



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

Ouverture de l'année judiciaire 2026

Séminaire judiciaire

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

Freedom of information and the competences of the European Union: the case of restrictive measures

Discours de Roberto Mastroianni¹

Strasbourg, le 30 janvier 2026

1. INTRODUCTION

L'impact du droit de l'Union européenne sur la réglementation de matières étroitement liées au cœur de la souveraineté nationale n'est certainement pas une nouveauté. En matière de droits fondamentaux, l'intervention des institutions européennes, législatives et judiciaires, est toutefois très particulière, car elle doit tenir compte des limites des compétences de l'Union (régies par le principe d'attribution) telles qu'elles sont codifiées dans les règles de base des traités institutifs. L'extension des compétences à la matière des droits fondamentaux par le recours – parfois très généreux – aux bases juridiques prévues par les traités, mais toujours avec le consentement (unanime ou majoritaire, selon les bases juridiques applicables) des États membres et du Parlement européen au cours de la procédure législative, est un phénomène qui a toujours suscité l'intérêt de la doctrine, et qui peut être décrit comme l'un des traits identitaires, l'une des caractéristiques particulières de ce *nouvel ordre juridique* dont parle la Cour de justice depuis l'arrêt *Van Gend en Loos*². Il en va de même pour la jurisprudence de la Cour de justice, celle-ci ayant été investie par les traités (article 19 du TUE [traité sur l'Union européenne]) de la responsabilité ultime de garantir le respect du droit dans l'ordre juridique de l'Union, notamment par le pouvoir, attribué par l'article 267 du TFUE [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne], de fournir une interprétation uniforme et contraignante des règles du droit de l'Union et de statuer sur la validité des actes adoptés par les institutions.

Ce phénomène expansif est en lien étroit avec – et en substance directement déterminé par – les nécessités normatives résultant de l'émergence de nouvelles sensibilités et de nouvelles valeurs dans la société européenne, auxquelles il serait difficile d'apporter une réponse efficace au moyen d'une réglementation fragmentée adoptée par les différents pays de l'Union. À cet égard, les traités de l'Union doivent, à l'instar de la Convention européenne, être considérés comme des « instruments vivants » (*living instruments*), en ce sens que l'interprétation des textes de base, pris dans leur ensemble et donc également dans la partie relative aux compétences de l'Union, ne peut qu'être influencée par les conditions changeantes de notre époque, car il n'est pas concevable, par exemple, pour les institutions d'utiliser les bases juridiques prévues par les Traités sans être fortement influencées par les valeurs communes énumérées à l'article 2 du TUE.

Le thème de cette conférence, la liberté d'information, ne fait pas exception à cela. Au contraire, comme je vais m'efforcer de le montrer, il peut être considéré comme un *case study* idéal pour comprendre les

¹ Professeur de droit de l'Union européenne à l'Université Federico II de Naples. Juge au Tribunal de l'Union européenne (2019-2025).

² Arrêt du 5 février 1963, aff. 26/62.

modalités d'extension des compétences de l'Union à des domaines qui ne sont pas expressément transférés par les traités de base.

Je précise que je diviserai mon intervention en deux parties. Dans la première, je traiterai de la compétence de l'Union en matière de liberté d'information, et je le ferai à travers un rapide voyage dans le temps qui, à mon avis, montre une évolution significative, une transformation de la nature même de l'Union et de sa capacité à influencer les notions et les principes de nature typiquement constitutionnelle au sein des États membres. Dans la seconde partie, je ferai référence à certaines décisions récentes des cours de l'Union en matière de relations extérieures, dans le contexte des mesures restrictives adoptées par l'Union à l'égard de pays tiers, afin de mettre en évidence la façon dont les juges de l'Union européenne ont tenté de trouver un juste équilibre entre la liberté d'information et d'autres valeurs et principes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union.

2. LA COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE LIBERTÉ D'INFORMATION

Quel est le rapport entre le droit de l'Union européenne et la liberté d'information ? Sur la base de quelles compétences l'Union européenne réglemente-t-elle – et la Communauté européenne a-t-elle réglementé – les activités des fournisseurs de services d'information, de manière à déterminer les règles selon lesquelles ces activités sont exercées dans les États membres ?

Pour répondre à cette question, je voudrais partir d'une affirmation qui peut sembler évidente, mais qui est à mon avis nécessaire : l'Union européenne est un sujet de droit international, techniquement une organisation internationale, qui, malgré les particularités bien connues qui la rendent unique dans le panorama varié de ces organisations, agit selon la volonté des États qui l'ont créée par un acte commun (lequel, comme nous le savons, est révocable) qui se concrétise par la signature et la ratification des traités constitutifs. Cela vaut surtout en ce qui concerne les limites de ses compétences, car, comme l'indique expressément (et à plusieurs reprises) le texte des deux traités actuellement en vigueur, ces compétences sont déterminées et limitées par le principe d'attribution, et toute compétence non attribuée appartient aux États membres (articles 4 et 5 du TUE).

Or, en ce qui concerne la réglementation des activités des médias, en tant que sujets participant à la diffusion d'informations, on ne trouve pas dans les traités constitutifs – pas plus aujourd'hui que par le passé –, de titre (« base juridique », dans le langage européen) qui attribue formellement à l'Union le pouvoir de légiférer dans ce domaine. Toutefois, les traités constitutifs attribuent des compétences réglementaires à l'Union non seulement à raison des matières transférées, à titre exclusif ou concurrent, mais aussi à raison des objectifs d'intégration que les États membres entendent poursuivre par son intermédiaire. D'où l'insertion dans les traités de bases juridiques de type « horizontal » et « fonctionnel » qui permettent aux institutions de l'Union d'intervenir sur le plan législatif sur la base d'une évaluation, exprimée par les institutions elles-mêmes dans le cadre de la procédure législative, de la nécessité d'harmoniser les règles nationales afin d'atteindre certains des objectifs primordiaux de l'Union : dans le cas qui nous intéresse, il s'agit de supprimer les obstacles à la libre circulation des services (article 59 du TFUE) ou de garantir le bon fonctionnement du marché commun (article 114 du TFUE). Le recours à ces bases juridiques permet à l'Union d'imposer une réglementation uniforme ou harmonisée, qui remplace ou complète celle des États membres, dans des domaines qui n'ont pas été préalablement établis. Cela à condition toutefois que ces interventions, d'une part, ne concernent pas des matières expressément exclues des traités et, d'autre part, qu'elles présentent les caractéristiques susmentionnées, c'est-à-dire qu'elles soient fonctionnelles pour la libre circulation des facteurs de production et éliminent les obstacles réels ou potentiels au fonctionnement du marché commun. En outre, dans l'exercice de ses compétences, l'Union est tenue de respecter d'autres prescriptions du droit primaire, notamment les principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 5 du TUE), l'égalité entre les États membres et leur

identité nationale (article 4, paragraphe 2, du TUE) et, bien sûr, les droits, libertés et principes codifiés dans la Charte des droits fondamentaux (article 6, paragraphe 1, du TUE).

C'est précisément grâce à ce mécanisme que le droit communautaire (puis celui de l'Union) est devenu la principale source de réglementation en matière de diffusion de l'information, qu'il s'agisse de réglementer l'activité des opérateurs « traditionnels » tels que les fournisseurs de services audiovisuels ou des *new media*, comme les fournisseurs de plateformes en ligne, ou d'harmoniser les règles nationales en matière de publicité politique, ou encore de garantir la liberté des opérateurs de l'information, en particulier ceux du service public. Toutes ces interventions ont en commun, comme justification de l'exercice des compétences réglementaires de l'Union européenne, la volonté d'éviter le maintien ou la création potentielle de barrières à la libre circulation des services et à la liberté d'établissement. Il convient d'ajouter que la présence dans la Charte des droits fondamentaux d'un article consacré à la liberté d'expression et d'information (article 11) ne modifie pas le cadre décrit ci-dessus, la Charte n'ayant ni pour objectif ni pour fonction d'attribuer de nouvelles compétences à l'Union. Cela ne signifie évidemment pas que la Charte, en tant que référence obligatoire pour l'activité législative des institutions, n'a pas eu, et n'a pas, d'impact décisif sur le choix des mesures à adopter et sur le contenu de l'intervention normative en la matière, ainsi que sur l'interprétation des dispositions adoptées par le législateur de l'Union et, plus généralement, sur l'interprétation du droit fondamental à la liberté d'information et de ses corollaires (liberté et pluralisme des médias, liberté de recevoir des informations, etc.).

3. LES TROIS PHASES DE L'INTERVENTION DE L'UNION À LA LUMIÈRE DE L'INCIDENCE DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES VALEURS DE L'UNION

Voyons maintenant comment la compétence de l'Union a été exercée *in concreto* du point de vue de l'activité législative. J'ai évoqué précédemment un parcours qui s'inscrit dans une démarche visant à accroître progressivement l'impact des valeurs fondatrices de l'intégration européenne – en premier lieu la protection la plus large des droits fondamentaux – sur les choix législatifs.

Si l'on souhaite suivre cette approche « diachronique », on peut identifier une *première phase*, que j'appellerais « phase du marché intérieur ». Nous sommes dans les dernières décennies du siècle dernier, lorsque l'activité de la Communauté européenne était motivée et caractérisée principalement par la nécessité de progresser dans la réalisation du marché intérieur, entendu comme un espace dans lequel les facteurs de production (biens, services, capitaux) pouvaient circuler librement. Toutefois, les libertés économiques fondamentales, malgré l'effet direct des dispositions pertinentes du traité, ne doivent pas être considérées comme absolues, en ce sens que les États membres peuvent invoquer des exigences « impératives », fondées sur des aspects particuliers de leur ordre juridique, y compris le respect des droits fondamentaux, pour en restreindre la portée. Concrètement, pour en revenir directement à notre sujet, le droit de l'Union reconnaît aux États membres le pouvoir d'adopter ou de maintenir des mesures étatiques qui interdisent ou limitent la diffusion, sur le territoire de l'État qui les adopte, d'activités de médias établis dans d'autres États membres.

À ce stade, il ressort donc de la jurisprudence communautaire que des valeurs telles que le pluralisme des médias, la protection des utilisateurs ou des sources de financement des secteurs les plus faibles du marché de l'information pouvaient constituer des « obstacles » légitimes au fonctionnement du marché intérieur, si un État attribuait à ces valeurs une signification différente et plus protectrice que les solutions propres à l'ordre juridique d'origine des activités. Il en résultait que, l'harmonisation « négative »³ n'étant pas suffisante, il était indispensable, pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, d'intervenir en recourant à l'harmonisation « positive » : en substance, par un acte de rapprochement des législations nationales.

³ Il s'agit, en substance, de la non-application des règles nationales susceptibles de provoquer les obstacles susmentionnés, en application du principe du contrôle par le pays d'origine.

L'adoption d'un acte de rapprochement de législations permet de supprimer ou au moins d'atténuer les différences entre les règles applicables dans les différents États membres et de garantir ainsi le plein fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle, ainsi appliqué aux législations des autres États membres d'où provenait l'activité des opérateurs de médias (par exemple une chaîne de télévision).

C'est donc cette voie qui a été suivie avec le premier acte législatif entièrement consacré à la réglementation des activités des médias, à savoir la fameuse directive « Télévision sans frontières », adoptée en 1989 dans le sillage de la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontalière, de la même année, et remplacée plus récemment par la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA)⁴. En ce qui concerne le contenu de la directive, dans le cadre de l'adoption de dispositions législatives régissant les activités des médias, il était tout à fait naturel que le législateur européen se penche sur les droits fondamentaux, en abordant des questions cruciales telles que le droit de réponse face à des informations mensongères, la protection des mineurs, ainsi que, dans les révisions ultérieures de la directive, la lutte contre les discours de haine ou la limitation des droits d'exclusivité afin de permettre au public d'accéder aux événements d'intérêt majeur pour la société.

La *deuxième phase*, que je qualifierais de « phase de la contamination », se caractérise par l'avènement du droit primaire, et donc par une implication plus directe et immédiate, dans l'exercice des compétences de l'Union, des valeurs qui la fondent, notamment la protection des droits fondamentaux. La première manifestation se retrouve dans l'adoption d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam (protocole n° 29 sur la radiodiffusion publique, 1999), qui reconnaît le lien entre les médias de service public et les « besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi [que] la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias ». Mais la principale avancée vers la contamination est certainement l'adoption de la Charte des droits fondamentaux en 2001 – et son entrée en vigueur en 2009 comme texte contraignant de droit primaire de l'Union –, et en particulier de l'article 11, consacré à la liberté d'expression et d'information. Cette disposition a un champ d'application très large. Elle ne se limite pas, comme le font d'autres instruments internationaux, à codifier parmi les droits fondamentaux la liberté de recevoir et de communiquer des informations, mais ajoute au deuxième paragraphe une précision tout à fait originale concernant le respect de la liberté et du pluralisme des médias.

Il n'est pas surprenant que, du fait de l'adoption de la Charte, l'activité des institutions de l'Union ait été influencée par la protection des droits fondamentaux de manière encore plus incisive qu'auparavant. Ainsi, la révision de la directive SMA, en 2007, est significative dans la mesure où elle accorde une attention accrue à la protection des droits fondamentaux, tandis que les exigences de fonctionnement du marché intérieur, bien qu'elles soient invoquées comme justification formelle des mesures adoptées en l'absence d'autres bases juridiques dans les traités, restent clairement en arrière-plan. En témoigne, entre autres, l'insertion dans la directive SMA de dispositions qui imposent la transparence des informations relatives au contrôle des fournisseurs de médias audiovisuels (article 3 bis de la directive 2007/65), ou qui exigent des États membres qu'ils veillent à ce que les services de médias audiovisuels relevant de leur compétence ne contiennent aucune incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité (article 3 ter) ou, enfin, qui exigent l'indépendance des autorités de régulation et de contrôle (article 23 ter).

Vient enfin la *troisième phase*, celle que nous vivons actuellement, qui pourrait être qualifiée de « phase d'intervention directe ». Elle se caractérise précisément par l'incidence directe de l'action de l'Union pour la protection de la liberté et du pluralisme de l'information, en tant que valeurs sur lesquelles l'Union est fondée

⁴ Dans son texte original, pour les matières faisant l'objet d'un rapprochement des législations nationales, l'obstacle susmentionné était donc surmonté, car à la suite de l'adoption de mesures de rapprochement des législations, un État membre perdait la possibilité d'invoquer des règles plus strictes de son propre ordre juridique pour limiter la libre circulation des émissions provenant d'un autre État membre.

au sens de l'article 2 du TUE. Les signes de cette phase sont multiples, je me limiterai donc ici à rappeler les plus significatifs.

Tout d'abord, le contrôle du comportement des États membres par le biais des procédures d'infraction, qui sont engagées par la Commission et visent à faire constater par la Cour de justice la violation alléguée des règles codifiées à l'article 11 de la Charte, combiné avec l'article 2 du TUE. Je signale à cet égard les trois procédures d'infraction en cours contre la Hongrie et actuellement pendantes devant la Cour de justice⁵.

En second lieu, l'activité législative de l'Union, qui s'est orientée dans deux directions. D'une part, l'adoption d'actes législatifs qui ont pour objectif le fonctionnement du marché intérieur, mais qui comprennent, comme élément essentiel de la réglementation, des dispositions visant à renforcer la protection de la liberté d'information dans le contexte des nouvelles technologies. Je me limiterai à citer peut-être la plus significative de ces interventions, à savoir le règlement 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (dit « *Digital Services Act* ») : fondé sur l'article 114 du TFUE (rapprochement des législations pour le fonctionnement du marché intérieur), ce règlement contient une série de dispositions qui, s'adressant aux plateformes en ligne et aux moteurs de recherche en ligne de très grande taille, tels que définis à l'article 33, leur imposent des obligations de surveillance visant à prévenir et, le cas échéant, à répondre aux crises systémiques résultant du fonctionnement de leurs services, y compris les effets négatifs, actuels ou prévisibles, sur l'exercice des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression, y compris la liberté et le pluralisme des médias (article 34 et suivants).

D'autre part, l'Union européenne a adopté une série d'actes qui, regroupés sous la bannière ambitieuse et significative d'un « plan d'action pour la démocratie européenne » lancé par la Commission en 2020, ont pour *objectif direct* de réglementer l'activité des médias et de protéger la liberté d'information, tout en conservant inévitablement, mais en la reléguant en réalité au second plan, la base juridique du « marché intérieur ». En effet, les objectifs déclarés de ce plan d'action sont la promotion d'élections libres et régulières, le renforcement de la liberté et de l'indépendance des médias, et la lutte contre la désinformation. En ce qui concerne la liberté et l'indépendance des médias, s'il n'est pas possible de détailler chaque intervention, il convient de mentionner au moins le règlement 2024/1083, dit « règlement européen sur la liberté des médias » ou « *European Media Freedom Act* ». Bien sûr, ce règlement a été adopté sur la base de l'article 114 du TFUE, et son préambule rappelle à plusieurs reprises l'importance d'une réglementation du secteur pour soutenir le marché intérieur et remédier à ses défaillances. Toutefois, le préambule précise également que, compte tenu du rôle unique des médias en tant que facteur indispensable à la formation de l'opinion publique, la promotion du marché intérieur dans ce secteur ne peut faire abstraction d'une protection forte de la liberté et de l'indépendance des médias : en substance, comme indiqué précédemment, il serait illusoire de parler d'ouverture des marchés sans une garantie solide de protection de ces valeurs communes à l'Union et à ses États membres, et cette garantie ne pourrait être réalisée sans un rapprochement des législations nationales.

Pour conclure ce bref – et certainement incomplet – *excursus* consacré à l'intervention normative de l'Union européenne en matière de liberté d'information, j'estime utile de souligner que l'évolution de la législation de l'Union vers une implication croissante (« concrétisation ») des valeurs doit à mes yeux être considérée comme une exigence structurelle et incontournable du processus d'intégration européenne. Une nécessité propre à une organisation aux ambitions « supranationales » qui est « obligée » d'adapter son action aux nouveautés imposées non seulement par le développement technologique, mais aussi par l'émergence, au

⁵ La première procédure concerne la loi dite « sur la souveraineté nationale », adoptée en décembre 2023, critiquée par la Commission comme prévoyant un système de contrôles stricts à l'égard des médias qui utilisent des financements étrangers (C-829/24). La deuxième concerne une violation – parmi plusieurs règles du droit de l'Union – du principe de la liberté des médias qu'auraient commise les autorités hongroises compétentes en matière d'attribution des fréquences radio, eu égard au traitement discriminatoire et disproportionné réservé à la station indépendante *Klubradio* (C-92/23). La troisième concerne la loi dite « sur la pédophilie », eu égard aux nombreuses obligations et interdictions imposées aux médias hongrois de diffuser des contenus présentant ou promouvant le changement d'identité de genre par rapport à celle de naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité (C-769/22).

sein de la « base sociale », de nouvelles sensibilités quant à l'interprétation des valeurs et des principes codifiés dans les traités et dans la Charte. En s'appuyant sur les bases juridiques prévues par les traités, l'Union tend à accompagner les États membres – et parfois même à se substituer à eux – dans la réalisation de choix qui, pour être efficaces au regard des objectifs de la réglementation, nécessitent une approche (au moins) continentale. Si, formellement, la souplesse des bases juridiques du « marché intérieur » permet d'emprunter cette voie, les choix opérés au niveau européen ont une incidence significative sur la portée et l'interprétation de valeurs et de principes de nature purement constitutionnelle (la liberté de diffuser et de recevoir des informations, le pluralisme et la liberté des médias), qui sont à la base du système juridique de l'Union et des États membres. En ce sens, les traités de l'Union doivent, à l'instar de la Convention européenne, être considérés comme des « instruments vivants » (*living instruments*) : il n'est pas concevable, par exemple, pour les institutions d'utiliser les bases juridiques prévues par les Traités sans être fortement influencées par les valeurs communes énumérées à l'article 2 du TUE.

4. LIBERTÉ D'INFORMATION ET MESURES RESTRICTIVES DANS LA JURISPRUDENCE DES JUGES DE L'UNION : L'AFFAIRE *RT FRANCE*

La question du rapport entre les compétences de l'Union et la protection de la liberté d'information se pose également dans le contexte de l'action extérieure de l'Union européenne. Il est considéré comme acquis, grâce à la jurisprudence de la Cour de justice, que, dans l'exercice de leurs compétences extérieures, les institutions de l'Union sont également tenues de respecter pleinement les droits fondamentaux garantis par la Charte⁶.

Dans ce contexte, je voudrais examiner brièvement certaines décisions récentes des cours de l'Union qui me semblent importantes pour évaluer l'impact déterminant du droit de l'Union dans la définition de la portée et des limites du droit à l'information en période de crise internationale grave, et qui concernent la liberté d'information en temps de guerre.

Dans l'affaire *RT France c. Conseil*⁷, le Tribunal a été saisi d'un recours visant à l'annulation d'une décision du Conseil de l'Union du 2 mars 2022 qui, dans le cadre des mesures restrictives adoptées à la suite de l'invasion de l'Ukraine, sanctionnait par la suspension temporaire des émissions certaines chaînes de télévision établies sur le territoire de l'Union mais contrôlées de fait par le gouvernement russe⁸. Cette suspension était justifiée par le comportement de ces chaînes, jugées responsables d'avoir diffusé, après le début des hostilités entre la Russie et l'Ukraine, des émissions visant à justifier et à promouvoir les opérations militaires de la Fédération de Russie, de telle sorte qu'elles ont été qualifiées par le Conseil de *propagande de guerre*. Selon le Conseil, la « manipulation de l'information, la déformation des faits et la désinformation » sont des outils opérationnels qui menacent la sécurité de l'UE, utilisés stratégiquement par la Russie pour déstabiliser les pays voisins et justifier l'agression militaire (« guerre hybride »). Parmi les principaux motifs de recours, RT France, seul diffuseur à former un recours contre la suspension, invoquait la violation de l'article 11 de la Charte, soutenant que la mesure du Conseil devait être considérée comme une censure préventive.

⁶ Arrêt du 27 septembre 2018, *Ezz e.a./Conseil*, T-288/15, EU:T:2018:619, point 58 et jurisprudence citée.

⁷ Arrêt du 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil*, T-125/22 EU:T:2022:483. Voir V. Szép, R. Wessel, « Balancing restrictive measures and media freedom: *RT France v. Council* », *Common Market Law Review*, 2023, Volume 60, Issue 5, pp. 1384-1396 ; J-P. Jacqué, « Liberté d'information et mesures restrictives », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2024, n° 139, pp.719-732.

⁸ Les mesures en question sont codifiées à l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, tel que modifié par le règlement (UE) 2022/350 du Conseil, du 1^{er} mars 2022. L'interprétation de l'article en question est actuellement l'objet de questions préjudicielles soumises à l'attention de la Cour de justice par le Landgericht Saarbrücken, qui demande si la notion d'« opérateur », aux fins de cette disposition, inclut également les personnes physiques exploitant un site web qui ne tirent pas de cette exploitation des revenus, sous quelque forme que ce soit – Voir affaire C-67/25, *Staatsanwaltschaft Saarbrücken - Procédure pénale contre R, N, K*. Dans ses conclusions présentées le 12 février 2026, l'avocat général, M. Norkus, a répondu à la question par l'affirmative.

Dans son arrêt rendu le 27 juillet 2022, la Grande Chambre du Tribunal a rejeté le recours. Elle a dû procéder à un exercice délicat de mise en balance entre la liberté d'information, pierre angulaire des sociétés démocratiques, et les exigences propres à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, et a abouti, sur la base de la jurisprudence de la CEDH relative à l'article 10 de la Convention⁹ et d'autres conventions internationales qui lient les États membres, notamment le Pacte des Nations unies relatif aux droits civils et politiques¹⁰, à la conclusion que, dans des cas extrêmes, la première doit céder le pas afin de garantir le respect du droit international et la protection de l'ordre public dans l'Union elle-même, menacé par des phénomènes de guerres hybrides qui impliquent l'instrumentalisation (*weaponisation*) des opérateurs de l'information.

Plus précisément, après avoir constaté l'existence d'une restriction à la liberté d'information, provoquée par la suspension des activités des diffuseurs visés par les sanctions, le Tribunal rappelle que cette liberté n'est pas une prérogative absolue et qu'elle peut faire l'objet de restrictions dans le respect des conditions prévues à l'article 52 de la Charte. À cet égard, le Tribunal estime, premièrement, que les mesures restrictives en cause étaient prévues « par la loi » en ce sens qu'elles étaient énoncées dans des actes ayant notamment une portée générale, disposant de bases juridiques claires en droit de l'Union¹¹, et qu'elles étaient prévisibles au regard des agissements de la requérante. Deuxièmement, le Tribunal constate que la mesure en question a respecté le contenu essentiel de la liberté d'expression. Troisièmement, la mesure répond effectivement à un objectif d'intérêt général, reconnu comme tel par l'Union : le Tribunal souligne que, par les mesures restrictives en cause, le Conseil poursuit le double objectif de protéger l'ordre et la sécurité publics de l'Union, menacés par la campagne de propagande en cause, et d'exercer une pression sur les autorités russes afin qu'elles mettent fin à leur agression militaire contre l'Ukraine. Quatrièmement, quant à la proportionnalité de la limitation en cause, le Tribunal, après avoir examiné les différents éléments de preuve apportés par le Conseil, considère qu'ils constituaient un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants de nature à démontrer, d'une part, que RT France soutenait de manière active, avant l'adoption des actes attaqués, la politique déstabilisatrice et agressive menée par la Fédération de Russie au regard de l'Ukraine, qui a finalement débouché sur une offensive militaire d'envergure, et, d'autre part, qu'elle diffusait, notamment, des informations justifiant l'agression militaire de l'Ukraine, susceptibles de constituer une menace importante et directe pour l'ordre et la sécurité publics de l'Union. Compte tenu du contexte extraordinaire de l'affaire, le Tribunal conclut que les limitations en cause à la liberté d'expression de la requérante sont proportionnées aux buts recherchés par les mesures adoptées¹².

Ensuite, avec les sixième, neuvième et dixième paquets de sanctions, l'UE a suspendu la diffusion sur son territoire d'autres chaînes d'information détenues ou contrôlées par l'État russe. À ces mesures, qui visent les entreprises opérant en tant que diffuseurs, s'ajoute un grand nombre de sanctions personnelles à l'égard de personnes physiques (dont des journalistes) accusées de contribuer à la propagande du gouvernement russe. Dans ce cas également, le Tribunal a été saisi de recours en annulation : je signale à cet égard l'affaire *Kiselev c. Conseil* (T-262/15), sur laquelle le Tribunal a statué le 14 juillet 2017, dans le contexte des mesures restrictives adoptées à la suite de la première crise russo-ukrainienne, ainsi que, concernant les mesures restrictives prises en raison des actions de déstabilisation de la Moldavie, l'arrêt du Tribunal rendu le 29 octobre 2025 dans l'affaire *Corșicova c. Conseil* (T-345/24).

⁹ Voir, en particulier, l'arrêt rendu par la Cour EDH le 5 avril 2022 dans l'affaire *NIT S.R.L. c. République de Moldova*, points 144 et suivants et jurisprudence citée, ECHR:2022:0405JUD002847012.

¹⁰ Article 20, paragraphe 1, du Pacte : « Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi ».

¹¹ À savoir l'article 29 du TUE, en ce qui concerne la décision attaquée, et l'article 215 du TFUE, en ce qui concerne le règlement attaqué.

¹² L'arrêt *RT France* est devenu définitif, car la requérante a renoncé au pourvoi formé le 28 octobre 2022 (Ordonnance de radiation de l'affaire du président de la Cour du 28 juillet 2023). Il a été suivi par l'arrêt du Tribunal du 26 mars 2025, *A2B Connect et autres c. Conseil*, aff. T-307/22, EU:T:2025:331, qui a maintenu la même solution et est caractérisé par le fait que les requérantes, visées par l'interdiction de diffusion des émissions des chaînes sanctionnées, étaient des fournisseurs d'accès à Internet.

Enfin, je tiens à souligner que les conclusions auxquelles sont parvenues les juridictions de l'Union dans les arrêts précités – et qui ont été reprises par des juridictions extérieures à l'Union¹³, avec un significatif « *Luxembourg effect* » – sont évidemment influencées par cette circonstance exceptionnelle qu'est l'existence d'une situation de conflit armé. Le sacrifice imposé au droit des diffuseurs ne doit pas relativiser l'importance de la liberté d'information en tant que pilier d'une société démocratique et, partant, le lien entre la liberté d'expression et les valeurs fondatrices de l'Union. La Cour de justice l'a bien rappelé dans son récent arrêt *Real Madrid c. Le Monde*, du 4 octobre 2024 (C-633/22), où elle affirme que « l'article 11 de la Charte constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, faisant partie des valeurs sur lesquelles, conformément à l'article 2 TUE, l'Union est fondée », de sorte que « [l]es ingérences dans les droits et libertés garantis par cet article 11 doivent (...), dans un tel contexte, être limitées au strict nécessaire ».

Cette dernière remarque me semble très significative : elle montre en substance que toutes les possibilités offertes par l'article 2 du TUE n'ont pas encore été explorées en ce qui concerne le principe démocratique et son rapport avec la liberté d'information¹⁴. Mériterait par exemple d'être examiné le lien entre la liberté d'information, y compris le droit du public à être informé de manière libre et pluraliste, et le droit à des élections libres, codifié à l'article 39 de la Charte et à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne et objet de plusieurs arrêts de la Cour européenne (voir, par exemple, l'arrêt *Mestan c. Bulgarie* du 2 mai 2023¹⁵ et l'arrêt *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni* du 22 juillet 2025¹⁶). Il n'est pas exclu que la pratique législative et judiciaire de l'UE s'oriente bientôt dans cette direction.

¹³ Voir High Court of Justice King's Bench Division Administrative Court, *Graham William Phillips v. The Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs*, [2024] EWHC 32 (Admin).

¹⁴ Voir R. Mastroianni, « Freedom and pluralism of the media: a European value waiting to be discovered? », *Media Laws*, n. 1, 2022, p. 1.

¹⁵ La Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de l'article 10 dans les décisions des tribunaux bulgares confirmant la sanction infligée à un candidat aux élections législatives pour s'être exprimé dans une langue autre que la langue officielle bulgare. La Cour a souligné l'importance du pluralisme et de la protection des minorités dans une société démocratique, et a estimé que le code électoral bulgare n'était pas conforme aux principes de la Convention européenne et que le fait d'imposer le bulgare comme seule langue officielle dans le cadre des élections violait le droit fondamental à la liberté d'expression. Voir E. Meyermans Spelmans, « *Mestan v. Bulgaria – finally a genuine recognition of linguistic rights?* », *Strasbourg Observers*, 8 septembre 2023.

¹⁶ Dans l'affaire *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, pour la première fois, que la désinformation, la manipulation de l'information étrangère et l'ingérence étrangère mettent en jeu le droit à des élections libres consacré à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a en outre estimé que les États peuvent avoir l'*obligation positive* de prendre des mesures pour protéger l'intégrité des processus électoraux contre de telles menaces lorsqu'il existe un risque réel que l'« essence même » du droit à des élections libres soit restreinte et privée de son efficacité. Voir K. Pentney, « Disinformation, Foreign Interference and the Right to Free Elections before the ECtHR in *Bradshaw and Others v. United Kingdom* », *Modern Law Review*, 2026.