. 22, n° 2, 2021, pp. 61-106.

Kahn, Sylvain, « Les enjeux de la crise européenne », *Hérodote*, n° 164, 2017, pp. 79-100.

Karppinen, Kari, « Making a Difference to Media Pluralism: A Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy », *European Journal of Communication*, vol. 23, n° 4, 2008, pp. 349-363.

Kochenov, Dimitry, « Article 7 TEU », *Second Edition of the Oxford Commentary*, SSRN, 2023.

Laprévotte, François-Charles, « La Soft Law dans l'Union européenne, l'exemple de la politique de concurrence », *L'ENA hors les murs*, n° 503, 2021, pp. 37-45.

Linz, Juan J., « Régimes totalitaires et autoritaires », *Pôle Sud*, n° 26, 2007, pp. 92-104.

Mink, Georges, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, n° 2 (Été), 2016, pp. 89-101.

Pech, Laurent, Scheppele, Kim Lane, « Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 5, 2017, pp. 3-47.

Penney, Jonathon W., « Understanding Chilling Effects », *Minnesota Law Review*, vol. 106, n° 3, 2022, pp. 1454-1500.

Zumofen, Raphaël, « Accountability publique – Une analyse synthétique », *Cahier de l'IDHEAP*, 2016.

### **Thèses et mémoires**

Bajomi-Lázár, Péter, *Freedom of the Media in Hungary, 1990–2002*, thèse de doctorat, Central European University, 2003.

## **LITTERATURE GRISE**

### **Rapports institutionnels & ONG**

Amnesty International, Hongrie : *Les médias sous surveillance – Menaces contre la liberté d'expression*, Londres : Amnesty International, 2011.

Chapman Anne, *Pluralism Under Attack: The Assault on Press Freedom in Poland*, Freedom House, 2017.

European Centre for Press and Media Freedom, *Poland: Media capture fears confirmed in new report examining PKN Orlen takeover of Polska Press*, Leipzig, 2023.

Freedom House, *Freedom in the World Research Methodology*, s.d.

Helsinki Foundation for Human Rights, *Od prasy regionalnej do Orlen Press: Raport HFPC*, Varsovie, 2023.

Human Rights Watch, « *I can't do my job as a journalist* »: *The systematic undermining of media freedom in Hungary*, New York: Human Rights Watch, 2024.

Newman Nic, Fletcher Richard, Robertson Craig T., Ross Arguedas Amy, Nielsen Rasmus K., *Digital News Report 2024*, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2024.

Reporters sans frontières, *Méthodologie détaillée du Classement mondial de la liberté de la presse 2024*, Paris : RSF, 2024.

Reporters sans frontières, *Taxe sur les revenus publicitaires : les médias pris à la gorge*, Paris : RSF, 2014.

Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2019*, Berlin : Transparency International, 2020.

Wiseman Jamie, « The Hungary model: How Poland copied illiberal tactics for weakening independent media », *International Press Institute*, 2020.

## **Médias**

Associated Press, « Opposition Slams Poland's President for Anti-EU Speech », *VOA News*, 2018.

Beaud-Blanckaert Aude, « La Hongrie de Viktor Orbán s'enfoncé dans l'illibéralisme », *Toute l'Europe*, 2025.

Behr Valentin, « La doctrine Morawiecki : le plan de la droite radicale polonaise pour réorganiser l'Europe », *Le Grand Continent*, 2023.

Benoit Marie-Christine, « Google News Initiative : Des éditeurs rémunérés par Google pour tester ses outils GenAI dédiés aux journalistes », *Actua*, 2024.

Boucart Thibault, « Telex.hu, nouvel espoir du journalisme indépendant hongrois ? », *Le Taurillon*, 2020.

Chastand Jean-Baptiste, « "Index", principal site d'information indépendant de Hongrie, est menacé », *Le Monde*, 2020.

Courrier international, « Le portail d'info Index bousculé, l'indépendance de la presse écrasée ? », *Courrier international*, 2020.

Courrier international, « OKO.press », *Courrier international*, s.d.

Euronews, « Hongrie : Viktor Orbán savoure sa victoire aux législatives », *Euronews*, 2022.

France 24, « L'UE lance la procédure qui pourrait priver la Hongrie de fonds européens », *France 24*, 2022.

Harper John, « Poland errs on foreign media limits », *Deutsche Welle*, 2020.

Kárpáti Márton, « Megérkezett a 200 ezer euró a Telexnek », *Telex.hu*, 2021.

Kuisz Jarosław, « La Pologne et la souveraineté post-traumatique », *La Grande Conversation*, 2023.

Le Monde, « Fonds européens et respect de l'État de droit : La justice de l'UE rejette le recours de la Pologne et de la Hongrie », *Le Monde*, 2022.

Le Monde avec AFP, « En Hongrie, la radio indépendante Klubradio privée d'antenne », *Le Monde*, 2021.

Léotard Claire, « Élections en Pologne : Kaczynski s'acharne sur le "traître" Tusk pour rester au pouvoir », *Tribune de Genève*, 2023.

Malingre Virginie, « Hungary's future 2024 EU Council presidency worries MEPs and governments », *Le Monde*, 2023.

Origo, « Dollármédia : amerikai pénz a baloldali propagandalapoknak is », *Origo*, 2022.

Palluet Alexandre, « État de droit : l'Union européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie », *Toute l'Europe*, 2022.

Panyi Szabolcs, « Honapokon át megfigyeltek Pegasus-szal egy korrupciós ügyeken is dolgozó magyar bűnügyi újságírót », *Direkt36*, 2021.

Radio France Internationale, « Pologne : la télévision publique accusée de propagande », *RFI*, 2019.

Sieniawski Bartosz, « L'opposition polonaise dénonce l'augmentation du budget de la télévision publique par le parti au pouvoir », *Euractiv Polska*, 2022.

Stolecka Dorota, « Feu sur la culture et les médias en Pologne », *LDH France*, 2017.

Tidey Alice, « L'Union européenne peut-elle expulser un pays membre ? », *Euronews*, 12 avril 2022.

Vitard Aude, « En Pologne, le logiciel Pegasus aurait été utilisé pour espionner des membres de l'opposition », *L'Usine Digitale*, 2022.

## ANNEXES

---

### LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Entretien avec Věra Jourová par Clémence Millet, mars 2025 – Pages 105-111

### **Annexe 1 : Retranscription de l'entretien mené par téléphone par Clémence Millet, avec Věra Jourová, le 6 mars 2025, à Lille.**

\*\*\*

*L'entretien a été mené par téléphone, le 6 mars 2025, avec Mme Věra Jourová, ancienne vice-présidente de la Commission européenne, chargée des Valeurs et de la Transparence. Les initiales CM désignent l'intervieweuse, Clémence Millet, et VJ l'interviewée, Mme Jourová.*

*Préalablement à l'enregistrement, j'ai sollicité l'accord de Mme Jourová pour enregistrer l'entretien, auquel elle a consenti.*

\*\*\*

CM: Okay, thank you. So, this year I'm doing a thesis which focuses on the European Commission's intervention to defend press freedom in Hungary and Poland, and also the paradoxical effects that this intervention may generate. And as you have played a key role in the establishment of several mechanisms to protect press freedom, I would like to gather your insights on their effectiveness and the challenges faced.

Okay, so first of all, I would like to ask you regarding your role that you had in the Commission and the media freedom in Hungary and Poland what was your biggest challenge on this issue?

VJ: The biggest challenge over my mandate was the missing law. I didn't have any possibility to launch infringement procedure against the country without having the European law. That's why I proposed the Media Freedom Act, which is coming into force now this year and which will enable the Commission to launch infringement procedure against the country, which is in breach with the Media freedom act. So, in my era being concrete for the issue of

Klubradio in Hungary we launched infringement procedure on the basis of the regulation on telecommunications. And in Poland it was a matter of negotiations, what was at stake was the license for the tv24, and here I used my diplomatic potential and I discussed with the American government because the owner of the channel Tv24 was the discovery which is the American company and that's why I had to use the diplomatic way of I don't know, supporting the American diplomats in pushing the polish government in order not to stop the license for tv24. So I, you can see the mixture of measures and legislation which was very poor which was almost non-existent for addressing the issues in the Member States in the field of media. That's why I proposed the Media Freedom Act. But this law, this Media Freedom Act, has not been applied yet in any country because it's only coming into force now, this year.

CM: Yes. And regarding the annual rule of law report, as it evaluates democracy and human rights in Member States, do you think it can be used as a tool of pressure for the countries that didn't respect media freedom and what do you see as the strengths and the limitations of this report?

VJ: Yes, you are very much right because the rule of law report became a very influential tool which has however the preventive character, yeah, so in the rule of law report for every country we had a chapter depicting or describing the situation of the media in the respective country and it became the very good and trustworthy text for domestic discussion about the situation of media. And anytime we mentioned issues in a country in the field of media, it erased that public discussion. So, it was not only Hungary and Poland but it was also Greece, recently it was Italy there were issues with the lack of transparency of ownership of media in several other countries including my country, Czech Republic and so it was, it became influential too because it was delivering on data and description of the situation on the basis of a very good analysis done by Florence University. And as such it served as a discussion background or the text for the discussion and many states introduced changes in their system which reflected the recommendations in the rule of law report.

CM: Okay and beyond this report, what other measures could the Commission take to increase the pressure on the states that don't respect media freedom, except, of course, the Media Freedom Act?

VJ: There was another. There were two more activities. One legislation, it was the anti-SLAP directive against the abusive litigations. It was adopted. It is, I think, in force already now.

And we, by this legislation, we wanted the member states to take measures not to, how to say, not to continue the abusive litigations at the courts when it is seen from the very beginning that the litigation has this abusive character that is the slap the strategic litigation against public participation. And in the directive, we only covered the cross-border cases, in the sense of litigation opened against the journalist in another member state. And we recommended the member states together with this directive to also adapt the internal domestic rules for domestic cases in order not to continue the litigations when they are manifestly clearly abusive. The judges should look into the case at the beginning upon request of the defendant, of the journalist. So, the journalist being the target of such litigation should send a request to the Court to do the pre-assessment of the case. And in case the judge sees that it has this abusive feature, the litigation should be stopped. And the expenditures for the legal aid and for the start of the litigation should be paid by the claimant, by the one who launched the complaint. Do you understand that?

CM: Yes.

VJ: Yes. So, this was, this is in the directive which covers cross-border litigations and we accompanied it with the recommendation to also cover the domestic cases. At this moment I don't know how many, if any member states followed the recommendation of the Commission. There was another initiative and it was again the recommendation of the Commission to the member states to increase security of journalists. And when you look at to the recommendation which is publicly available, there is a number of very practical recommendations to the member states how to support the journalists in the sense of guaranteeing better safety. And again, it's just a recommendation. So, the member states can follow such recommendation or do not have to. Yeah, so I don't have the mapping now how the member states approach this.

CM: Okay and do you think the EU could go further by for instance setting up a European fund dedicated to supporting just independent media in the member states under pressure?

VJ: I am not sure about that because I think that we should first look into how the market works and there are there are big market failures, the advertiser's money shifted to the systems like Google and the money is simply missing in the European market, the money of advertisers which was the main source of funding for the media. So, I'm not sure about the public fund maybe the Commission will consider such a thing but I think that first and foremost it should be done at the member states level. Some public support maybe which

however will be transparent and which will not lead to some kind of committing the media to write nicely about the donors who are public bodies.

CM: Okay I see. Furthermore, there is often a tension between the national sovereignty and the role of the European Commission. So how does the European Commission can balance the defense of media pluralism while respecting the sovereignty principles of member states?

VJ: Well, at this moment, I think that we have a very well created division of the competencies in the Media Freedom Act. The main things must be done at the member states level there should be in every member state an independent media body which is we call this, these media boards ERGA plus, if you look at what ERGA is, you can understand what we want. It's described in the Media Freedom Act. So mainly the job to guarantee the media freedom for the media must be done at the member state level. And then we created the European Media Board where again the competencies are clearly described in the Media freedom act and the role of the Commission is the role of the secretariat of this media European media board so it's again described in a very precise way because when we were negotiating the final text of the media freedom act it was a big concern from the side of the member states that the Commission could increase the competencies in the field of media which would could lead to some kind of future European censorship. That's why we agreed that the Commission only has the role of the secretariat with the advisory voice in the European media board but the main thing again must be done and decided by the Member States representatives.

CM: Okay, and do you see that all this context is increasing harness among Member States about the need to though on sanctions against violations of the rule of law?

VJ: I would say so, yes, because when I first announced the start of the work on the Media Freedom Act, there were a lot of critics, big criticism from Germany and from especially the German publishers and German language because they feared of European Union interfering into their competencies. There were many other states including Hungary and Poland who till the last moment were declaring that there is nothing like the European media common market that there are only 27 separated media markets in the member states. So, there was a lot of criticism, there was a lot of resistance against that and so at the end of the day the fact that we have the media freedom act shows that we received majority recognition that we have the European media market and that we need common rules.

CM: And also, what is more as it is a very difficult for the EU to put in place tools in the face of resistance from illiberal governments especially because they try to exploit tensions between national and European values, what cooperation would be possible, do you foresee with national institutions to better protect press freedom?

VJ: Well, I think that the main body to serve as a cooperative platform is the European media board. And the discussion which will be held on this platform will have a very, in my view, strong effect on the national discussions and national situation. Of course, next to this official line which means the European media board and the link to the national media boards there will always be a number of more or less important public discussions and discussions are organized by media organizations and other stakeholders who will be watching the implementation and proper application of the media freedom act in the member states. Because this is the topic which is under very intense public control. And there are big expectations that the Media Freedom Act will dramatically improve the situation of media and guarantee the independence. That's why I believe that not only the official link between the Commission, European Media Board and National Media Boards, but also this more or less formalized structures watching the media space will have effect, positive effect, I hope.

CM: I hope so too. During my research I saw sometimes that the action took by the Commission sometimes reinforced the discourse of illiberal governments as in Hungary and Poland. So, it's a kind of boomerang effect. So, have you observed concrete cases where the Commission's criticism was exploited by these governments to threaten their grip on the media?

VJ: They were doing it on everyday basis you can imagine in a country where we have the government with autocratic tendencies which was at some point in history in Poland and which is still in Hungary or now in Slovakia, so in such countries the government starts to dismantle the uh safeguards of democracy in the sense of weakening the power of the bodies and institutions which can, which role is to keep them under control. And the scenario is always the same. First such government which has autocratic tendency or if I simplify it autocratic government attacks judiciary. Then such government attacks free media and mainly the public service media. Then such government is attacking academic freedoms and education is not popular in such country in general. Then the activities of the public, of the civil society and NGOs, because all these powers so important in democratic society work against the autocracy by applying control over the government which is uncomfortable for

the autocrats. So, coming back to your question when I, as a European Commissioner responsible for protection of democracy and rule of law, when I did my best to strengthen all these all these powers like judiciary media civil society academics. Of course, it was very much criticized by the governments having the autocratic habits. It was everyday criticism, I was as a, how to say, main person in this under everyday harsh campaign coming from these circles but it doesn't mean that we should stop this. Because it's the role of the Commission to guarantee the fulfilment of the Article 2 in the Lisbon Treaty, which speaks about the rule of law and democracy.

CM: Okay, yes. And do you think the EU could implement a new strategy to avoid this kind of effect?

VJ: Well, it's a fight. Of course, speaking about the promotion of the rule of law it sounds noble, it sounds a little bit theoretical, it sounds a little bit artificial but the naked truth is that this is the fight for power in the member states which is ongoing. And everybody who is somehow who tries to affect it from outside which was the effort of the Commission becomes the part of this fight and so I cannot imagine any strategy you ask about, well I think that the Commission has to continue what I was doing all those years to use the tools available in the hands so it is the rule flow report, it's the infringement procedure where the situation is mature to launch such process, legally mature. One comment, I never lost any case delivered by the Commission to the European Court of Justice. All the cases in the field of the rule of law were considered to say, all the cases were endorsed by the European Court of Justice. I have run all the litigations, all the cases, because the Commission always prepared the case in a very prudent way. We never sent to the European Court of Justice the case which would not have been very robustly based on the law. So, the tools enhance rule of law report, infringements, financial pressure, which you asked about at the beginning, the conditionality, which is about functioning of judiciary in the field of criminal justice against the fraud and corruption. The Commission should use all these tools with full responsibility and not in an activistic way. All these years when I was there, I really tried hard to avoid activism and to only do things which were very well settled in the law and in the competencies of the Commission.

CM: Okay and just coming back to the annual rule of law report, do you believe that this report can change the situation for the press in Hungary and Poland like they took this in

consideration or are we going inevitably to more sovereigntist and anti-Brussels discourse and rhetoric?

VJ: Well in Poland yes, because rule of law report is a preventive tool as I told you yes so when things go too far like in Hungary or in Slovakia you cannot just stop it just by issuing a report. And you asked about the dramatic changes in political situation in the countries well I cannot help it but it's fully in the hands of the voters in the country and the Commission has to do the job as I described before and the rule of law report can serve as an early warning directed to the countries so that the society, the experts, the, maybe the opposition in the country can see the opinion of the of the Commission but still we have, I hope, we still have the free and fair elections in the member states which where the voters say what should be the direction of their country. Of course, now is a question mark because what happened in Romania was the presidential elections and the magnitude of the hidden digital manipulation and AI involvement well there is a question mark over the free and fair elections. But coming back to a kind of normal situation in our member states we still have to fully recognize the power of the voters to cast their autonomous vote and so that's democracy. And the Commission can do a lot but we cannot replace the free will of the voters, we cannot replace the national constitution accords, and this is simply the division of competencies we have to respect. Clemence, I have to finish yet because I have something else now.

CM: Yes, sure and thank you so much for your answer and the time you took to answer me.

VJ: Okay, thank you. Good luck with your thesis.

CM: Thank you so much. Goodbye.

# **TABLES DES MATIERES**

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	4
<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS</b> .....	5
<b>SOMMAIRE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>CHAPITRE I - Les dérives médiatiques en Hongrie et Pologne : entre contrôle politique et manipulation informationnelle</b> .....	20
1.1. Concentration médiatique et instrumentalisation propagandiste.....	22
1) L'accaparement des médias par les proches du pouvoir .....	22
a) Hongrie : une concentration oligarchique sans précédent .....	22
b) Pologne : la stratégie de « repolonisation » des médias nationaux .....	25
2) La transformation des organes de presse en outils de propagande.....	26
1.2 Les mécanismes législatifs et financiers d'un « illibéralisme médiatique » .....	29
1) Un encadrement législatif restrictif et atteintes à l'indépendance journalistique	30
2) Les leviers financiers de la censure : sanctions économiques et pressions sur les médias indépendants .....	33
1.3 L'érosion de la liberté de la presse, indicateur du déclin démocratique .....	38
1) La profession de journaliste : entre précarité, intimidation et autocensure .....	38
2) Restriction du droit à l'information et effets sur le processus électoral .....	42
<b>CHAPITRE II - Les réponses de la Commission européenne face à la régression de la liberté de la presse : instruments juridiques et limites d'action</b> .....	48
2.1 Les instruments juridiques de la Commission : entre prévention et coercition .....	50
1) Le droit primaire, fondement de l'arsenal juridique européen, et les initiatives normatives récentes .....	50
2) Les leviers juridiques de défense des valeurs de l'Union.....	54
2.2 Les entraves à l'action des instruments européens face à l'autoritarisme médiatique .....	57
1) Obstacles juridiques et politiques à l'application des sanctions.....	58

2) Une architecture juridique européenne insuffisante face aux gouvernements illibéraux.....	61
2.3 Le rôle des autres institutions européennes : contre-pouvoirs juridiques et symbole politique .....	64
1) Le Parlement européen, un acteur politiquement mobilisé .....	64
2) La CJUE, rempart juridique contre l’illibéralisme .....	67
<b>CHAPITRE III - « L’effet boomerang » : détournement des politiques européennes et fragmentation médiatique .....</b>	<b>71</b>
3.1 Rhétorique de la souveraineté et stratégie de victimisation : les régimes illibéraux à l’attaque de « l’ingérence européenne » .....	72
1) Rhétorique anti-bruxelloise et construction d’un ennemi extérieur .....	72
2) La polarisation politique comme instrument électoral .....	76
3.2 Revirement illibéral des pressions européennes : entre conformité et subversion réglementaire .....	80
1) Une conformité illusoire faite de structures parallèles .....	80
2) Contournement des outils juridiques : exemple de l’utilisation stratégique des fonds européens.....	83
3.3 Aux paradoxes des interventions européennes : entre fragmentation de l’espace médiatique et absence de cohérence face aux dérives .....	86
1) Fragmentation de l’espace médiatique : médias alternatifs et exil numérique....	86
2) L’absence de cohérence européenne face aux dérives, un manque de cohésion et un cadre normatif morcelé.....	89
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>94</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>98</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>105</b>