Université Paris-Panthéon-Assas
Institut Français de Presse (IFP)

Master 2 de Droits français et italien

Dans le cadre du Master 2 de Droit international économique

Dirigé par Monsieur le Professeur Carlo SANTULLI et Monsieur le Professeur Yves NOUVEL

2024

La critiquable interdiction de diffusion des médias russes : une perspective sur l'arrêt RT France

Ludovica BRAGA

Sous la direction de Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidé à achever le double diplôme de Droits français et italien entre l'Université de Padoue et l'Université Paris-Panthéon-Assas.

Mes plus sincères remerciements s'adressent à ma directrice de mémoire, Madame la Professeure Anastasia Iliopoulou-Penot. Son écoute, sa critique toujours constructive et ses précieux conseils ont su conforter chez moi le goût de la recherche en droit.

Toute ma reconnaissance va également à mes parents, ma sœur et sa famille, sans qui la poursuite de mes études n'aurait pas été possible, ainsi que pour leur soutien de tous les instants durant la rédaction de ce mémoire.

Je remercie Amedeo, pour m'avoir encouragé et pour sa fondamentale présence costante.

Je remercie également tous mes « compagnons de route » du double diplôme Noémie, Pietro et Chiara, sans lesquels ces années d'études n'auraient pas eu la même valeur.

Sommaire

Avertissement 3

Remerciements 4

Dictionnaire des sigles 7

Mode de citation 8

Abstract 9

Introduction 11

Partie I - L'équilibre délicat entre réponse rapide aux menaces hybrides et respect du principe de légalité 21

Partie II - La protection de la société démocratique européenne, justification d'une atteinte grave à la liberté d'expression 65

Conclusion 101

Bibliographie 103

Table des matières 120

Dictionnaire des sigles

aff.	Affaire(s)
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Commission	Commission européenne
Conseil	Conseil de l'Union européenne
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
DSA	*Digital Services Act*
EEAS	*European External Action Service*
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
JCP G	Semaine Juridique (La), Édition générale
n.	Numéro
p.	Page(s)
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
Rev. Aff. Eur.	Revue des Affaires Européennes
RDLF	Revue des droits et libertés fondamentaux
RTDEur	Revue trimestrielle de droit européen
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
Vol.	Volume(s)

Mode de citation

Pour la commodité de la lecture du texte, les affaires les plus fréquemment citées sont désignées sous une forme simplifiée indiquée pour chacune d'elles.

Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France contre Conseil*, aff. T-125/22 sera Trib. UE, *RT France c. Conseil.*

CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement contre Conseil*, aff. C-130/10 sera CJUE, *Parlement c. Conseil*.

Abstract

Dans son arrêt du 27 juillet 2022, le Tribunal a rejeté le recours de RT France en se fondant sur des arguments juridiques approfondis liés au contexte extraordinaire de la guerre et à la nécessité de préserver l'ordre et la sécurité publics de l'Union européenne. Le Tribunal a confirmé la compétence du Conseil à imposer des mesures restrictives dans le cadre de la PESC, rejetant l'allégation de RT France concernant une violation de ses droits de défense. Il a estimé que l'urgence du contexte justifiait la non-consultation préalable de RT France. Concernant la liberté d'expression, le Tribunal a jugé que les limitations imposées étaient proportionnées et nécessaires, ne portant pas atteinte de manière disproportionnée à la liberté d'entreprise. La question de la discrimination fondée sur la nationalité a également été écartée. Cette décision, bien que justifiée par le Tribunal par des impératifs de sécurité publique, soulève des critiques quant à sa compatibilité avec les principes de l'État de droit. Le commentaire qui suit se concentrera sur l'analyse de la compétence du Conseil, le respect du droit d'être entendu et la protection de la liberté d'expression dans le cadre de l'Union de droit.

***

In its judgment of July 27, 2022, the Tribunal rejected RT France's appeal, basing its decision on thorough legal reasoning related to the extraordinary context of war and the necessity to preserve public order and security within the European Union. The Tribunal confirmed the Council's competence to impose restrictive measures within the framework of the CFSP, dismissing RT France's allegation regarding a violation of its defense rights. It deemed that the urgency of the context justified the lack of prior consultation with RT France. Regarding freedom of expression, the Tribunal ruled that the imposed limitations were proportionate and necessary, not disproportionately infringing on the freedom to conduct business. The issue of nationality-based discrimination was also dismissed. Although the Tribunal justified its decision by citing public security imperatives, it raises critiques concerning its compatibility with the principles of the rule of law. The following commentary will

focus on analyzing the Council's competence, the right to be heard, and the protection of freedom of expression within the framework of the rule of law.

Introduction

Lors de son discours devant la session plénière extraordinaire du Parlement européen[1], Madame la Présidente Ursula von der Leyen s'attarde sur le caractère de la guerre russo-ukrainienne. Il ne s'agit pas d'un conflit qui oppose seulement ces deux parties, mais « d'un affrontement entre l'état de droit et la loi du plus fort; entre démocraties et autocraties; entre un ordre fondé sur des règles et un monde régi par l'agression brute »[2]. Face à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, l'Union européenne se trouve à un carrefour crucial, où la défense des valeurs européennes de démocratie, de liberté et de respect de l'état de droit se heurte à la brutalité et à la propagande des régimes autoritaires. La réponse que nous apportons à ces actes déterminera non seulement le destin de l'Ukraine, mais aussi celui de notre propre engagement envers un ordre international fondé sur des règles et des principes communs.

La réaction de l'UE à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le conflit russo-ukrainien a provoqué un bouleversement géopolitique majeur, marquant un retour à un climat de guerre froide et posant des risques significatifs pour la paix et la sécurité internationales. Les actions de la Russie, qualifiées de « spéciale opération militaire » par Moscou[3] mais condamnées comme une agression par l'Assemblée générale des Nations Unies[4], ont suscité des tensions non seulement humanitaires avec des milliers de réfugiés, mais aussi juridiques. Ce contexte de crise a mis à l'épreuve les normes juridiques internationales et celles de l'Union européenne (ci-après « UE »), remettant en question leur capacité à répondre adéquatement à un tel conflit.

[1] Discours de la Présidente von der Leyen à la plénière du Parlement européen sur l'agression de l'Ukraine par la Russie, 1er mars 2022, in https://france.representation.ec.europa.eu/informations/discours-de-la-presidente-von-der-leyen-la-pleniere-du-parlement-europeen-sur-lagression-de-lukraine-2022-03-01_fr

[2] *Ibidem.*

[3] SPAGNOLO, Andrea. Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina, in www.sidiblog.org., 25 febbraio 2022; MILANOVIC, Marko. What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?, in www.ejiltalk.org., 24 febbraio 2022.

[4] U.N. Doc. A/ES-11/L.1, Assemblée générale, Agression contre l'Ukraine.

En particulier, la guerre russo-ukrainienne, ayant mis en évidence la nature plus intime d'une norme fondamentale en droit international - à savoir, l'interdiction de de recourir à la menace ou à l'emploi de la force[5] -, a provoqué une réponse rapide et significative de l'UE[6]. Dès les premiers jours de l'attaque, l'UE a condamné l'attaque[7] et elle a également adopté des sanctions pour réagir à l'agression russe[8]. En effet, les États membres de l'UE ont rapidement réagi en adoptant une série de mesures restrictives couvrant divers domaines, dont des sanctions économiques, financières, sectorielles et individuelles[9]. Ces mesures restrictives, relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après « PESC »), s'inscrivent dans une série de « paquets » de sanctions visant à provoquer un changement dans la politique russe.

L'Union européenne a, en effet, la possibilité de choisir d'adopter des mesures autonomes dans le cadre de la PESC[10]. Ces mesures restrictives peuvent cibler des pays tiers, des entités, ou des particuliers, conformément aux objectifs de la PESC[11]. En particulier, les mesures, visant à exercer une pression multiforme sur la Russie, se répartissent en quatre grandes catégories[12]. La première concerne les sanctions ciblées contre les dirigeants du gouvernement russe, dont le Président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine, le Ministre des affaires étrangères Sergueï Lavrov, ainsi que

---

[5] Article 2, § 4, Charte de Nations Unies.

[6] DI TURI, Claudio. Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?, *Eurojus*, n° 2, 2022, pp. 327-338.

[7] Déclaration à la presse de Charles Michel, président du Conseil européen, et d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, sur l'agression militaire sans précédent et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, 24 février 2022, in https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/02/24/press-statement-of-president-charles-michel-of-the-european-council-and-president-ursula-von-der-leyen-of-the-european-commission-on-russia-s-unprecedented-and-unprovoked-military-aggression-of-ukraine/ ;
Ukraine: déclaration du haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur l'invasion de l'Ukraine par les forces armées de la Fédération de Russie, 24 février 2022, in https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/02/24/ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-invasion-of-ukraine-by-armed-forces-of-the-russian-federation/ ;
Discours de Roberta Metsola, Présidente du Parlement européen, à l'occasion du Conseil européen extraordinaire, 24 février 2022, in https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220228RES24240/20220228RES24240.pdf ;
Résolution du Parlement européen du 1er mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine (2022/2564(RSP)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_FR.html.

[8] Pour voir la chronologie des sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/

[9] *Ibidem.*

[10] À ce sujet voir notamment : POLI, Sara. *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in BARTOLONI, Maria Eugenia et POLI Sara (a cura di), L'azione esterna dell'Unione europea, Napoli, 2021.

[11] *Ibidem.*

[12] POLI, Sara et FINELLI, Francesca. Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression to Ukraine, *Eurojus*, n°3, 2023, pp.19-49

contre les oligarques[13]. Ces sanctions incluent le gel des avoirs et l'interdiction de voyager. La deuxième catégorie est de nature commerciale, avec des restrictions sur les relations commerciales avec la Crimée et les régions séparatistes, ainsi que des interdictions d'exportation dans des secteurs spécifiques tels que les biens à double usage, l'aéronautique, l'espace et les technologies liées à la production de pétrole[14]. La troisième catégorie englobe les mesures financières, comme l'interdiction d'accès aux services et marchés financiers et des capitaux de l'UE, l'interdiction de transactions avec la banque centrale russe et le blocage de l'accès des banques russes au système SWIFT[15]. Enfin, la quatrième catégorie comprend diverses autres mesures, telles que l'interdiction de survol de l'espace aérien de l'UE et l'accès aux aéroports européens pour les transporteurs russes, ainsi que la suspension des transmissions des médias d'État russes sur le territoire de l'Union[16].

Ces mesures s'inscrivent pour une large part dans la continuité des sanctions déjà en place depuis 2014, à la suite de la crise en Crimée et dans le Donbass[17]. Les restrictions commerciales et les sanctions ciblées contre la *leadership*, visant à minimiser l'impact sur la population civile, en sont des exemples. Toutefois, des éléments de nouveauté marquent cette série de sanctions, notamment un engagement accru des États dans leur mise en œuvre, comme en témoignent l'augmentation des pays se joignant aux mesures de l'UE, tels que la Suisse. De plus, il y a un changement de tendance vers des mesures restrictives visant l'ensemble de la Russie plutôt que des cibles spécifiques. Les sanctions financières, comme l'exclusion des banques russes du système SWIFT et les restrictions sur la banque centrale russe, illustrent cette tendance, déjà expérimentée contre l'Iran.

Un nouveau type de mesure restrictive sectorielle. En outre, à mesure que le conflit s'intensifiait, l'UE a introduit, le 1er mars, des restrictions de nouvelle génération, notamment la suspension des activités de *Sputnik* et de *Russia Today* (ci-après

[13] POLI, Sara et FINELLI, Francesca. Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression to Ukraine, *op.cit.*

[14] *Ibidem.*

[15] *Ibid.*

[16] *Ibid.*

[17] DI TURI, Claudio. Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?, *op. cit.*

« *Russia Today* »), des « médias placés sous le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie »[18]. Avec la décision décision (PESC) 2022/351[19], le Conseil de l'UE a modifié la décision 2014/512/PESC[20] concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine. La décision du Conseil repose sur l'article 29 TUE[21] et constitue une prise de position position de l'Union à laquelle les États membres doivent se conformer. Afin d'assurer une application uniforme, le Conseil a adopté, conformément à l'article 215 TFUE[22], le règlement (UE) 2022/350[23], modifiant le modifiant le règlement (UE) n° 833/2014[24] afin d'assurer l'application uniforme dans tous les Etats membres de la première décision.

Avec ces actes, le Conseil a établi l'interdiction de diffusion de contenus des antennes de *RT* et de *Sputnik*, couvrant divers moyens de transmission tels que le câble, le satellite, la télévision sur IP et les plateformes de partage de vidéos sur Internet[25]. Toutes les licences, autorisations de diffusion et accords de transmission avec ces entités ont été suspendus, interdisant ainsi la diffusion de ces médias sur le sol européen. Le but de ces mesures est contrer les activités de désinformation visant les sociétés civiles des États membres et des pays voisins. Cette nouvelle catégorie de sanctions est apparue nécessaire, car les médias concernés jouaient un rôle crucial dans la promotion et le soutien de l'agression contre l'Ukraine et la déstabilisation des pays limitrophes. Ainsi, ils représentaient une menace pour l'ordre public et la sécurité

---

[18] Décision (PESC) 2022/351 du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *JOUE* 2022, L 65, p. 5, considérant 8.

[19] *Ibidem.*

[20] Décision 2014/512/PESC du Conseil, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *JOUE* 2014, L 229/13.

[21] En vertu de l'article 29 TUE, le Conseil définit « *la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique* ».

[22] Pour rappel l'article 215, § 2, TFUE dispose que :
« Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. »

[23] Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1er mars 2022 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *JOUE*, L 65/1.

[24] Règlement (UE) 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *JOUE,* L 229/14.

[25] Pour une analyse sur le champ d'application des actes voir : CILIBERTI, Liliana. Free flow of information – Il contrasto alla disinformazione in tempi di guerra, *Media laws*, n° 2, 2022, pp. 349-406.

de l'Union. La réponse européenne illustre la détermination de l'UE à utiliser tous les outils à sa disposition pour faire face à la désinformation et protéger la stabilité régionale dans un contexte de crise internationale.

Cette interdiction a été jugée compatible par le Conseil avec les article 11, 16 et 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « CDFUE ») sur la liberté d'expression et d'information, la liberté d'entreprise et le droit de propriété[26]. Toutefois, l'évaluation du Conseil n'a pas rendu les mesures restrictives exemptes de recours juridictionnels.

Le cas *RT France*. Le 8 mars 2022, la société par actions simplifiée à associé unique *RT France* a déposé une requête en annulation de la décision et du règlement y afférent, conformément à l'article 275, paragraphe 2, du TFUE[27] et, en parallèle, elle a soumis une demande en référé, laquelle a été rejetée par ordonnance du 30 mars 2022[28].

Se prononçant pour la première fois en grande section par procédure accélérée le 27 juillet 2022, le Tribunal de l'Union a rejeté la demande de *RT France* d'annuler l'interdiction de diffusion de contenus médiatiques imposée par le Conseil à la suite de la guerre en Ukraine[29].

La requérante invoquait quatre moyens : la méconnaissance des droits de la défense, de la liberté d'expression et d'information, de la liberté d'entreprise, ainsi que du

[26] Considérant 11, Décision attaquée.

[27] L'article 275 TFUE prévoit que :
« La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base.
Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne ».

[28] Trib. UE, 30 mars 2022, *RT France c. Conseil,* T-125/22 R.
Dans ce cas, le Tribunal a estimé que la condition d'urgence n'était pas remplie et que la balance des intérêts penchait en faveur du Conseil, les dépens ayant été réservés.

[29] Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil,* T-125/22.

principe de non-discrimination en raison de la nationalité[30]. Elle contestait également, de manière incidente, la compétence du Conseil pour adopter les actes attaqués[31].

Les moyens soulevés par *RT France* ne sont guère surprenants, étant donné que le contentieux des mesures restrictives à l'encontre des particuliers se concentre généralement sur l'équilibre institutionnel, relatif à la base juridique des mesures, et l'équilibre substantiel, concernant la conciliation entre la protection des libertés individuelles et les objectifs de la PESC.

L'arrêt du Tribunal. Dans sa décision, le Tribunal développe un raisonnement juridique approfondi pour examiner les arguments de la requérante. Les juges européens ont souligné le caractère « extraordinaire » du contexte de crise engendré par la guerre, où la nécessité de préserver « l'ordre et la sécurité publics de l'Union » constitue un intérêt supérieur de nature constitutionnelle, justifiant une limitation imposée aux médias sous « le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie », responsables de la « propagande » qui fait partie intégrante de l'arsenal de guerre moderne.

Par son arrêt du 27 juillet 2022, le Tribunal a rejeté intégralement le recours.

Tout d'abord, le Tribunal a écarté l'exception d'incompétence soulevée par la requérante. Il a souligné que, compte tenu des objectifs de la PESC[32], le Conseil jouit d'une grande latitude pour définir l'objet des mesures restrictives adoptées par l'Union dans ce domaine[33].

Ensuite, concernant l'allégation de violation des droits de la défense de *RT France* par le Conseil[34], le Tribunal a noté que les actes attaqués avaient été adoptés dans un contexte exceptionnel et d'extrême urgence nécessitant une réaction rapide de l'Union. Il a jugé que l'application immédiate des mesures était essentielle pour

[30] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 45.

[31] *Ibidem.*

[32] *Ibid.,* §§ 46-64.

[33] *Ibid*., § 52.

[34] *Ibid.*, §§ 65-115.

garantir leur efficacité par rapport aux objectifs visés, notamment pour éviter qu'elles perdent leur portée et leur effet utile[35]. Dans ces circonstances, les autorités de l'Union n'étaient donc pas tenues d'entendre *RT France* avant de décider de lui interdire temporairement toute diffusion de contenus[36]. Par conséquent, le Tribunal a conclu qu'il n'y avait pas eu de violation du droit de RT France à être entendue[37].

Concernant le grief de violation de la liberté d'expression et d'information[38], le Tribunal a rappelé que le Conseil pouvait adopter des mesures restrictives limitant la liberté d'expression de *RT France*, à condition que ces limitations respectent certaines conditions. Après un examen des conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1[39], de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « CDFUE »)[40], et en tenant compte du contexte extraordinaire de l'affaire, le Tribunal a conclu que les circonstances justifiaient les limitations imposées à la liberté d'expression de *RT France*. Il a jugé que ces limitations étaient proportionnées, appropriées et nécessaires aux objectifs poursuivis[41].

Le Tribunal a également conclu que les mesures contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée à l'essence de la liberté d'entreprise de *RT France*[42].

Enfin, sur la question de la discrimination fondée sur la nationalité, le Tribunal a noté que la disparité de traitement invoquée par *RT France* ne relevait pas du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[43]. De plus, *RT France* n'avait identifié aucune autre catégorie de personnes ayant bénéficié d'un

---

[35] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* §§ 86-91.

[36] *Ibidem,* § 100.

[37] *Ibidem.*

[38] *Ibid.,* §§ 116-215.

[39] Pour rappel l'article 52, § 1 CDFUE prévoit que :
« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

[40] Trib. UE, *RT France c. Conseil.*, § 144.

[41] *Ibidem,* § 215.

[42] *Ibid.,* § 231.

[43] *Ibid.,* § 238.

traitement plus favorable dans une situation comparable, c'est-à-dire sous le contrôle direct ou indirect des dirigeants de la Fédération de Russie[44].

Cependant, la décision du Tribunal suscite plusieurs critiques. Il convient de préciser dès maintenant que, à cet égard, le présent commentaire se focalisera sur l'analyse du contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal concernant la compétence du Conseil, la violation du droit d'être entendu, et la violation de la liberté d'expression de la requérante.

Puisque dans ce commentaire nous analyserons la compatibilité des mesures et de la décision du Tribunal avec l'Union de droit, il est essentiel, tout d'abord, de délimiter cette notion.

La définition d'« Union de droit ». En droit de l'Union, l'« État de droit » apparaît dans le droit primaire et fut le Traité de Maastricht à la consacrer pour premier. Cependant, avant d'être insérée dans une source conventionnelle, cette notion a été affirmée par jurisprudence dans la célèbre affaire *Les Verts contre Parlement européen*[45], dans laquelle les juges ont établis que « la Communauté économique européenne est une Communauté de droit »[46], principe dont découle l'interprétation extensive de la recevabilité des recours en annulation.

[44] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 239.

[45] CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen*, aff. C-294/83

[46] *Ibidem.*

Bien que, dans ce cas, les juges aient retenu l'idée d'une Communauté de droit dans son « acception formelle »[47], l'Union européenne relaye aussi une « conception matérielle, extensive de l'État de droit »[48], en protégeant les droits fondamentaux. Normalement, il n'est pas courant de se référer explicitement à l'État de droit dans ce domaine, car la protection des droits fondamentaux est assurée et réalisée principalement au regard des dispositions codifiées dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Toutefois, la Commission européenne a mis en relief « le caractère indissoluble du lien entre les deux volets de cette notion »[49] dans son action[50] pour le renforcement de l'État de droit.

Une décision controversée face aux principes de l'État de droit. Dans sa décision, le Tribunal développe un raisonnement juridique d'une grande ampleur pour examiner les moyens invoquées par la requérante. Pour motiver leurs conclusions, les juges européens mobilisent le caractère « extraordinaire » du contexte de crise causée par la guerre où la nécessité de préserver « l'ordre et la sécurité publics de l'Union » devient un intérêt supérieur de nature constitutionnelle, justifiant une limitation à l'encontre des médias sous « le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie » et à l'origine d'une « propagande » qui fait partie intégrante de l'arsenal de guerre moderne.

---

[47] Il convient d'observer qu'un consensus s'est formé autour de l'existence de deux acceptions d'« État de droit » : une acception formelle et une acception matérielle, qui se combinent dans cette notion. Dans sa dimension formelle, l'État de droit correspond à « la manière dont l'État doit fonctionner pour garantir l'effectivité du respect du droit ». Cela ne serait autre que le principe de légalité qui, selon la définition donnée par le Vocabulaire juridique de Gérard Cornu, soumet les autorités publiques au respect de la légalité et, donc, fait agir l'État au moyen du droit. Mais, comme le souligne la Commission de Venise, « l'État de droit serait une coquille vide sans la protection des droits de l'homme ». Ainsi, la dimension matérielle renvoie aux significations politiques et idéologiques que cette notion a historiquement revêtues et dont elle avait été privée par la théorie formelle, qui trouve sa plus grande expression dans le modèle kelsenien. En vertu du caractère substantiel, l'État de droit désormais implique « l'adhésion à un ensemble de principes et de valeurs qui bénéficieront d'une consécration juridique explicite et seront assortis de mécanismes de garantie appropriés ». Il en résulte que l'État de droit suppose la reconnaissance de droits fondamentaux auxquels il se soumet et l'existence de modalités de contrôle du respect de ceux-ci par l'État.
Pour une opinion en ce sens voir : MARTI, Gaëlle. *Les grands notions du droit de l'Union européenne*. Paris : Presses Universitaires de Frane, coll. Thémis, 2013, pp. 350 ; BLATIÈRE, Lauren. La protection évolutive de l'État de droit par la Cour de Justice de l'Union européenne, Dossier : "Quel État de droit dans une Europe en crise ?", *RDLF*, 2019 chron. n°31.

[48] CARPANO, Éric. La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ?, Dossier : "Quel État de droit dans une Europe en crise ?", *RDLF*, 2019 chron. n°29.

[49] MARTI, Gaëlle. *Les grands notions du droit de l'Union européenne, op. cit.,* p. 314.

[50] Voir à ce sujet, notamment : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit,* COM(2014)158 final, § 2 ; Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil du 3 avril 2019, *Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union. État des lieux et prochaines étapes envisageables*, COM(2019)163 final, note 12 ; Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 juillet 2019, *Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union - Plan d'action*, COM(2019)343 final, p. 1.

Toutefois, la décision du Tribunal présente plusieurs point de criticisme. Il convient dès lors d'analyser la compatibilité de ces mesures et de la décision du Tribunal avec la notion d'Union de droit. En premier lieu, la question se pose de savoir si la marge de manœuvre du Conseil soit trop accrue, en échappant au contrôle juridictionnel et en devenant, de cette manière, un trou noir de la *rule of law* (I). Dans un second temps, il sera nécessaire d'examiner si l'Union ait perdu sa crédibilité comme acteur voulant renforcer le pluralisme des médias et si l'Union ne se soit pas transformée en un agent facilitant la commission de violations d'un droit qualifiable comme « nécessaire dans une société démocratique » (II).

Partie I - L'équilibre délicat entre réponse rapide aux menaces hybrides et respect du principe de légalité

L'analyse des bases juridiques employées pour l'adoption de mesures restrictives par l'Union européenne révèle la complexité et les défis inhérents à la réponse juridique face aux menaces hybrides et à la désinformation. Le Tribunal de l'UE, dans son examen de la légitimité de ces mesures, a démontré une tendance à restreindre son contrôle juridictionnel, invoquant l'ampleur du pouvoir d'appréciation du Conseil de l'UE, voire le contexte d'extrême urgence. Cette approche soulève des questions importantes quant à l'équilibre entre la nécessaire efficacité des mesures en période de crise et le respect des principes fondamentaux de l'État de droit, comme le principe de légalité[51].

Dans l'arrêt *RT France*, le Tribunal a souligné que les mesures attaquées visaient à préserver « l'ordre et la sécurité publics de l'Union », menacés par les actions de propagande des médias russes visés[52]. Il a reconnu ces objectifs comme étant en ligne avec les vastes buts de la PESC[53]. Cependant, cette reconnaissance confère au Conseil une large marge d'appréciation, ce qui, bien que justifié par la nature des décisions de sécurité, introduit une certaine ambiguïté. En effet, cela peut limiter la possibilité d'un contrôle approfondi de la base juridique utilisée (Chapitre I).

Par ailleurs, le Tribunal a utilisé le caractère « extraordinaire » du contexte de crise causée par la guerre en Ukraine comme un critère juridique pour déterminer la base juridique appropriée et justifier l'efficacité des mesures adoptées. Le recours au contexte de crise figure également comme élément central dans la justification juridique qui porte à conclure pour la non-violation des droits fondamentaux. Au-delà de la finalité et du contenu des actes, le contexte dans lequel les mesures sont prises

[51] Pour une définition voir : CORNU Gérard. *Vocabulaire juridique*. Paris : Presses Universitaires de France, 2020, pp. 1091.

[52] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 52.

[53] *Ibidem.*

devient un facteur déterminant. Cependant, cette approche comporte des risques, notamment celui de compromettre l'État de droit en période de crise. En effet, l'accent mis sur l'urgence et l'efficacité peut conduire à des décisions qui, bien que rapidement exécutées, pourraient manquer de la rigueur juridique nécessaire (Chapitre II).

Cette partie se propose donc d'explorer en profondeur ces deux dimensions. D'une part, elle examinera comment le pouvoir discrétionnaire accordé au Conseil, et la reconnaissance des objectifs de la PESC, influencent la possibilité d'un contrôle juridictionnel réel. D'autre part, elle analysera l'impact de l'invocation du contexte de crise sur la légitimité et l'efficacité des mesures adoptées, tout en considérant les implications pour l'État de droit. Ainsi, cette réflexion vise à comprendre les tensions entre la nécessité d'une réponse rapide et coordonnée face aux menaces hybrides et la préservation des principes juridiques fondamentaux au sein de l'Union européenne.

CHAPITRE 1. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL RESTREINT DE LA BASE JURIDIQUE : UNE MENACE POUR LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ

Le Tribunal estime opportun d'examiner premièrement la question relative à la compétence du Conseil de l'UE dans l'adoption des actes attaqués[54]. Pour répondre à cette préalable question, les juges effectuent le contrôle de la base juridique[55] appliquée. Ainsi, le Tribunal vérifie si les actes attaqués répondent aux finalités PESC. En rappelant le large pouvoir d'appréciation du Conseil, le Tribunal juge que, étant « l'ordre et la sécurité publics de l'Union » un objectif légitime en vertu de l'article 21, § 2, TUE, le Conseil pouvait bien agir dans le cadre de cette politique (Section 1). D'autre part, il neglige de contrôler l'objet des mesures, qui soulève des doutes concernant le bien-fondement des actes, puisque ces mesures ciblent des personnes morales établies sur le territoire de l'Union (Section 2).

[54] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 45.

[55] *Ibidem*, § 46 et suivants.

Section 1. L'ordre et la sécurité publics de l'Union : une finalité nécessitant une action européenne

Dans l'arrêt en commentaire, les juges de l'Union européenne, après avoir examiné l'objet de la décision, se concentrent[56] sur les objectifs poursuivis par le Conseil, en concluant que la protection de « l'ordre et la sécurité publics de l'Union »[57] s'inscrit dans les finalités de la PESC, qui ont « une vaste portée »[58]. Il est surprenant que l'ordre public européen ait été qualifié d'intérêt légitime à protéger, malgré le silence des traités (§1). La mention spécifique de cette notion a bien sûr une dimension politique et symbolique indéniable et, avec la sécurité, légitime l'action du Conseil (§2).

Paragraphe 1. La finalité des mesures restrictives : une raison de leur rattachement à la PESC

Il convient, d'abord, de rappeler dans quelle mesure le contentieux de la base juridique revêt une dimension constitutionnelle. Puis, il est opportun de se focaliser sur l'examen de la finalité des actes mené par le Tribunal et de saisir pleinement l'impact et les implications de l'« ordre public de l'Union ».

L'importance constitutionnelle du contentieux sur la base juridique en vertu du principe d'attribution. En vertu de l'article 296 TFUE[59], les autorités compétentes doivent s'assurer que les règlements, directives et décisions visent la base juridique, c'est-à-dire la disposition du traité sur la base de laquelle l'acte dérivé est adopté[60]. L'indication d'une disposition du Traité inappropriée peut avoir des conséquences

[56] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 53 et suivants.

[57] *Ibidem*.

[58] *Ibid.*, § 52.

[59] Pour rappel l'article 296 TFUE prévoit que :
« Lorsque les traités ne prévoient pas le type d'acte à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité.
Les actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités.
Lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné. »

[60] BRUNESSEN, Bertrand et SIRINELLI, Jean. *Droit du contentieux de l'Union européenne*, Paris, Lextenso, LGDJ, coll. Manuel, ss-coll. Droit public, 2022, 732 pages.

décisives, entraînant une nullité de l'acte. Pour cette raison, la base juridique doit toujours être mentionnée[61] et relève de l'obligation de motivation[62]. En général, l'indication d'une base juridique inappropriée se peut configurer dans trois différents hypothèses[63] : dans le cas d'incompétence externe[64] ou interne[65] ou également dans le cas où l'institution compétente a adopté un acte fondé sur une base juridique incorrecte.

Il est notoire que le choix de la base juridique d'un acte revêt, dans le système communautaire - d'autant plus en fonction des ses caractéristiques particulières -, une importance fondamentale à plusieurs égards[66]. Surtout, la jurisprudence[67] confirme que l'indication de la base juridique s'impose au regard du principe d'attribution[68]. La base juridique, en effet, implique l'existence d'une compétence des institutions européennes, qui ne jouissent que d'une « compétence d'attribution »[69] et non pas de la « compétence de la compétence » (*Kompetenz-Kompetenz*). Ainsi, « le choix de la base juridique appropriée revêt une importance de nature constitutionnelle »[70] en fonction du rôle du principe d'attribution dans l'architecture constitutionnelle européenne, et constitue également une opération d'importance stratégique, qui garantit la légitimité de l'action de l'Union devant les États membres.

---

[61] L'absence de mention, dans l'acte attaqué, de toute base juridique crée une confusione quant à la nature et la portée juridiques de l'acte ainsi qu'à la procédure qu'il faut suivre pour son adoption.

[62] Article 296, § 2, TFUE.

[63] Pour une catégorisation des affaires relatives au contentieux de la base juridique voir : KLAMERT, Marcus. *Conflicts of Legal Basis: No Legality and No Basis but a Bright Future under the Lisbon Treaty?*, European Law Review, vol. 35, n. 4, 2010, pp. 497-499.

[64] Ici, la question de la compétence concerne la répartition verticale des compétences. Dans ce cas, aucune institution de l'Union n'avait le pouvoir d'adopter l'acte en question. Pour une référence jurisprudentielle voir : CJCE, 10 avril 1984, *Luxembourg c. Parlement européen*, aff. 108/83.

[65] Ici, la question de la compétence concerne la répartition horizontale des compétences. Dans ce cas l'institution qui a adopté l'acte n'était pas compétente mais a agi dans le cadre des compétences de l'Union.

[66] Pour une opinion en ce sens voir notamment : ROBERTI, Gian Michele. *CRONACHE COMUNITARIE (a cura di A. Tizzano) : La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla «base giuridica» degli atti comunitari,* in Il Foro Italiano, Vol. 114, PARTE QUARTA: GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E STRANIERA (1991), pp. 99-120.

[67] CJUE, 25 octobre 2017, *Commission contre Conseil*, aff. C-687/15, § 48 : « l'indication de la base juridique s'impose au regard du principe des compétences d'attribution consacré à l'article 5, paragraphe 2, TUE ».

[68] Article 5, § 2, TUE.

[69] Conformément à l'article 5, § 2, TUE l'Union européenne « n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. ».

[70] CJUE, 1er octobre 2009, *Commission c. Conseil*, aff. C-370/07, § 26.

En particulier, dans les affaires d'incompétence externe, les juridictions européennes exercent un contrôle de légalité des actes adoptés par les institutions, notamment en s'assurant que le principe d'attribution soit respecté[71]. Il est donc clair que le contentieux sur les bases juridiques concerne des profils d'interêt institutionnel. Pour en garantir son bon déroulement, il est nécessaire que la détermination de la base juridique applicable dépend de l'analyse de éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel[72]. Dans cette optique, la Cour de justice[73] a élaboré deux critères d'évaluation destinés à garantir une vérification ponctuelle et aussi objective que possible. L'analyse de la Cour[74] porte, en particulier, sur les finalités de l'acte et son objet, lesquels doivent être mis en rapport critique avec la base juridique utilisée en l'espèce.

L'examen de la finalité des mesures en l'espèce. En l'espèce, la requérante, dans le cadre du moyen tiré de la méconnaissance de la liberté d'expression et d'information, soulève l'exception d'incompétence du Conseil de l'Union dans l'adoption des actes attaqués[75]. Elle considère que l'interdiction de diffusion édictée à son encontre relevait de la compétence des autorités de régulation nationales et que l'UE ne pouvait pas adopter une interdiction de diffusion d'un média sous couvert de la PESC[76].

Suite au rappelle[77] que, d'après une constante jurisprudence[78], l'incompétence de l'auteur d'un acte faisant grief constitue un moyen d'ordre public qu'il appartient au juge de l'Union d'examiner, au besoin, *ex officio*, le Tribunal procède au contrôle de la base juridique. Le choix d'effectuer, en premier lieu, un approfondi examen du bien

---

[71] ADAM, Roberto et TIZZANO, Antonio. *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Giappicchelli Editore, 2020, p. 118 et ss.

[72] *Ibidem.*

[73] CJCE, 26 mars 1987, *Commission c. Conseil*, aff. 45/86 § 11: « dans le cadre du système des compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. »

[74] *Ibidem.*

[75] Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil*, § 45.

[76] *Ibidem*, § 46.

[77] *Ibid.*, § 45.

[78] CJCE, 17 décembre 1959, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson c. Haute* Autorité, aff. 14/59, § 473 ; CJCE, 10 mai 1960, *Allemagne c. Haute* Autorité, aff. 19/58 ; CJUE, 14 décembre 2015, *SV Capital OÜ c. ABE*, aff. C-577/15 P, § 32.

fondement de la base juridique de la décision et de liquider en quelques paragraphes[79] la question de la compétence du Conseil à adopter le règlement attaqué renvoie au processus d'adoption de mesures restrictives par l'UE, qui se fait en deux temps[80]. En effet, comme indiqué dans l'article 215, § 2, TFUE[81], le Conseil, conformément à l'article 29 TUE[82], adopte une décision précisant le contenu et les buts de la sanction et, successivement, un acte contenant les mesures restrictives à l'encontre des particuliers[83]. Dans le silence du texte normatif, le type d'acte juridique a été défini par la pratique : l'acte de mise en œuvre de la décision PESC, fondé sur l'article 215 TFUE, est un règlement. Cela répond aux exigences d'application immédiate et uniforme de la sanction sur le territoire. Il est donc évident que la décision PESC et le successif acte de mise en œuvre sont strictement liés : elle en constitue la condition juridique préalable, bien que la base juridique reste l'article du TFUE susmentionné. Par conséquent, les principes en matière d'illégitimité dérivée s'appliquent : en présence d'un rapport de présupposition, l'annulation de l'acte présupposé détermine l'illégitimité de celui dérivé. Ceci explique l'ordre d'examen et la differente ampleur des analyses.

Il convient, dès lors, se focaliser sur le contrôle de la base juridique de la décision.

Initialement, le Tribunal examine l'objet de la décision et, dans un deuxième temps, il se penche sur la finalité de celle-ci. En ce qui concerne la finalité, il conclut[84] que l'intervention du Conseil, étant finalisée à la préservation de « l'ordre et la sécurité de

[79] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 62-63.

[80] Pour une reconstruction en ce sens, voir : BARBANO, Mario. La chiusura dello spazio aereo: il caso della misura restrittiva adottata dall'Unione europea nei confronti della Russia in occasione del conflitto ucraino, *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3-4, 2022, p. 547-582.

[81] Pour rappel l'article 215, § 2, TFUE dispose que :
« Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. »

[82] En vertu de l'article 29 TUE, le Conseil définit « la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. »

[83] Article 215, § 2, TFUE.

[84] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 54.

l'Union »[85], se rattache directement aux finalités de la PESC et particulièrement à celles visées à l'article 21, § 2, sous a) TUE[86].

<u>L'utilisation d'une terminologie politiquement marquée</u>. Cette connexion justifie l'exercice de la compétence du Conseil de l'UE, étant constitutionnellement légitime, à l'égard de la finalité envisagée. En effet, la décision du Conseil est ancrée dans l'intérêt constitutionnel de protéger la société européenne et, donc, elle se place à l'abri des critiques[87]. Ainsi, la décision n'est pas simplement un acte d'orientation politique adopté en fonction de circonstances occasionnelles, mais elle est liée par la poursuite d'un objectif de rang constitutionnel[88].

Ce qui frappe ici, c'est l'utilisation de la notion d'« ordre public de l'Union », dont nous ne trouvons aucune trace dans le droit primaire. Malgré le silence des Traités, les juges revêtent cette finalité de valeur constitutionnelle, en la rattachant à l'article 21, § 2, point a), TUE[89]. L'usage de cette expression étonne car, jusqu'à présent, « l'ordre public » ne constituait qu'une éventuelle dérogation que les États membres pouvaient invoquer en ce qui concerne les règles relatives à la libre circulation des marchandises[90], à la libre circulation des personnes des services et des capitaux[91], au droit d'établissement[92] et à la libre circulation des capitaux[93].

De même, au niveau interne, l'ordre public peut justifier l'adoption de restrictions aux droits et libertés fondamentaux. En particulier, sur la base de cette dernière

---

[85] Trib. UE*, RT France c. Conseil*, § 53 et 55.

[86] L'article 21, § 2, sous a) TUE dispose que le but des politiques communes et des actions menées dans le cadre de son action extérieure est :
«a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité; ».

[87] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 55. Pour une opinion dans ce sens voir : LONARDO, Luigi. Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine. Case T-125/22 RT France v Council, *European Law Review*, 48(6), 2023, p. 707-719.

[88] *Ibidem.*

[89] *Ibid.*

[90] Article 36 TFUE.

[91] Article 45, § 3, TFUE.

[92] Article 52 TFUE.

[93] Article 65, § 1, lettre b), TFUE.

constatation, certains auteurs[94] ont relevé la signification politique cachée derrière cette notion. La thèse la plus intéressante, à notre avis, est que l'Union a transposé une catégorie appliquée jusqu'à présent uniquement aux États souverains pour agir non plus seulement en tant qu'organisation internationale, mais en tant que fédération[95]. En outre, nous voulons attirer l'attention de notre lecteur sur la pluralité des significations de l'« ordre public ». Il est, en effet, un concept complexe, qui a une variété de contenus par rapport aux différentes branches du droit. En général, on peut définir comme l'ensemble des principes de l'ordre juridique, qui constituent le fondement éthique de celui-ci[96]. D'autre part, il est également entendu, au sens matériel, comme l'ensemble des conditions qui assurent la tranquillité et la sécurité matérielle de tous les citoyens[97]. Ainsi, l'utilisation de cette notion complexe, qui recouvre divers aspects selon les branches du droit, pourrait révéler une intention politique sous-jacente. En effet, en transposant cette catégorie propre aux États souverains, l'Union Européenne pourrait chercher à affirmer son autorité et sa légitimité de manière plus ferme. Cela traduit une évolution vers une intégration plus poussée et une reconnaissance de l'Union comme une structure dotée de principes éthiques et de conditions matérielles nécessaires à la tranquillité et à la sécurité de ses citoyens.

Toutefois, il convient de noter que cette notion n'est ni nouvelle, ni peu convaincante. En premier lieu, elle a été précédemment utilisée tant par la jurisprudence[98], que par la Commission dans son analyse d'impact[99] du *European Media Freedom Act*[100].

---

[94] LONARDO, Luigi. Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine. Case T-125/22 RT France v Council, *préc*. ; POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, (2022) *IV Quaderni AISDUE 111*.

[95] Pour une opinion en ce sens voir notamment : POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.*

[96] Pour une définition voir : CORNU Gérard. *Vocabulaire juridique, op. cit.*

[97] *Ibidem.*

[98] Trib. UE, 27 novembre 2019, *Luisa Izuzquiza et Arne Semsrott c. Agence européenne de garde- frontières et de garde-côtes*, aff. T-31/18, § 66.

[99] Impact Assessment Report of the Commission Staff Working Document, Accompanying the document « Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU », 16 septembre 2022, {COM(2022) 457 final} - {SEC(2022) 322 final} - {SWD(2022) 287 final}.

[100] Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024, établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias). JOUE, 17 avril 2024.

Deuxièmement, le concept d'ordre public européen, en particulier lorsqu'il est invoqué conjointement avec la protection de la sécurité, semble pertinent au regard de l'objectif de lutte contre les activités de désinformation constituant une menace hybride[101]. Il s'agit, en effet, d'un phénomène d'ampleur transnationale nécessitant une réponse collective des États membres, comme l'explique le Tribunal lors du test de subsidiairité[102].

Paragraphe 2 - La nécessité d'adopter les mesures d'interdiction au niveau de l'UE

La dimension transnationale de la menace. Après avoir statué que le Conseil a agi dans les limites des compétences attribuées à l'Union par les traités au titre des dispositions relatives à la PESC[103], le Tribunal répond ponctuellement à la circonstance soulevée par la requérante. En effet, RT France estimait que le pouvoir de sanction à l'encontre d'un contenu éditorial inapproprié incombe aux seules autorités nationales[104]. En répondant sur le point le Tribunal statue, premièrement, que les pouvoirs des autorités étatiques ne peuvent pas exclure ni conditionner les compétences de l'Union[105]. Deuxièmement, il évalue la nature de ces deux différentes compétences, notamment en tenant dument en compte les objectifs et résultats que leur exercice poursuit et entraîne[106]. Cette analyse a essentiellement pour fonction de permettre la détermination du niveau pertinent de l'action, c'est-à-dire celui auquel devront s'exercer les compétences au regard de l'objectif poursuivi.

L'objectif d'« ordre et sécurité publics de l'Union » a, en soi, une dimension transnationale et cette connotation implique une intervention au titre de la PESC, afin de garantir un résultat uniforme et immédiat sur l'ensemble du territoire de l'Union[107]. En effet, étant donné que la menace se projette à l'encontre d'un ordre public

---

[101] POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.*

[102] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 58 et 63.

[103] *Ibidem,* § 57.

[104] *Ibid.*, § 45.

[105] *Ibid.,* § 57.

[106] *Ibid.* § 58.

[107] *Ibid.*

européen et engagé un défi pour la sécurité publique européenne, l'adoption de ces mesures restrictives est justifiée, selon le Tribunal. Cette considération a été exprimée lors de l'examen, opéré par le Tribunal, du respect du principe de subsidiairité[108] à l'égard de la décision et du règlement adoptés par le Conseil de l'UE. Ce double contrôle se déroule par deux constats, consécutifs l'un à l'autre et similaires entre eux. D'abord le Tribunal établit que la décision du Conseil assure une application uniforme que « n'aurait pas pu être atteint par l'intermédiaire des autorités de régulation nationales, dont la compétence est limitée au territoire de l'État membre auquel elles appartiennent »[109]. Secondement, l'exécution de la décision par le biais du règlement « pouvait être mieux réalisée au niveau de l'Union qu'au niveau national »[110].

Donc, la mobilisation de cette notion a essentiellement pour fonction de légitimer l'action européenne et de démontrer sa majeur efficacité par rapport à celle-là qui aurait pu être adoptée au niveau national[111].

Toutefois, l'appréciation du principe de subsidiairité est surprenant pour de nombreuses raison.

Un contrôle de légalité généralement restreint. Le principe de subsidiairité, ainsi que la principe de proportionnalité[112], supposent l'existence d'une compétence attribuée à l'Union et en disciplinent l'exercice. L'article 5, § 3, TUE[113] précise le champ d'application du principe de subsidiairité, qui ne couvre que les domaines qui ne sont pas de compétence exclusive de l'Union.

---

[108] Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil*, § 58 et 63.

[109] *Ibidem.*

[110] *Ibid.*

[111] Pour une opinion dans ce sens voir : FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine.* L'Union européenne et la paix, Laurence Potvin-Solis (sous la direction de), 1ère édition 2023, Bruxelles, pp. 485-504.

[112] Article 5, § 4, TUE.

[113] Pour rappel, l'article 5, § 3, TUE dispose que :
« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. […] ».

À priori, ce principe pourrait être considéré comme « neutre », en ce sens qu'il permet de donner la préférence à l'action de l'État ou à celle de l'Union sur la base d'un jugement d'efficacité relative[114]. Le choix de l'une ou l'autre devrait dépendre d'un examen objectif visant à déterminer laquelle des deux actions donne les meilleurs résultats.

Toutefois, tel qu'il est formulé, le principe de subsidiarité favorise l'action étatique. Il convient d'observer, en effet, que l'article 5, § 3, TUE, ne met pas l'action de l'État et l'action de l'Union sur un pied d'égalité, mais exige que, avant de décider si et comment exercer sa compétence non exclusive, l'Union évalue si les objectifs de l'action envisagée peuvent être atteints de manière *suffisante* par une action des États membres ou *mieux* réalisés au niveau de l'Union. Les termes de la comparaison ne sont donc pas identiques[115]. L'action de l'État doit être privilégiée si elle assure la réalisation des objectifs que dans une mesure suffisante, alors que l'action de l'Union ne peut être choisie que si elle est en garantie la réalisation à un niveau supérieur[116].

Comme nous le savons déjà, bien que la PESC n'est pas qualifiée par les traités[117], elle n'est certainement pas une compétence exclusive - d'autant plus que les Déclarations 13 et 14[118] insistent sur le fait que les compétences de chaque Etat membre pour l'élaboration et la conduite de sa propre politique étrangère ne sont pas compromises par l'existence de la PESC. Dans la mesure où l'article 5, § 3, TUE est formulé en termes généraux, il est possible d'affirmer que ce principe devrait donc être applicable dans le cadre de la PESC[119].

---

[114] ADAM, Roberto et TIZZANO, Antonio. *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, *op. cit*., p. 422.

[115] *Ibidem.*

[116] KELLERBAUER, Manuel et KLAMERT, Marcus et and TOMKIN Jonathan. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, online edn, Oxford Academic, 2512 pages.

[117] La PESC n'est identifiée dans aucune des catégories de compétences visées aux articles 3, 4 et 6 TFUE.

[118] Déclarations annexés à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le Traite de Lisbonne signé le 13 décembre 2007.

[119] Pour une opinion en ce sens voir : BOSSE-PLATIÈRE, Isabelle. *L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne*, in Constitutional Issues of EU External Relations Law de Eleftheria Neframi et Mauro Gatti, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, Luxembourg Legal Studies, pages 111-136.

Toutefois, le contrôle juridictionnel de ce principe, qui est déjà normalement effectué d'une façon restreinte, a été longuement absent dans le contentieux PESC[120]. Généralement, le contrôle du respect de ce principe est effectué avec extrême prudence par les juridictions européennes, étant donné que le choix de considérer un acte conforme au principe de subsidiarité relève de la sphère d'appréciation politique, qui doit être réservée aux institutions et dans laquelle le juge n'entend pas intervenir[121]. En deuxième lieu, il convient de rappeler que la juridiction est strictement limitée dans la matière PESC et que, même dans les cas de compétence de la Cour, le Tribunal de l'UE avait considéré la violation de ce principe ne saurait être invoquée par un requérant concernant des mesures restrictives prévues par une décision PESC[122].

L'avant-gardisme du Tribunal. Tout d'abord, il est opportun d'expliquer, dès le départ, que la vérification du respect du principe de subsidiarité doit être accueillie de manière positive. En suite, il est pertinent d'analyser, selon nous, quels sont les raisons qui ont conduit le Tribunal a l'opérer dans le cas d'espèce.

En ce qui concerne l'importance de telle vérification, il est évident qu'elle se manifeste par rapport à la jurisprudence précédente[123] et à sa portée. L'affaire *Ayadi*[124] avait établi que la PESC échappait au contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité. Cela avait amené le Tribunal à confirmer la légalité de l'acte attaqué à l'égard du moyen d'incompétence soulevé par la requérante. Néanmoins, proclamer l'impunité d'un acte PESC par rapport au respect du principe de subsidiarité signifie restreindre considérablement et de manière illicite le pouvoir juridictionnel des

[120] *Ibidem.*

[121] Pour une opinion en ce sens voir : BLUMANN, Claude. *Le contrôle juridictionnel des principes de subsidiarité et de proportionnalité en droit de l'Union européenne*, in La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet, Publications de la Sorbonne, 2013, pages 439-461. Voir également : BERTRAND, Brunessen. *Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne*, RTDEur, vol. 48, n°2/2012, pages 329-354.

[122] Trib. UE, 12 juillet 2006, *Ayadi contre Conseil*, aff. T-253/02, § 107-110. Pour une analyse critique de ce raisonnement voir notamment : MURPHY, Cian C. *Ayadi v Council: Competence and Justice in the "War On Terrorism"*, Dublin University Law Journal 2007 pages 426-442.

[123] *Ibidem.*

[124] *Ibid.*

juges[125]. Cela parce que, d'une part, comme nous l'avons déjà rappelé, la subsidiarité est étroitement liée au principe d'attribution sur lequel repose l'architecture constitutionnelle de l'Union. D'autre part, la subsidiarité n'est pas simplement une indication politique, mais une obligation[126] qui lie chaque institution dans l'exercice de ses compétences.

Cette solution a été renversé par le Tribunal dans l'arrêt *RT France*, lorsqu'il a conduit le test de subsidiairité sur la décision et le règlement dont la requérante avait contesté l'adoption par le Conseil. Même si le Tribunal n'y se réfère pas explicitement, l'article 5, § 3, TUE est indiscutablement au centre de son raisonnement. *A fortiori*, la terminologie employée par les juges dans les § 58 et 63 de l'arrêt en commentaire est calquée sur le libellé du susmentionné article[127]. Ainsi, cette nouveauté jurisprudentielle en matière de PESC[128] se conforme au droit primaire[129] et se présente comme la consécration de l'opportunité pour effectuer un contrôle juridictionnel serré. Un tel contrôle est d'autant plus nécessaire vu que les mesures prises au niveau européen concernent des questions nationales sensibles telles que la sécurité et les libertés fondamentales.

Relativement aux raisons d'un tel revirement jurisprudentiel, il s'avère claire que la considération du principe de subsidiairité permet de conforter la validité des actes en donnant au juge la possibilité d'écarter le moyen tiré de l'incompétence negative du Conseil[130]. En effet, la nette conclusion en faveur de l'action européenne, présentant

---

[125] Pour une interpretation en ce sens : MURPHY, Cian C. Ayadi v Council: Competence and Justice in the "War On Terrorism", *préc.*

[126] Voir l'article 5, § 3, TUE et l'article 1 du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Pour rappel, cette disposition prévoit que « Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. ».

[127] Dans la mesure où le Tribunal statue que « le résultat visé par la décision attaquée n'aurait pas pu être atteint par l'intermédiaire des autorités de régulation nationales […] », et surtout quand il conclue que « la mise en œuvre uniforme de l'interdiction temporaire de diffusion des contenus de la requérante pouvait être mieux réalisée au niveau de l'Union qu'au niveau national ».

[128] Pour une opinion en ce sens voir : FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine*. L'Union européenne et la paix, Laurence Potvin-Solis (sous la direction de), 1ère édition 2023, Bruxelles, pages 485-504.

[129] Les Protocoles et les Annexes aux traités font partie du droit primaire. L'article 51 TUE dispose en effet que « les Protocoles et annexes des traités en font partie intégrante ». À cet égard, voir également l'arrêt : CJCE, 11 septembre 2003, *Autriche contre Conseil*, C-445/00, qui assimile aux protocoles annexés au TCE les protocoles annexés à l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

[130] Sur cette application à fronts renversés du principe, Trib. UE, 2 mars 2010, *Arcelor contre Parlement européen et Conseil*, aff. T-16/04.

une valeur ajoutée par rapport à celles des Etats membres pris isolément, entraîne ainsi sa légitimation et le rejet dudit grief. En particulier, comme nous l'avons déjà dit, une telle légitimation est possible grâce à « l'ordre et la sécurité publics de l'Union », puisque cet objectif ayant une dimension transnationale ne peut pas être réalisé à travers l'action étatique.

Cependant, il nous semble que le contrôle du principe de subsidiarité ait été instrumentalisé par le Tribunal dans le seul but de justifier la légalité des actes puisque le raisonnement jurisprudentiel ainsi développé porte principalement sur les finalités des mesures restrictives et seulement marginalement sur leur objet. Il devient donc une question de convenance : en motivant la compétence du Conseil concernant les finalités poursuivies, le Tribunal évite ainsi de s'attarder sur l'objet des mesures restrictives, dont le rattachement à la PESC est ambigüe et discutable.

Section 2. L'opportunité de combattre les menaces hybrides grâce à des politiques internes

Dans le contrôle de la base juridique, le Tribunal se focalise sur la question de la compétence interne du Conseil. Pour répondre à cette question, il mobilise l'article 40 TUE, qui est inapte à déterminer les limites des différentes politiques européennes (§ 1), et renonce à compléter un contrôle effectif sur l'objet des mesures en cause (§ 2).

Paragraphe 1. Un faible contrôle de compétence interne du Conseil

Il convient d'abord de préciser qu'analyser l'object des mesures restrictives se révèle fondamental pour évaluer la compétence du Conseil de l'Union, et ceci pour deux raisons. *In generalis*, l'object est essentiel vu que, comme nous l'avons déjà rappelé, l'arrêt *Commission c. Conseil*[131] a consacré l'importance du contenu de l'acte lors du choix de la base juridique correcte. *In particularis*, l'objet des mesures restrictives permet de se pencher sur la répartition verticale et horizontale des compétences de l'Union lors de leur mise en œuvre[132]. En suite, nous allons voir dans quelle mesure le

[131] CJCE, 26 mars 1987, *Commission c. Conseil*, aff. 45/86.

[132] BEAUCILLON, Charlotte. *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2013, pp. 703.

Tribunal a exercé un contrôle de la compétence interne du Conseil, vu l'innovant objet spécifique des mesures restrictives en l'espèce.

L'object des mesures restrictives. Il est notoire que les mesures restrictives autonomes de l'Union européenne se décomposent en une palette extrêmement hétérogène, notamment celles qui s'adressent aux particuliers[133]. Avec le déclenchement du conflit en Ukraine, l'UE a décidé pour la première fois de mettre en œuvre de nouveaux types de mesures restrictives[134], y compris l'interdiction de diffusion contre certains médias russes - et, plus spécifiquement, contre *RT France*. Cela a été rendu possible également grâce à l'absence d'une définition précise de « mesure restrictive »[135], surtout en ce qui concerne le contenu qu'elles peuvent présenter. Tout d'abord, il convient de noter que la terminologie employée dans les traités est générale et sujette à une interprétation extensive. D'autre part, même le droit dérivé n'est pas plus clair sur ce point[136]. En particulier les *Sanction Guidelines*[137] se limitent à donner quelques exemples de possible contenu, en disant que « *The measures used in a specific situation will vary depending on the objectives of the restrictive measures and their likely effectiveness in achieving these objectives under the particular circumstances, reflecting the EU's targeted and differentiated approach* »[138].

Le contenu des actes attaqués. Au-delà de l'examen des finalités des actes adoptés par le Conseil, tel qu'illustré dans la section précédente, les juridictions de l'Union exercent un contrôle sur leur contenu.

En premier lieu, l'analyse se concentre sur la décision et le Tribunal opte pour une interprétation large de cet instrument PESC, régi par l'article 29 du TUE. Les juges de

---

133 BEAUCILLON, Charlotte. *Les mesures restrictives de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, Travaux de droit international et européen*, *op. cit.,* p. 91.

134 POLI, Sara et FINELLI, Francesca. Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression to Ukraine, *op.cit.*

135 *Ibidem,* p. 4.

136 *Ibid.*

137 Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 5664/18).

138 *Ibidem,* §14.

l'Union ont confirmé l'interprétation extensive de la portée des positions de l'Union adoptées par le Conseil[139]. En particulier, l'arrêt *RT France* s'inscrit dans la continuité d'une constante orientation jurisprudentielle, consacrée avec l'affaire *Ezz*[140]. Ce cas a constitué l'occasion d'aborder la *quaestio iuris* concernant le champ d'application de l'article 29 TUE[141], dont la résolution était devenue nécessaire face à la pratique répandue d'adopter des mesures restrictives sur le fondement de cette disposition. En particulier, il a été statué que les positions de l'Union peuvent également être des décisions prévoyant des mesures capables d'influencer les positions juridiques des individus tant qu'elles s'inscrivent dans le domaine de la PESC, concernent une question particulière de nature géographique ou thématique et n'ont pas le caractère d'« actions opérationnelles » au sens de l'article 28 TUE[142].

En second lieu, le Tribunal rappelle « *la vaste portée des buts et des objectifs* »[143] de la PESC. En effet, comme nous l'avons déjà rappelé dans la Section 1, le droit primaire ne spécifie pas d'objectifs propres à cette politique, mais se limite à préciser que « *[l]a compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union [...]* »[144]. En raison de l'ampleur de la compétence européenne en matière de PESC, le Tribunal accorde au Conseil « *une grande latitude aux fins de définir l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune* »[145]. Il en résulte l'impossibilité, pour le Tribunal, de critiquer le choix concernant l'interdiction de diffusion contre les médias russes, opérée par le Conseil[146].

---

139 Pour une critique à cette orientation voir notamment : LONARDO, Luigi. Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine. Case T-125/22 RT France v Council, *op. cit.*

140 Trib. UE, 27 février 2014, *Ezz e.a./Conseil,* aff. T-256/11.

141 L'article 29 TUE prévoit :
« Le Conseil adopte des décisions qui définissent la positions de l'Union sur une questions particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les postions de l'Union ».

142 Trib. UE, 27 février 2014, *Ezz e.a. contre Consei*l, aff. T-256/11, § 41 et 42. Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 50 et 51.

143 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 52.

144 Article 24, § 1, TUE.

145 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 52.

146 *Ibidem.*

Cependant, cette conclusion nous semble critiquable. En effet, si les Traités codifient déjà une distinction peu claire entre la PESC et l'action extérieure générale de l'Union[147], cette décision confirme à nouveau l'impossibilité de contrôler les choix effectués par le Conseil. En effet, si les juges ne doivent pas interférer dans la discrétion politique, se substituant ainsi aux institutions compétentes pour identifier l'intérêt public à poursuivre, un rétrécissement excessif du pouvoir juridictionnel revient à instaurer une immunité des actes ainsi adoptés. Il serait plutôt important de garantir leur contrôle juridictionnel, d'autant plus qu'une base juridique correcte garantie la délimitation appropriée des politiques et des compétences de l'UE[148] et est essentielle pour la réglementation d'aspects procéduraux essentiels[149]. Parmi ceux-ci, il convient de rappeler la participation d'autres organes - notamment la participation du Parlement européen, qui peut être est largement réduite dans la PESC, celle-ci ayant une dimension plutôt intergouvernemental[150] -, ainsi que les formes et l'étendue que cette participation doit prendre[151] et le critère de vote à appliquer pour l'adoption de l'acte par le Conseil[152]. Légitimer un champ d'action démesuré pour la PESC ne permet pas de défendre le respect de ce principe, ce qui entraîne un possible déséquilibre institutionnel et aussi, dans ce cas, un préjudice de la démocratie. En outre, une dépendance excessive à l'égard des objectifs de l'acte[153] entraîne un « risque normatif », car le Conseil serait encouragé à exploiter l'intention politique afin d'influencer les juges dans ses conclusions concernant la base juridique appropriée[154], si le contenu de l'acte soulève des ambiguïtés quant à sa compétence.

---

147 Les frontières entre la PESC et les autres politiques sont devenues plus floues puisque la PESC poursuit les objectifs généraux consacrés à l'article 21 TUE.

148 Il s'agit, ici, d'une question de compétence interne.

149 GATTI, Mauro. *Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP*, in Constitutional Issues of EU External Relations Law de Eleftheria Neframi et Mauro Gatti, *op. cit.*

150 L'implication du Parlement européen se limite à son information par le Conseil, d'après l'article 215 du TFUE.

151 Dans le cas du Parlement européen, il s'agit de choisir entre simple consultation, procédure de coopération et avis conforme.

152 Majorité simple, qualifiée ou unanimité.

153 KLAMERT, Marcus. *Conflicts of Legal Basis: No Legality and No Basis but a Bright Future under the Lisbon Treaty?, op. cit.*

154 *Ibidem*.

La nécessité d'exclure l'hypothèse d'incompétence interne. Bien que, dans la pratique, l'analyse du contenu de l'acte ait été omise, le Tribunal a abordé la question de la répartition horizontale des compétences. Plus précisément, le raisonnement est exposé dans les §§ 59, 60 et 61, où le Tribunal écarte l'hypothèse de chevauchement entre la PESC et les autres domaines d'action européenne possibles. Il est nécessaire de considérer que cette question n'avait pas été soulevée par le demandeur devant le Tribunal, lequel, comme nous l'avons déjà évoqué, soutenait l'incompétence du Conseil au profit de celle des autorités nationales, invoquant donc un simple motif d'incompétence externe[155]. Le Tribunal choisit cependant de s'en saisir, pour deux aspects principaux. D'une part, comme cela a déjà été expliqué, l'incompétence constitue un motif d'ordre public pouvant faire l'objet d'un examen d'office par le Tribunal[156]. D'autre part, il semble que l'initiative jurisprudentielle soit dictée par la volonté de « définir une solution de principe [...] en faisant primer l'objectif de politique étrangère et de sécurité sur des impératifs ou des limitations générés par d'autres politiques de l'UE »[157].

En effet, il existe d'autres domaines de compétence susceptibles d'être mobilisés pour obtenir la suspension de certains contenus. Des actes juridiques de ce type ont déjà été adoptés par l'UE dans le cadre de la lutte contre le phénomène terroriste[158]. Il convient de rappeler à cet égard ces instruments : il s'agit du Règlement[159] relatif à la lutte contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne et de la Directive (UE)

---

[155] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 45.

[156] *Ibidem,* § 46.

[157] CHALLET, Célia. *Les sanctions de l'Union européenne adoptées en réaction à la guerre en Ukraine : défis et enjeux pour le contrôle juridictionnel des mesures restrictives*, Rev. aff. eur. N° 1, 2023, p. 173.

[158] Cependant, il convient également de préciser que leur existence n'est qu'un indicateur d'autres actions possibles, mais cela ne détermine pas en soi que le fondement juridique des actes contestés en justice est erroné. La détermination de la base juridique se fait toujours sur la base des critères objectifs décrits ci-dessus, à savoir l'objectif et le contenu spécifique. Par conséquent, le fondement juridique choisi pour l'adoption d'autres actes communautaires ayant éventuellement des caractéristiques analogues est sans importance. Pour une interprétation jurisprudentielle en ce sens voir notamment : CJUE, 8 septembre 2009, *Commission des Communautés européennes contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-411/06, § 77.

[159] Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, *JOUE*., L 172 du 17 mai 2021.

2017/541[160]. Les bases juridiques de ces législations sont l'article 114 du TFUE[161] et l'article 83 du TFUE[162]. Ainsi, le fondement de ces actes réside dans deux politiques différentes de la PESC, respectivement dans la régulation du marché intérieur et dans l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice (ci-après « ELSJ »).

Alors, il est évident la raison de l'attention dédiée par le tribunal à la question de la compétence interne à adopter les actes attaqués. Le Tribunal, parallèlement à l'établissement de l'insuffisance de l'action politique des États membres pour combattre cette menace[163], a ressenti le besoin de désamorcer d'éventuelles critiques. Alors, il a pris le soin d'expliquer que la lutte contre la désinformation menée par la régulation des services audiovisuels, sur la base des compétences attribuées pour la régulation du marché, est complémentaire à celle menée à travers la PESC.

L'examen du respect de l'article 40 TUE. Après avoir admis que la question de la répartition des compétences internes de l'Union n'avait pas été soulevée par la requérante, le Tribunal se penche sur le chevauchement de la PESC et, en particulier sur « *la possibilité pour l'Union d'intervenir, dans le domaine des services audiovisuels, sur la base [d]es compétences attribuées à l'Union pour la régulation du marché intérieur* […] »[164]. Il conclue que, malgré l'existence de cette compétence, il n'est pas possible de constater la présence d'un empêchement, pour le Conseil, d'adopter la décision PESC. En effet, ces deux différents domaines de compétence « *ne s'excluent pas mutuellement, mais se complètent, chacune ayant son propre champ d'application et visant à atteindre des objectifs différents* »[165]. Cette

[160] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *JOUE*., L 88 du 31 mars 2017.

[161] Pour rappel, l'article 114, § 1, TFUE prévoit que :
« Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. ».

[162] Pour rappel, l'article 83, § 1, TFUE prévoit la compétence du Parlement européen et du Conseil à « établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes. ».

[163] LONARDO, EU Law against hybrid threats: a first assessment, *European Papers*, Vol 6, 2021, No 2. pp. 1075-1096.

[164] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 59.

[165] *Ibidem*, § 61.

conclusion se base sur la solution jurisprudentielle définie dans le cas *Parlement contre Conseil*[166], mais aussi sur le deuxième alinéa de l'article 40 TUE[167]. Cet article a remplacé l'ancien article 47 TUE, qui prévoyait une clause de non-affectation de celui qui était alors le premier pilier[168], en donnant la priorité au pilier supranational, en cas de conflit. La version actuelle de la disposition legislative, au contraire, a introduit une clause de non-affectation réciproque entre la PESC et les autres politiques de l'Union[169].

D'abord, il convient de souligner que l'utilisation de cette disposition par le Tribunal ne semble pas pertinent pour justifier la détermination de la base juridique. En général, la suppression de l'indication d'une politique s'imposant sur les autres en cas de conflit a extrêmement réduit l'utilité de l'article dans le contentieux de la base juridique[170]. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les juges européens ont arrêtés de se référer à cette disposition[171], et cela est d'autant plus évident par rapport à la jurisprudence antérieure[172]. Malgré le fait que les techniques judiciaires employées avant, combinant l'approche du centre de gravité et la primauté de la compétence communautaire, ne soient plus pertinentes, la Cour continue d'utiliser un test de centre de gravité dans le cadre de cet exercice[173]. Cette ligne jurisprudentielle,

---

166 CJUE, *Parlement c. Conseil*, aff. C-130/10, § 66.

167 Le deuxième alinéa de l'article 40 TUE prévoit que :
« De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre. ».

168 L'Union créée par le traité de Maastricht se voyait attribuer des compétences réparties en trois grands groupes, souvent appelés « piliers » : le premier « pilier » regroupait les Communautés européennes, où les compétences transférées par les États membres étaient exercées par les institutions communautaires dans les domaines prévus par le traité ; le deuxième « pilier » concernait la politique étrangère et de sécurité commune définie au titre V du traité ; le troisième « pilier » portait sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, prévue au titre VI du traité.

169 KELLERBAUER, Manuel et KLAMERT, Marcus et and TOMKIN Jonathan. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary, op. cit.*

170 BOSSE-PLATIÈRE, Isabelle. *Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, in E. Carpano et G. Marti, L'exception en droit de l'Union européenne, coll. Droits européens, PUR, 2019, pp. 95-114.

171 Voir notamment : CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement c. Conseil*, préc., § 67-68. Voir également : CJUE, 24 juin 2014, *Parlement contre Conseil*, aff. C-658/11, § 47-49 ; CJUE, 14 juin 2016, *Parlement contre Conseil,* aff. C-263/14, § 43-56 ; CJUE, 4 septembre 2018, *Commission contre Conseil,* aff. C-244/17, § 41-46.

172 CJUE, 20 mai 2008, *Commission contre Conseil*, aff. C-91/05.

173 HILLION, Cristophe. *A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, in Cremona M, Thies A (eds) The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges. Hart Publishing, Oxford, pp. 47–70.

qui s'est concrétisée dans l'arrêt de 2012[174] relatif à la base juridique des mesures restrictives , souligne le « caractère désormais inopérant de l'article 40 TUE pour délimiter le champ d'application de la PESC par rapport aux autres compétences de l'UE »[175]. Toutefois, même la méthode du test de gravité n'est pas apte à désigner la base juridique correcte, dans le cadre de l'exorbitant champ d'application de la PESC.

Cependant, l'analyse du Tribunal, rattachant les mesures restrictives à la PESC, s'avère, à notre avis, incorrecte puisque les sanctions en cause ont un caractère purement interne[176].

Paragraphe 2. L'objet des mesures restrictives : une ambiguïté de leur rattachement à la PESC

Le caractère purement intérieur des mesures restrictives. Même si le Tribunal a, d'une manière qui a été jugée insuffisante, évalué la question de l'incompétence interne à l'égard du domaine de régulation du marché intérieur, il a esquivé d'apprécier le possible chevauchement entre la PESC et l'ELSJ. Comme nous avons rappelé dans le paragraphe d'avant, l'ELSJ est un parmi les domaines qui seraient susceptibles d'être mobilisés pour combattre la diffusion de certains contenus. Par exemple, la Directive 2017/541[177], à son article 5[178], prévoit l'obligation de sanctionner les messages de glorification des actes terroristes dans la mesure où ils incitent à commettre un tel type d'infraction. En plus, même si la désinformation ne se retrouve pas parmi les objectifs de l'ELSJ en vertu de l'article 67 TFUE, certains auteurs concluent que elle relève de cette politique[179], puisque, dans la

---

[174] CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement c. Conseil*, préc., § 47-49.

[175] BOSSE-PLATIÈRE, Isabelle. *Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, *op. cit.*

[176] Pour une interprétation en ce sens voir : FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.*

[177] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, *préc.*

[178] Pour rappel, l'article 5 de ladite Directive prévoit que :
« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soit punissable en tant qu'infraction pénale, lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public par un quelconque moyen, que ce soit en ligne ou hors ligne, d'un message avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 3, paragraphe 1, points a) à i), lorsqu'un tel comportement incite, directement ou indirectement, par exemple en glorifiant les actes terroristes, à commettre des infractions terroristes, créant ainsi le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. »

[179] FAVIÈRE, Florent. Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, *op. cit.,* p. 495.

Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE pour la sécurité[180], la désinformation est énumérée parmi les menaces hybrides que l'Union veut prioritairement contraster. Ainsi, l'UE pourrait adopter des actions dans le cadre de l'ELSJ car la désinformation, étant une menace hybride[181], constate aussi une dimension de sécurité interne à dimension transnationale[182].

Dès lors, il est évident la nécessité d'assurer l'absence d'un chevauchement entre ces politiques, en évitant ainsi une instrumentalisation de la PESC pour la réalisation de l'objectif de sécurité au sein de l'Union.

Le Tribunal s'est abstenu d'examiner cette question, car elle aurait soulevé le caractère purement interne des mesures restrictives[183]. En effet, comme nous l'avons déjà rappelé, l'objet des mesures est l'interdiction de toute forme de diffusion, ainsi que de toute forme de participation à la diffusion, des « contenus » émis par les sujets énumérés à l'Annexe XV du Règlement (UE) 2022/35[184]. Comme nous pouvons constater en lisant l'Annexe, il s'agit des médias russes qui sont établis à l'intérieur du territoire de l'Union. Ces médias sont passibles de sanctions de la part des autorités réglementaires nationales, ce qui a été confirmé dans le cas des mesures prises par deux États membres, la Lituanie et la Lettonie, qui seront analysées dans le chapitre suivant.

La captation PESC de la lutte contre la désinformation au sein de l'Union. La question de la portée géographique et, partant, du contenu des actes PESC n'est pas

[180] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final.
Cette Communication, qui fournit un cadre global pour soutenir les politiques nationales pendant la période 2020-2025, définit les principales priorités pour garantir la sécurité physique et numérique au sein de l'UE.

[181] Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, p. 4. La désinformation vient énumérées parmi les menaces hybrides menées par des acteurs étatiques ou non étatiques. L'urgence d'intervenir pour plaquer la diffusion de la désinformation s'explique aussi, selon la Commission, vu qu'il s'agit d'un phénomène de grande ampleur. Pour soutenir cet argument la Commission renvoie à la précédente Communication concernant la désinformation liée à la COVID-19 (Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation concernant la COVUD-19 - Démêler le vrai du faux, JOIN(2020) 8 final).

[182] Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, p. 1.

[183] FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.*

[184] Pour une analyse sur le champ d'application des actes voir : CILIBERTI, Liliana. Free flow of information – Il contrasto alla disinformazione in tempi di guerra, *Media laws*, n° 2, 2022, pp. 349-406.

insignifiante. En effet, les mesures restrictives ont un caractère purement externe et la seule exception à cette règle « *concerne la lutte globale contre le terrorisme, menace à caractère diffus et international* »[185]. En revanche, les restrictions PESC poursuivant un objectif de « sécurité publique de l'Union » en conformité avec l'article 21, § 2, lettre a), TUE, concernent spécifiquement les médias financés par le gouvernement russe mais situés sur le territoire de l'Union. Dans ce cas, donc, le concept de « sécurité publique de l'Union » qui englobe transversalement aussi bien l'aspect intérieur qu'extérieur, semble, en réalité, appliqué à une situation qui relève de la sécurité intérieure[186]. C'est pourquoi certains commentateurs ont avancé l'hypothèse qu'une action de l'Union fondée sur un domaine de compétence interne aurait été plus appropriée et non sur une politique extérieure comme la PESC[187]. En particulier, l'ELSJ semble être plus approprié par rapport à la PESC, compte tenu notamment de la solution jurisprudentielle dégagée par la Cour dans l'affaire *Parlement européen c. Conseil*[188]. Le cas, concernant l'articulation des compétences PESC et ELSJ, avait été résolu en distinguant la sécurité intérieure de l'Union, relevant de l'ELSJ, de la sécurité internationale, relevant de la PESC.

En conclusion, étant donné que l'objet des actes contestés affecte des entités financées par un État tiers, mais situées et actives sur le territoire de l'Union, il convient de requalifier l'objectif de sécurité extérieure en tant qu'interne. Le seul aspect externe des mesures restrictives resterait alors le volet politique, en ce qu'elles contribuent à affirmer l'Union européenne comme un acteur opérant sur la scène internationale et qu'elles sont destinées à induire un changement dans la politique ou dans la conduite des acteurs auxquels elles visent. Mais, puisque leur finalité serait interne, la compétence européenne pertinente ne serait plus la PESC, mais une politique intérieure avec des aspects extérieurs, comme l'ELSJ.

---

[185] BEAUCILLON, Charlotte. *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 23, note 81.

[186] FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.*

[187] *Ibidem*.

[188] CJUE, *Parlement européen c. Conseil*, préc.

CHAPITRE 2 - L'ÉTAT DE DROIT EN PÉRIODE DE CRISE : LES RISQUES D'UNE APPROCHE D'URGENCE JURIDIQUE

La référence au caractère « extraordinaire » du contexte de crise causée par la guerre est mobilisé par le Conseil[189] et par le Tribunal au moment du contrôle juridictionnel de la base juridique en qualité de critère juridique pour renforcer la conclusion de bien fondement de ces mesures (Section 1). Deuxièmement, cette notion à été rappelée pour exclure la violation des droits de la défense de la requérante, en particularité à du droit à être entendue, qui est un parmi les remparts du principe de légalité (Section 2). Troisièmement, le contexte vient aussi rappelé lors de l'examen du respect des conditions listées dans l'article 52 § 1 de la Charte et le Tribunal semble ne pas pousser son contrôle juridictionnel en relayant sur le caractère extraordinaire de ce dernier (Section 3).

Section 1. L'extrême urgence : un contexte nécessitant une action européenne

Comme nous l'avons conclu dans le dernier paragraphe de la section précédente, compte tenu du caractère purement interne des mesures restrictives en question, la PESC ne semble pas être une base viable pour empêcher la diffusion de tels contenus[190]. Pour cette raison, il convient maintenant de se demander si l'Union peut se fonder sur une base juridique alternative ou utiliser une réglementation déjà présente dans le droit secondaire (§ 1). En suite, il est nécessaire d'examiner dans quelle mesure le « contexte » a impacté la détermination de la base juridique (§ 2).

Paragraphe 1. Autres chemins possibles pour la lutte européenne contre la désinformation

Afin de comprendre si l'Union pouvait entreprendre une differente action finalisée à sanctionner les médias russes, il est opportun de prêter une attention particulière aux dispositions pertinentes de l'ELSJ d'abord, et à celles dédiées à la régulation du marché commun en suite.

[189] Décision 2022/351, Considérant 10.

[190] FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.*

<u>Les menaces hybrides : un cadre juridique fragmentaire</u>. Avant de traiter la question de savoir s'il est possible d'utiliser une base juridique relevant de l'ELSJ, il convient d'introduire le concept de « menace hybride » et de rappeler quels sont les outils à disposition de l'Union pour les combattre. Bien qu'il s'agit d'une expression utilisée surtout dans le discours politique, les « menaces hybrides » ont été définies par la Commission[191] comme des menaces multidimensionnelles « combinant des mesures coercitives et des mesures subversives, elles utilisent des outils et des tactiques aussi bien conventionnels que non conventionnels (diplomatiques, militaires, économiques et technologiques) pour déstabiliser l'adversaire »[192]. Il est nécessaire de préciser que, politiquement, la compétence à agir contre celles-ci incombe au premier chef sur chaque État membre et que les efforts européens ne sont que complémentaires[193]. La compétence de l'Union européenne peut être engagée seulement lorsqu'il y a un élément transfrontalier concernant la nature de la menace ou la cible de celle-ci. Cependant, il faut tenir compte que le droit européen ne contient pas des outils spécifiques pour contrecarrer les atteintes provoquées par les menaces hybrides[194]. La compétence de l'Union pourrait se baser sur les compétences partagées[195], sur la PESC ou dans le cadre de l'harmonisation du marché intérieur[196]. En ce qui concerne la lutte contre la désinformation, il semble que l'action de

---

[191] Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides*, JOIN(2018) 16 final.

[192] *Ibidem*, p. 1.

[193] Conclusions du Conseil, 10 décembre 2019, *Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides*, n° 14972/19.

[194] LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment, *op. cit.*

[195] Pour rappel l'article 4, § 2, TFUE prévoit que :
« Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants:
a) le marché intérieur;
b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité;
c) la cohésion économique, sociale et territoriale;
d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer;
e) l'environnement;
f) la protection des consommateurs;
g) les transports;
h) les réseaux transeuropéens;
i) l'énergie;
j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité. »

[196] LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment, *op. cit.*

l'Union[197] tourne autour de l'article 114 TFUE et la PESC[198], en excluant ainsi l'usage de l'ELSJ.

Toutefois, puisque les mesures poursuivent un objectif de « sécurité intérieure de l'Union », « la mobilisation […] d'autres domaines de compétence internes, tels que de l'ELSJ »[199] serait justifiée[200]. Ainsi, il est opportun d'analyser cette éventualité dans le cas d'espèce.

La Directive 2017/541 et l'article 83 TFUE. Pour évaluer le possible usage de l'ELSJ, nous pouvons partir en regardant la Directive 2017/541[201]. En particulier, en voulant établir une comparaison avec cet acte, il en ressort qu'elle est fondée sur l'article 83 TFUE, qui se trouve au sein du Chapitre 4, intitulé « Coopération judiciaire en matière pénale ». Cet article ne serait pas utilisable dans le cas présent, car il prévoit la possibilité pour l'Union d'établir des règles minimales concernant « la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes »[202]. Dans ce cas, il faut observer que la désinformation en général ne peut pas être considérée en soi comme un acte illicite, car elle ne fait pas partie des manifestations de la pensée contenant des éléments illégaux - et, *a fortiori*, elle ne relève pas nécessairement du pénal[203]. Ainsi, l'ELSJ ne semble pas être une politique dans laquelle l'action de l'Union aurait pu se réaliser.

---

[197] Elle se concrétise aussi dans l'adoption de plusieurs actes juridiques non contresignants, comme nous le verrons en suite dans notre commentaire.

[198] LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment, *op. cit.*

[199] FAVIÈRE, Florent. Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, *op. cit.*

[200] *Ibidem.*

[201] Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, *préc.*

[202] Article 83, § 1, TFUE.

[203] DONATI, Filippo. Fake news e libertà di informazione, *Media Laws*, n° 2, 2018, p. 440 ; LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment*, op. cit.*
La désinformation ne consiste pas toujours en déclarations illégales : le « *fake news* », par exemple, est considérable illégal dans la mesure où constitue une fraude à la consommation ou un discours haineux.

<u>La régulation du marché : un levier pour neutraliser la désinformation</u>. Pour lutter contre la désinformation, l'UE peut se prévaloir de la clause générale de l'article 114 TFUE[204]. Cet article prévoit une compétence résiduelle de l'Union européenne pour arrêter des « mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur »[205]. Cet article a été utilisé, dans le passé, pour adopter des mesures afin d'éviter la diffusion des informations fausses, sur les plateformes numériques[206]. En particulier, le *Digital Service Act*[207] (ci-d'après « DSA ») se fonde sur cette base juridique. Également cette disposition constitue le fondement sur lequel se base le *European Media Freedom Act*[208], le règlement établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur. Le règlement, récemment adopté, a modifié la Directive (UE) 2010/13/UE[209] (ci-d'après « Directive 2010/13 »), qui avait déjà été amendée par la Directive 2018/1808[210] (ci-d'après « Directive Services de médias audiovisuels »)[211]. Ces normatives, fondées sur des bases juridiques[212] concernant la prestation et réception de services, s'appliquent également à l'encontre des services de médias des États tiers. En effet, même si généralement la politique du marché n'est pas apte à lutter efficacement à l'encontre des menaces directes provenant des pays tiers[213], l'article 2,

[204] LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment*, op. cit.*

[205] Article 114, § 1, TFUE.

[206] LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment*, op. cit.*

[207] Règlement (UE) n° 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (Règlement sur les services numériques), *JOUE*, n° L277/1, 27 octobre 2022.

[208] Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024, *préc.*

[209] Directive (UE) 2010/13 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»), *JOUE*, n° L. 95/1, 14 avril 2010.

[210] Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, *JOUE*, n° L 303/69, 28 novembre 2018.

[211] Ces Directives se fondent sur une différent base juridique : à savoir les articles 53, § 1, et 62 du TFUE.

[212] *Ibidem.*

[213] LONARDO, Luigi. EU law against hybrid threats: A first assessment*, op. cit.*

§ 3, lettre c) de la Directive 2010/13[214] prévoit un critère pour soumettre le fournisseur de services de médias d'un État tiers à la juridiction des États de l'UE. Ainsi, les autorités nationales de régulation ont la compétence pour les sanctionner.

<u>La Directive 2010/13 et les cas de la Lettonie et de la Lituanie</u>. Il est donc opportun d'approfondir le cas de la Lituanie et de la Lettonie, États membres de l'UE où les autorités nationales de régulation ont adopté une interdiction de transmission de certaines chaînes en langue russe. Plus précisément, la transmission de *RTR Planeta* a été suspendue en 2015[215] pendant trois mois par l'autorité lituanienne en raison des contenus diffusés, considérés comme une incitation à la haine[216]. En mars 2019, c'est l'autorité lettone qui a pris des mesures de suspension contre la chaîne russe *Rossiya RTR*, diffusée depuis la Suède en Lettonie[217]. Ces sanction, réitérées ultérieurement également après le déclenchement du conflit[218], ont été évaluées et jugées compatible[219] par la Commission européenne avec le droit de l'UE en la matière, en particulier avec l'article 3 § 2 de ladite directive[220]. Cet article, en effet, au § 1, impose l'obligation pour les États membres de s'assurer qu'il n'y a pas d'obstacles à la « retransmission sur leur territoire de services de médias audiovisuels en provenance d'autres États membres. »[221]. Le § 2 de cette disposition prévoit des exceptions provisoires au principe de la liberté de radiodiffusion télévisuelle[222], y

---

[214] Pour rappel, l'article 2, § 3, lettre c) prévoit que :
« lorsqu'un fournisseur de services de médias a son siège social dans un État membre, mais que les décisions relatives aux services de médias audiovisuels sont prises dans un pays tiers, ou vice-versa, il est réputé être établi dans l'État membre en question si une partie importante des effectifs employés aux activités de services de médias audiovisuels opère dans cet État membre.»

[215] La suspension du service pour une durée de trois mois a de nouveau été adoptée en 2017 et 2018.

[216] *Lietuvos Radio ir Televizijos Komisija, press release* :
https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1341446/lrtk-antra-karta-per-pusmeti-nustate-pazeidima-rtr-planeta-laidose

[217] https://www.telesatellite.com/actu/54372-chaines-de-television-russes-interdites-en-lettonie.html

[218] *Nacionālā Elektronisko Plašsazinas Līdzeklu Padome, press release :*
https://www.neplp.lv/en/article/national-electronic-mass-media-council-latvia-neplp-calls-all-european-media-regulatory-authorities-follow-us-and-restrict-retransmission-programmes-rossiya-rtr-rossiya-24-un-tv-centre-international-tvci

[219] La procédure d'évaluation est prévue à la dernière phrase de l'article 3 § 2 de la directive, qui prévoit que « la Commission statue, dans un délai de deux mois à compter de la notification des mesures prises par l'État membre, sur la compatibilité de ces dernières avec le droit de l'Union. […] ».

[220] Pour un résumé sur les décision de la Commission concernant les suspensions des médias russes en Lettonie et Lituanie voir :
https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/news/decision-latvia-suspend-broadcast-tv-channel-rossiya-rtr-compatible-eu-law

[221] Article 3, § 1, Directive 2010/13.

[222] Article 3, § 2, Directive 2010/13.

compris la possibilité de prendre des mesures contre les services de médias audiovisuels qui diffuseraient des contenus d'« incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité »[223].

Il est donc clair qu'il existe une compétence des autorités nationales pour agir sur la base de la directive. Au contraire, compte tenu des considérations précédentes, il ne semble exister aucune base juridique substantielle permettant au Conseil de l'UE d'adopter des sanctions pour les contenus éditoriaux des chaînes d'information de pays tiers établies dans les États membres.

Cependant, le Tribunal, pour motiver la légitimité des mesures restrictives infligées par le Conseil, semble se fonder de manière prépondérante sur la nécessité d'agir rapidement plutôt que sur l'existence d'une compétence de l'UE[224]. Cela s'aligne à une jurisprudence[225] qui, répondre à la question du fondement de la base juridique choisie pour l'adoption d'un acte, ne se limite plus d'analyser uniquement l'objectif et le contenu de l'acte, mais prend également en considération le contexte juridique dans lequel la mesure a été adoptée.

Paragraphe 2 - Le contexte des mesures restrictives : une raison de leur rattachement à la PESC

Comme nous avons déjà démontré, l'utilisation, dans ce cas, des bases juridiques relevant de la PESC dans la lutte contre la désinformation peut être soumise à certaines ambiguïtés[226]. Cependant, ces incertitudes n'ont même pas été examinées par le Tribunal. D'ailleurs, il nous semble qu'il ait basé la justification du bien-fondé des

[223] Article 6, Directive 2010/13.

[224] À ce sujet, voir : CHALLET, Célia, The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *EU Law Live*, 2022, Weekend Edition n° 114, pp. 3-5.

[225] CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c. Conseil*, aff. C-431/11, § 48 ; CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni c. Conseil*, aff. C-656/11 § 50. Concernant plus particulièrement la PESC : CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen c. Conseil*, aff. C-263/14.

[226] Voir sur ce sujet : CHALLET, Célia, The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.* ; FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.* ; LONARDO, Luigi. Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine. Case T-125/22 RT France v Council, *op. cit.*

actes surtout sur le contexte d'extrême urgence qui avait mené, selon le Conseil, à leur adoption.

Le « contexte » : critère pour évaluer la base juridique. En ce qui concerne la portée juridique du « contexte » il est necessaire, d'abord, de préciser que cette notion s'est imposée parmi les critères à disposition des juridictions européennes pour évaluer le choix de la base juridique de fond d'un attaqué. Effectivement, les juridictions de l'Union européenne ont évolué dans leur approche pour déterminer la base juridique appropriée des mesures adoptées. Au-delà de la finalité et du contenu des actes, elles prennent désormais en compte le contexte juridique dans lequel ces mesures sont prises. Cette évolution jurisprudentielle met en lumière l'importance du contexte dans le choix de la base juridique, comme en témoignent plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne[227].

Spécifiquement, dans le cas en commentaire, les mesures restrictives adoptées s'inscrivent dans le contexte de l'agression armée de l'Ukraine par la Russie. Le contexte a été rappelé dans la décision établissant ces mesures, lorsque le Conseil a retenu opportun de souligner la gravité de la situation et les actions de la Russie visant à déstabiliser l'Ukraine[228]. Telle circonstance a aussi été mentionnée dans le Tribunal lors de l'examen de la compétence du Conseil, au paragraphe § 55 de l'arrêt[229]. En outre, dans le même point, les juges ont précisé que « ces mesures s'inscrivent dans la continuité des actions de l'Union »[230].

Ainsi, le Tribunal, dans son raisonnement, rappelle le contexte de crise de guerre en tant que notion juridique pertinente pour examiner le fondement des mesures restrictives adoptées, même si ce n'est que brièvement et de manière très indirecte. Bien qu'il ne soit pas immédiatement apparent en première lecture, le relief de cette

[227] CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c. Conseil*, aff. C-431/11, § 48 ; CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni c. Conseil*, aff. C-656/11, § 50. Concernant plus particulièrement la PESC, voyer Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT présentées le 28 octobre 2015 pour l'affaire *Parlement européen c. Conseil*, relatif à l'accord UE/Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, § 59, 14 juin 2016.

[228] Décision (PESC) 2022/351, Considérant. 10.

[229] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 55.
Le tribunal mentionne le « contexte marqué par une agression militaire de l'Ukraine ».

[230] *Ibidem*.

notion est prononcé. D'un côté, cette mobilisation, contribue à reconnaitre un large pouvoir discrétionnaire du Conseil dans le choix des mesures appropriées pour atteindre les objectifs de la PESC, notamment dans un contexte aussi complexe et changeant. De l'autre côté - et c'est peut-être le plus surprenant -, il nous semble possible de déduire que, pour le Tribunal, le contexte est un parmi les facteurs qui ont déterminé le fondement PESC[231].

Le « contexte » : justification principale du rattachement à la PESC. En effet, lors de son examen du principe de subsidiarité, le Tribunal a estimé que les mesures restrictives relevant de la PESC étaient un moyen plus efficace pour atteindre l'objectif[232]. Bien qu'il existe une compétence des autorités nationales à sanctionner les contenus inappropriés sur la base de la Directive 2010/13, le Tribunal a précisé que l'Union européenne est mieux placée pour agir immédiatement et uniformément. En outre, cela suggère que une hypothétique action de l'Union sur la base de l'article 114 TFUE avait été écartée en raison de la nécessité d'une action rapide. En effet, ces voies auraient compromis l'uniformité et l'immédiateté de la réponse car les mesures d'harmonisation doivent être adoptées à l'issue d'une procédure législative ordinaire.

En conclusion, la légitimité des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'UE repose principalement sur le contexte d'urgence. La nécessité d'agir rapidement et uniformément face aux menaces hybrides et à la désinformation justifie l'orientation vers la PESC, malgré l'existence de compétences nationales et d'autres bases juridiques potentielles. Cette approche souligne l'importance du contexte dans le choix de la base juridique, qui prévaut sur les deux autres critères, bien qu'ils soient plus objectifs.

[231] FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.*

[232] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 58-62.

Section 2. La justification par l'urgence de dérogations supplémentaires aux droits procéduraux

À l'appui du recours et parmi les autres moyens la société *RT France* invoque la méconnaissance des ses droits de défense[233]. Ce moyen a été décomposé en deux branches différentes, la première concernant l'« insuffisance des motifs justifiant l'adoption des actes attaqués à l'égard de la requérante »[234] et, la seconde, relative au « non-respect du droit d'être entendue de celle-ci avant l'adoption des actes attaqués »[235]. En particulier, nous allons analyser cette seconde branche, étant donné l'intérêt que le droit à être entendue revêt comme rempart du principe de légalité. Une telle importance fut confirmée par la Cour de Justice, selon laquelle le droit « poursuit un double objectif. D'une part, il sert à l'instruction du dossier et à l'établissement des faits le plus précisément et correctement possible et, d'autre part, il permet d'assurer une protection effective de l'intéressé »[236].

D'abord, il convient d'étudier le fondement de la dérogation supplémentaire au droit d'être entendu admise par le Tribunal (§ 1). En suite, il nous semble pertinent de voir l'incidence de l'arrêt sur les futurs contrôles juridictionnels relatifs au respect des droits procéduraux (§ 2).

Paragraphe 1. La dérogation à l'article 41 de la Charte par le biais de l'extrême urgence

Selon la requérante[237], les actes adoptés par le Conseil constitueraient une atteinte de ces droits et du principe de contradictoire qui leur est inhérent, puisque aucune notification individuelle préalable des mesures restrictives avait été lui envoyée[238], ni aucune prise de contact officielle ou informelle avait été mise en œuvre[239]. Cette garantie procédurale doit être respectée par l'autorité competente de l'Union en vertu

[233] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 45.

[234] *Ibidem,* § 73.

[235] *Ibid*.

[236] CJUE, 14 octobre 2021, *Belén Bernaldo de Quiros c. Commission*, aff. C-583/19, § 64.

[237] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 65-71.

[238] *Ibidem,* § 67.

[239] *Ibid.*

de l'article 41, § 2, lettre a), de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « CDFUE »)[240]. Le droit d'être entendu s'applique aussi dans le cas d'adoption des mesures restrictives mais il n'est toutefois pas absolu, puisqu'il peut faire objet de limitations conformément à l'article 52, § 1, CDFUE[241].

Premièrement, il convient examiner quels exceptions à ce droit ont été admises par la jurisprudence. Deuxièmement, il conviendra de voir dans quelle mesure le Tribunal a appliqué de manière analogique l'exception dégagée dans l'arrêt *People's Mojahedin Organization of Iran*[242] au cas d'espèce.

Les exceptions à l'article 41, § 2, lettre a) de la Charte. La Cour de justice[243] a reconnu, dans le cadre de l'application de mesures restrictives contre la Syrie, la possibilité de prendre et de notifier des décisions aux entités morales ou physiques concernées sans audition préalable lorsque « le nom de la personne ou de l'entité concernée est maintenu sur la liste des personnes et des entités faisant l'objet de mesures restrictives »[244]. Mais l'exception au droit d'être entendu la plus importante pour notre intérêt est rappelée par le Tribunal au § 80 de l'arrêt en commentaire. En effet, l'apparat judiciaire a cité la jurisprudence européenne[245] qui admet que, dans l'adoption d'une mesure restrictive individuelle de gel de fonds, « le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable à la personne ou à l'entité concernée les motifs sur lesquels il entend fonder cette inscription»[246]. La Cour de Justice motive son raisonnement sur la base de la nature d'une telle mesure: « afin de ne pas compromettre son efficacité, doit, par sa nature même, pouvoir bénéficier d'un effet

---

240 L'article 41, § 2, lettre a), CDFUE, prévoit :
« Ce droit comporte notamment:
a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; »

241 L'article 52, § 1, CDFUE, prévoit :
« Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives. »

242 CJUE, 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09.

243 CJUE, 1er octobre 2020, *Drex Technologies SA c. Conseil*, aff. C-348/19 P.

244 *Ibidem*, § 47.

245 CJUE, 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, *préc*., § 61.

246 *Ibidem*, § 80.

de surprise et s'appliquer immédiatement »[247]. Une telle exception trouve son origine « dans la nécessité d'assurer l'efficacité des mesures de gel de fonds »[248] et « dans des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres »[249]. Cette dérogation à la fondamentale garantie procédurale d'être entendu avant l'adoption d'un acte affectant de manière défavorable ses propres intérêts est contrebalancée par le droit à des auditions postérieures à l'adoption de la décision[250]. Il convient de conclure que, selon cette interprétation jurisprudentielle consolidée, la limitation du droit à être entendu découle de la nature même de la mesure restrictive, en raison de son contenu - elle est donc intrinsèque au gel des capitaux.

L'élargissement de l'exception au cas d'espèce. Dans ce cas, ce qui surprend, c'est que, malgré le fait que le contenu des mesures restrictives contestées en justice ne soit pas un gel de capitaux, le Tribunal a appliqué de manière analogique ladite solution jurisprudentielle. Bien que l'arrêt *People's Mojahedin Organization of Iran*[251] concerne le gel de capitaux, le Tribunal a retenu que la même exception pouvait être entendue à la mesure d'interdiction de diffusion dont *RT France* fait objet, en se fondant sur le contexte qui a conduit à son adoption[252]. En effet, pour déterminer si l'absence de notification préalable à RT France concernant la décision attaquée constituait une violation de son droit à être entendue, le Tribunal a pris en considération le l'« extrême urgence » liée au contexte géopolitique[253]. La conclusion à laquelle les juges sont parvenus est de l'absence d'une violation du droit d'être entendue de la requérante[254], car l'exclusion de telle « dérogation supplémentaire aux droits de la défense par le Conseil »[255] entraîne une privation « de portée et d'effet

[247] CJUE, 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran, préc.,* § 80.

[248] *Ibidem,* § 81.

[249] *Ibid*.

[250] *Ibid.,* § 80 ;

[251] *Ibid.*

[252] FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, op. cit.*

[253] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 84.

[254] *Ibidem,* § 92.

[255] CHALLET, Célia. Les sanctions de l'Union européenne adoptées en réaction à la guerre en Ukraine : défis et enjeux pour le contrôle juridictionnel des mesures restrictives, *op. cit.*

utile »[256] de la mesure. En effet, contexte extraordinaire et d'extrême urgence exige une mise en œuvre immédiate et une réaction rapide pour combattre les actions russes de déstabilisation de l'Union européenne et violation du droit international, dont l'acte du Conseil constitue une concrétisation. En outre, comme le précise le Tribunal au § 87, l'agression russe était perçue « comme étant destinée à avoir une courte durée »[257] et, pour cette raison, « le Conseil lors de l'audience, compte tenu de ladite exigence, il aurait été dans l'impossibilité de donner un délai réellement suffisant à la requérante pour lui permettre de soumettre ses observations avant l'adoption des actes attaqués, sans compromettre l'efficacité des mesures restrictives en cause »[258].

Il convient, donc, de noter que, dans tous les deux cas[259], l'exception au droit de la défense est rattachée à l'exigence d'assurer l'effectivité de la mesure. Cependant, concernant l'interdiction de diffusion de contenus, cette exigence n'est pas déterminée par une condition inhérente à la mesure même, mais par la présence d'une condition extérieure à celle-ci, notamment l'extrême urgence de la situation.

Ainsi, il nous semble nécessaire de nous demander si l'urgence peut légitimement établir une exception à une garantie procédurale fondamentale.

Paragraphe 2. Une possible application arbitraire de la notion d'« extrême urgence »

L'analyse de la prise en compte du « contexte » dans l'adoption d'actes pouvant méconnaître les droits de la défense met en lumière des enjeux juridiques complexes. Le Tribunal de l'UE, s'appuyant sur une jurisprudence établie, notamment l'affaire *Commission e.a. contre Kadi*[260], a reconnu la légitimité de considérer le contexte de guerre lors de l'évaluation de ces actes. Cependant, l'invocation de l'« extrême urgence » comme justification reste problématique en raison de ses contours flous et de l'absence d'une clause de dérogation explicite en droit européen pour des situations

[256] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 84.

[257] *Ibidem,* § 87

[258] *Ibid*.

[259] C'est-à-dire dans *RT France* et *People's Mojahedin Organization of Iran*.

[260] CJUE, 18 juillet 2013, *Commission e.a. contre Kadi*, aff. C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, § 102.

d'urgence. Cela confère une large marge d'appréciation au Conseil et au Tribunal, posant des questions sur la protection des droits fondamentaux. La préoccupation réside dans le potentiel usage futur de cette notion pour justifier des dérogations à des garanties procédurales essentielles, menaçant ainsi l'État de droit.

Les circonstances à évaluer pour vérifier l'existence d'une violation. D'abord, il convient de vérifier si la prise en compte du « contexte » d'adoption de l'acte méconnaissant les droits de la défense est justifiée par le droit. Au § 78 de l'arrêt, le Tribunal rappelle une constante jurisprudence sur ce point et, en particulier, le fondamental cas *Commission e.a. contre Kadi*[261]. Dans cette affaire la jurisprudence établit les circonstances spécifiques qui doivent être évaluées dans un examen relatif à l'existence d'une violation des droits de la défense, notamment la nature de l'acte en cause, le contexte de son adoption et les règles juridiques régissant la matière concernée[262]. Il est, donc, necessaire de conclure que le tribunal a légitimement pris en compte le contexte de guerre, dans lequel la décision du Conseil a été adoptée. En outre, il est aussi évident que le déclenchement de l'invasion armée de l'Ukraine par la Russie est sans aucun doute une situation d'extrême urgence, que l'Union européenne doit contrecarrer.

L'extrême urgence : une notion juridique aux contours flous. Toutefois, justifier une exception au droit d'être entendu sur la base du contexte demeure regrettable. En effet, cette notion, codifiée par la jurisprudence, n'est pas délimitée et laisse une excessif marge d'appréciation au Conseil et à la jurisprudence lors de son contrôle de conformité aux droits fondamentaux et au principe de proportionnalité des actes attaqués. Il conviene de rappeler que dans le droit européen n'existe pas une clause de dérogation en cas d'état d'urgence comme dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[263] ou dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et

[261] CJUE, 18 juillet 2013, *Commission e.a. contre Kadi*, *préc.,* § 102.

[262] *Ibidem.*

[263] L'article 4, § 1 dudit Pacte prévoit que :
« Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. »

des libertés fondamentales[264]. L'admissibilité de l'exception d'« extrême urgence » se base donc seulement sur l'opinion des juges et le fait que dans ce cas elle ait été jugée valide signifie qu'elle pourrait être utilisée dans des situations et pour des mesures différentes.

Il convient de préciser que, en tout cas, la prétendue violation du principe de bonne administration n'abouti à l'annulation du règlement attaqué que dans la mesure où cette irrégularité aurait pu avoir une incidence sur le résultat de la procédure, affectant ainsi *in concreto* les droits de la défense de la requérante. À ce propos, le Tribunal[265] s'appuie sur l'arrêt *DenizBank contre Conseil*[266], en disant que la requérante aurait du démontrer que si la notification avait eu lieu, le résultat de la procédure aurait été différent[267]. Ainsi, même si le Tribunal avait admis une violation du droit à être entendu, l'annulation de l'acte n'aurait pas eu lieu puisque la requérante n'a pas été capable de répondre à la norme concernant la preuve[268].

Toutefois, il est opportun de s'inquiéter de l'éventuel usage *pro futuro* de l'« extrême urgence » comme exception à une garantie procédurale fondamentale pour l'état de droit et sur la possibile implication de cette notion dans la justification des dérogations à d'autres droits fondamentaux[269].

---

[264] Pour rappel l'article 15, § 1, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que :
« En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. »
Par ailleurs, le Tribunal n'a pas eu à se prononcer sur l'argument, soulevé dans le cas *Seifert c. Conseil*, de l'impossibilité pour le Conseil de déroger aux droits fondamentaux en se prévalant d'un état d'urgence au sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'affaire ayant été jugée irrecevable.

[265] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 82.

[266] Trib. UE, 13 septembre 2018, *DenizBank contre Conseil,* aff. T-798/14.

[267] *Ibidem,* § 92.

[268] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 82.

[269] CHALLET, Célia. Les sanctions de l'Union européenne adoptées en réaction à la guerre en Ukraine : défis et enjeux pour le contrôle juridictionnel des mesures restrictives, *op. cit.*

Section 3. La justification par l'urgence d'une tutelle limitée des droits fondamentaux

Enfin, il est nécessaire d'analyser le raisonnement conduit par le Tribunal, lors de son contrôle juridictionnel concernant le respect des conditions posées par l'article 52, § 1, CDFUE pour qu'une limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par celle-ci puisse être légitime. Dans le § 1, il sera expliqué dans quelle mesure le Tribunal exerce un contrôle de proportionnalité restreint. Ensuite, dans le § 2, il conviendra voir les perspectives qu'auraient offert un contrôle de proportionnalité plus intense.

Paragraphe 1. Un contrôle restreint de la condition de nécessité en vertu du contexte exceptionnel

Le contenu de l'exigence de proportionnalité. En particulier, les mesures, en interdisant temporairement la transmission des contenus de certains médias russes, comportent une limitation du droit à la liberté d'expression des requérantes et des autres destinataires de ces sanctions. L'existence de cette limitation a été expressément admise dans les considérants 10 et 11 des actes attaqués et confirmée par le Tribunal[270]. Le droit à la liberté d'expression est un droit garanti par l'article 11, § 1, CDFUE[271] et, comme précisé dans les Explications à la Charte, ce droit a le même sens et la même portée que celui garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »), à l'article 10, § 1[272].

Le droit à la liberté d'expression fait partie de la catégorie des droits susceptibles de connaître une limitation, laquelle doit être conforme aux conditions posées par l'article 52, § 1, CDFUE. En effet, n'étant pas un droit absolu, l'article 11 de la

[270] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 143

[271] Pour rappel l'article 11 de la Charte prévoit que :
« 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.
La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. »

[272] Pour rappel l'article 10 de la CEDH prévoit que :
« 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 frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. »

CDFUE peut être restreint dans son exercice si la limitation respecte quatre conditions cumulatives : elle doit être prévue par la loi[273], respecter le contenu essentiel du droit protégé, répondre à un objectif d'intérêt général reconnu par le droit de l'Union et être proportionnée à cet objectif.

Il nous semble intéressant d'approfondir l'analyse du jugement en ce qui concerne le respect de la condition de proportionnalité et, en particulier, sur le caractère appropriée et nécessaire de la mesure, puisque le Tribunal prend en compte le « contexte extraordinaire et d'extrême urgence »[274]. À vrai dire, la mention de la grave situation, déterminée par l'intensification de l'agression militaire de l'Ukraine, n'est exprimée que dans l'examen du caractère nécessaire des limitations. Toutefois, il convient aussi d'inclure dans notre analyse le caractère approprié, car les deux conditions, indispensables au respect du principe de proportionnalité, bien que autonomes, sont connectée dans la mesure où elles évaluent l'efficacité de la limitation au regard de l'objectif poursuivi[275].

Il convient, d'abord, de préciser la place du caractère approprié et nécessaire dans la reconstruction doctrinale et jurisprudentielle. Ces derniers sont des critères que les juges sont censés d'examiner lors du contrôle du principe de proportionnalité[276], lequel « exige que les limitations qui peuvent être apportées par des actes de droit de l'Union à des droits et libertés consacrés dans la Charte ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la satisfaction des objectifs légitimes poursuivis ou du besoin de protection des droits et libertés d'autrui […] et que les inconvénients causés par celle-ci ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés »[277]. Cela s'aligne avec les conclusions des avocats généraux Kokott et Saugmandsgaard Øe dans

[273] Pour le respect de cette condition dans le contentieux PESC voir notamment : Trib. UE, 13 septembre 2018, *Sberbank of Russia c. Conseil*, aff. T-732/14, § 144.

[274] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 198.

[275] Conclusions de l'Avocat Général H. SAUGMANDSGAARD ØE, du 19 juillet 2016, dans l'affaire CJUE, 21 décembre 2016, Tele2 Sverige, aff. jtes C-203/15 et C-698/15

[276] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 168.

[277] *Ibidem*.

les affaires *G4G Secure Solutions*[278] et *Tele2 Sverige AB*[279], ainsi que dans le récent arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil*[280], illustrant une synthèse doctrinale précise[281].

Les juristes de la Cour ont pris le soin d'expliciter une systématisation du principe de proportionnalité, d'autant plus pertinente étant donné que la pratique des juridictions européennes ne present pas « la clarté d'une telle recomposition doctrinale »[282]. Dans ces avis, nous pouvons lire que le principe de proportionnalité comprend trois conditions substantielles, autonomes les unes des autres : l'appropriation, la nécessité, et la proportionnalité *stricto sensu.* En particulier, le caractère approprié indique la capacité de la mesure limitative à poursuivre un objectif d'intérêt général[283], alors que le condition de « nécessité » consiste dans l'absence d'une mesure moins attentatoire mais équivalemment efficace.

Selon certains chercheurs[284], la nécessité est le « critère dominant du test de proportionnalité »[285] et cela est confirmé par la pratique jurisprudentielle de la Cour[286]. Ce critère se trouve, dès lors, au cœur du contrôle de proportionnalité mais, dans le cas d'espèce, il nous semble que le Tribunal s'est limité à constater le respect de ces exigences, sur la base du pouvoir discrétionnaire du Conseil et de l'extrême urgence de la situation.

---

[278] Conclusions Avocat Général J. KOKOTT, du 31 mai 2016, dans l'affaire CJUE, 14 mars 2017, *G4S Secure Solutions*, aff. C-157/1.

[279] Conclusions de l'Avocat Général H. SAUGMANDSGAARD ØE, du 19 juillet 2016, *préc.*

[280] CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, § 353 : « À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurispru- dence constante de la Cour, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes géné- raux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés ».

[281] VAN DROOGHENBROECK, Sébastien. *Article 52, § 1. Limitations aux droits garantis,* in Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article, PICOD Fabrice, RIZCALLAH Cecilia et VAN DROOGHENBROECK Sébastien (dir.),,3e éd., Larcier, Bruxelles, 2023, p. 1371.

[282] *Ibidem*, p. 1372.

[283] Dans le sens où elle doit contribuer à sa réalisation.

[284] VAN MALLEGHEM, Pieter-Augustijn. *Proportionality and the Erosion of Formalism*, thèse défendue sous la direction de LENAERTS, Koen et LEMENS, Paul, Katholieke Universiteit Leuven, 2016, p. 73

[285] VAN DROOGHENBROECK, Sébastien. *Article 52, § 1. Limitations aux droits garantis*, *préc.,* p. 1374.

[286] CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, aff. C-293/12 et C-594/12 ; CJUE, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige*, aff. C-203/15 et C-698/15 ; CJUE, 17 octobre 2013, *Schwarz*, aff. C-291/12 ; CJUE, 14 mars 2017, *G4S Secure Solutions*, aff. C-157/15.

<u>Le test de proportionnalité des mesures en cause</u>. Le Tribunal, en examinant l'appropriation et la nécessité des limitations imposées par les mesures, justifie ces dernières en s'appuyant sur deux points principaux. D'une part, il souligne le large pouvoir discrétionnaire du Conseil dans le domaine des mesures restrictives[287]. D'autre part, il met en avant la « condition extraordinaire et d'extrême urgence » de l'agression militaire, ainsi que la série de mesures d'une ampleur sans précédent adoptées par l'Union pour mettre fin à cette agression.

En particulier, le Tribunal évalue préalablement l'adéquation des limitations. Dans le § 193, le Tribunal admet que les mesures étaient susceptibles de protéger l'ordre et la sécurité publics de l'Union, ainsi que de préserver l'intégrité du débat démocratique au sein de la société européenne, la paix et la sécurité internationale. Ensuite, le § 194 souligne que l'interdiction temporaire de diffusion des contenus de la requérante, en tant que mesure faisant partie d'une réponse rapide, unifiée, graduée et coordonnée, est également appropriée pour atteindre l'objectif de maximiser la pression sur les autorités russes afin qu'elles cessent leurs actions déstabilisatrices en Ukraine et leur agression militaire contre ce pays.

Deuxièmement, le Tribunal se concentre sur le caractère de nécessité des restrictions imposées. Il constate que, compte tenu de la nature de la chaîne d'informations en continu de la requérante, des mesures restrictives moins contraignantes[288] ne permettraient pas d'atteindre aussi efficacement les objectifs des actes attaqués susmentionnés. À ce propos, il souligne à nouveau que les mesures restrictives en question s'inscrivent dans un contexte exceptionnel et d'urgence extrême, dictée par la violation du droit international et par la tentative russe de réduire l'Ukraine à un État vassal. En conclusion, ces mesures, qui se situent dans la continuité de la démarche du Conseil, peuvent être considérée comme nécessaires, selon le Tribunal, d'autant plus que « la couverture intensive des premiers jours de l'agression militaire contre

[287] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 193.

[288] Telles mesures seront : l'interdiction de diffusion dans certains pays de l'Union, une interdiction limitée à certaines modalités de diffusion des programmes, ou la limitation à certains types de contenus, ou encore l'obligation d'ajouter une bannière ou un avertissement. Par exemple, dit le Tribunal, l'interdiction de diffusion de certains contenus, serait pratiquement impossibles à mettre en œuvre pour une chaîne d'informations en continu, tandis que d'autres, comme l'obligation d'ajouter une bannière ou un avertissement, auraient une efficacité limitée.

l'Ukraine représentait sans doute un moment crucial où les actions d'un média comme la requérante pouvaient s'intensifier et avoir une influence délétère significative sur l'opinion publique de l'Union, en raison de ses opérations de manipulation et d'influence hostile »[289].

Dans ce cas, il est évident que le Tribunal n'a pas voulu approfondir le contrôle de la nécessité de la limitation - critère que, comme nous avons dit, est central dans le test de proportionnalité. En effet le juge devrait assurer, avec son examen sur le fond, l'absence de toute autre mesure approprié mais moins contraignante pour le droit à la liberté d'expression. Au contraire, il nous semble qu'en l'espèce le Tribunal se soit limité à accepter les considérations du Conseil pour lesquelles « d'autres mesures n'auraient pas atteint le même résultat »[290], en justifiant cette position sur la base du contexte exceptionnel et d'extrême urgence et en soulignant l'importance recouverte par la représentation médiatique du conflit dans les premiers jours du déclenchement du conflit armé.

Paragraphe 2. Le déni par l'urgence d'un contrôle de proportionnalité plus intense en vertu de la nature du droit

L'intensité du test de proportionnalité selon la CJUE. Il convient d'analyser si un contrôle restreint dans le test de proportionnalité est justifié par le droit ou par des jugements précédents.

La jurisprudence[291] et la doctrine[292] ont, depuis longtemps, reconnu la géométrie variable du test de proportionnalité. Un clair cas où la Cour de Justice a retenu que le contrôle devait être restreint fut l'arrêt *Vodafone*[293]. En effet, elle considéra que, lorsque le législateur communautaire, dans le cadre de ses compétences, disposait d'un

[289] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 199.

[290] *Ibidem,* § 197.

[291] CJUE, 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, § 47. Pour une interprétation en ce sens voir, notamment : VAN DROOGHENBROECK, Sébastien. *Article 52, § 1. Limitations aux droits garantis, préc.* P. 1377.

[292] COLELLA, Stéphanie U., *La restriction des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019.

[293] CJUE, 8 juin 2010, *Vodafone* e.a., aff. C-58/08.

« un large pouvoir d'appréciation »[294] la juridiction se limiterait à évaluer la présence du « caractère manifestement inapproprié [de la mesure] […] par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre »[295], en excluant ainsi la question de « savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible »[296]. Cet orientation jurisprudentielle a également été récemment confirmée dans deux cas différents[297].

Le contrôle ici retenu est, selon nous, regrettable. Au contraire, nous considérons que la nature du droit en cause justifierait l'exercice d'un contrôle plus approfondi. En effet, comme il a été établi dans l'affaire *Digital Rights Ireland*[298], l'intensité du contrôle de proportionnalité peut varier, en fonction de plusieurs facteurs, selon la nature du droit limité par la mesure attaquée. Dans ce cas, la Cour a considéré que, concernant le respect des conditions de l'article 52, § 1, CDFUE « l'étendue du pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union peut s'avérer limitée en fonction d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels figurent, notamment, le domaine concerné, la nature du droit en cause garanti par la Charte, la nature et la gravité de l'ingérence ainsi que la finalité de celle-ci »[299].

L'applicabilité d'un contrôle de proportionnalité strict. En effet, il nous semble raisonnable que l'importance de la liberté d'expression, constituant « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique », se reflète sur la portée du contrôle juridictionnel. De même, cette conclusion pourrait être affirmée en ce qui concerne la nature et la gravité de l'ingérence exercée. En effet, nous rappelons que *RT France* est une chaîne d'information de l'État russe qui - également aux autres destinataires de la décision PESC - a subi une limitation totale de sa liberté d'expression et d'information. La décision PESC introduit une interdiction de diffusion

[294] CJUE, 8 juin 2010, *Vodafone e.a., préc,* § 52. Notamment lorsque « son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale ».

[295] *Ibidem.*

[296] *Ibid*.

[297] Voir notamment : CJUE, 9 juillet 2020, *Haswani c. Conseil*, aff. C-241/19 P, § 100. Voy. encore CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil,* aff. C-157/21, § 354.

[298] CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a*., aff. C-293/12 et C-594/12.

[299] *Ibidem,* §47.

qui s'étend à tout contenu édité par la requérante, et qui ne se limite donc pas aux services d'information relatifs au contexte du conflit russo-ukrainien[300].

À cet égard, un contrôle intense serait conforme aux principes jurisprudentiels applicables au contrôle du respect de cette liberté, énoncés par la jurisprudence de la Cour EDH et appliqués à plusieurs reprises. Cette orientation est rappelée au § 135 et prévoit que « il est nécessaire de faire preuve de la plus grande prudence lorsque les mesures prises ou les sanctions infligées par les autorités sont de nature à dissuader la presse de participer à la discussion de problèmes d'un intérêt général légitime »[301].

A fortiori, il nous semble difficile d'être d'accord avec la conclusion présentée par le Tribunal au § 197. D'après ce qui a été établi dans l'affaire de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH ») *OOO Flavus et autres contre Russie*[302], la censure indistincte est une « mesure extrême » puisqu'elle ne fait pas de distinction entre les contenus. Également, étant donné que l'interdiction imposée par la décision PESC est générale et couvre tous les services d'information destinés au public, il est difficile de soutenir qu'il n'en existe pas d'autres applicables et moins intrusives pour la liberté d'expression[303].

[300] Voir l'article 4 octies de la décision 2014/512/PESC du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, telle que modifiée par la décision (PESC) 2022/351 du Conseil, du 1er mars 2022.

[301] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* §135.

[302] CEDH, 23 juin 2020, *OOO Flavus e. a. contre Russie, r*eq. n° 12468/15, 23489/15 et 19074/16.

[303] Pour une conclusion en ce sens voir : Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. *Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed*, Communications Law, 2022, Volume 27, Issue 4, pp. 186-193.

Partie II - La protection de la société démocratique européenne, justification d'une atteinte grave à la liberté d'expression

L'objet de ces mesures visant à interdire temporairement la diffusion des contenus des médias ciblés constitue une ingérence évidente dans l'exercice de la liberté d'expression consacrée à l'article 11, § 1 de la Charte et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »). Cette ingérence est expressément reconnue par le Tribunal, mais il rappelle également que l'exercice de cette liberté peut toutefois faire l'objet de limitations dans les conditions fixées à l'article 52, § 1 de la Charte.

Le contrôle de proportionnalité exercé par le Tribunal pose des controverses. Premièrement, au sein du contrôle de proportionnalité, le Tribunal vérifie préalablement la pertinence et la suffisance des éléments de preuve apportés par le Conseil, en opérant une analyse détaillée et concrète concernant l'existence d'un réel « contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie » et « des actions de propagande continues et concertées à destination de la société civile dans l'Union et dans les pays voisins visant, notamment, à justifier et à soutenir l'agression de l'Ukraine ». Toutefois, le raisonnement du Tribunal porte à conclure que l'importance du maintien de la paix et de la sécurité internationale est de nature à prévaloir sur les conséquences négatives, même considérables, de la liberté d'information dans sa forme active et passive.

La décision du Tribunal souligne les défis complexes et les tensions inhérents à la protection des droits fondamentaux en temps de crise. Tout en reconnaissant la nécessité de réagir rapidement aux menaces qui pèsent sur la sécurité publique et la stabilité de l'Union, il est essentiel de maintenir un contrôle juridique rigoureux afin de garantir que les mesures adoptées ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux , sans lesquels l'État de droit serait seulement une coquille vide (Chapitre I).

En ce sens, le conformité à l'Union de droites d'autant plus essentielle vu l'effet *pro futuro* que la décision pourrait jouer dans les prochains cas similaires et étant donné qu'elle s'insère dans la politique européenne de lutte contre la désinformation (Chapitre II).

CHAPITRE 1 - DÉFIS JURIDIQUES ET DÉFINITION DE « PROPAGANDE » DANS LA JURISPRUDENCE DE L'UE

Le Tribunal, lorsqu'il vérifie la pertinence et la suffisance des éléments de preuve apportés par le Conseil, opère une analyse détaillée et concrète. Selon le Tribunal, les éléments de preuve apportés par le Conseil constituent « un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants » démontrant, dans un premier temps, le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie sur le média RT France, et dans un second temps, le soutien actif de ce média à la « politique déstabilisatrice et agressive menée par la Fédération de Russie au regard de l'Ukraine ». Lors de son contrôle, le Tribunal porta notamment une attention particulière aux termes employés, à la manière dont les propos ont été formulés et au contexte dans lequel les émissions ont été diffusées par ce média. Cependant, aucune définition précise de propagande a été donnée, ni par le Conseil, ni par le Tribunal (Section 1). En outre, la reconstruction sommaire opérée par le Tribunal ne semble s'aligner ni sur le droit international, ni sur la jurisprudence de la Cour EDH (Section 2).

Section 1. Le contrôle de proportionnalité et un incertain « *standard of review* »

Il convient d'observer que, en opérant une analyse détaillée concernant la propagande, le Tribunal a changé sa précédente orientation jurisprudentielle (§ 1). Ce revirement est plus conforme à la jurisprudence de la Cour EDH, mais n'atteint pas une degré majeur de sécurité juridique, vu l'absence de la définition de « propagande » (§ 2).

Paragraphe 1. Un revirement jurisprudentiel concernant le « *standard of review* »

D'abord il convient de rappeler la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et de son application dans l'ordre juridique européen. Deuxièmement, nous analyserons la question spécifique de la liberté d'expression et d'information dans le contexte des mesures restrictives imposées à RT France, en confrontant cette situation aux standards de la Cour EDH.

Ensuite, nous évaluerons l'examen de la proportionnalité des mesures en cause effectué par le Tribunal, en se référant aux preuves et aux motifs qui ont justifié la décision du Conseil d'inscrire RT France sur la liste des personnes morales ciblées.

La protection des droits fondamentaux. Comme il est notaire, les institutions européennes et les actes qu'elles adoptent doivent respecter les droits fondamentaux[304]. Cela vient aussi rappelé par le Tribunal au § 131, dans la mesure où il est dit que chaque action de l'Union doit respecter les droits fondamentaux[305]. Cette obligation a, d'abord, été élaborée par la jurisprudence[306] et ensuite consacrée dans le droit positif, en particulier à l'article 6 TUE. Cette disposition est centrale pour la garantie des droits fondamentaux dans l'ordre juridique européen : au § 1[307], il spécifie la valeur juridique de la Charte, qui avec le Traité de Lisbonne est devenue partie du droit primaire, et au § 3[308] il réaffirme l'existence des principes généraux de

[304] Article 6 TUE.

[305] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 131.

[306]CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder*, aff. C-29/69 ; CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. C-11/70 ; CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. C-4/73. Dans les années '70, la Cour de justice a été amenée à établir une forme communautaire de protection des droits fondamentaux, pour répondre aux positions prises par les Cours Constitutionnelles de l'Italie et de l'Allemagne.

[307] Pour rappel l'article 6, § 1, TUE dispose que :
« L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.
Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.
Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions. »

[308] Pour rappel l'article 6, § 3, TUE prévoit que :
« Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

droit de l'Union couvrant les droits fondamentaux tels qu'ils ressortent de la Convention EDH et des traditions constitutionnelles communes des État membres. En particulier, le fait de conférer à la Charte la même valeur juridique que les traités impose avant tout une obligation aux institutions de l'UE, dont la violation peut conduire à l'annulation des actes qu'elles adoptent[309]. La Charte est parmi les « *standards of review* » utilisables par la juridiction européennes[310] lors qu'elles sont censées de trancher un recours en annulation. En effet, également les actes adoptés dans le cadre de la PESC doit respecter les droits fondamentaux[311]. Cela découle des dispositions des articles 21 et 23 TUE[312] et a été précédemment affirmé par une jurisprudence constante[313].

L'Union est donc liée au respect, entre autres, du droit à la liberté d'expression et d'information, garantie par l'article 11, § 1, CDFUE et par l'article 10, § 1, CEDH. En effet, comme il a déjà été précisé, ces mesures restrictives limitent ledit droit des médias ciblés. En l'espèce, c'est le Conseil qui rappelle que les mesures restrictives ne portent pas atteinte à l'obligation général du respect des droits fondamentaux dans l'activités des institutions[314]. Il estime également la décision étant conforme à la liberté d'expression[315], dont le Tribunal affirme[316] le caractère de droit correspondant à celui garanti par la CEDH ainsi qu'il résulte des explications[317] et de l'article 52, § 3, CDFUE[318]. À cet égard, il convient aussi de noter que le libellé de l'article 11, § 1,

---

309 ROSSI, Lucia Serena. *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne*, in Chemins d'Europe : mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué / [sous la direction de COHEN-JONATHAN Gérard, COSTANTINESCO Vlad, MICHEL Valérie. e. a.], Paris, 2010, Dalloz, pp. 803.

310 LOCK, Tobias. *Article 6 TEU*, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, *op. cit.*

311 Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 131. Pour une opinion en ce sens voir : POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.*

312 En particulier, article 21, § 1, premier alinéa, § 2, lettre b), e § 3, TUE et article 23 TUE.

313 CJUE, 27 septembre 2018, *Ezz e.a. contre Conseil*, T-288/15, § 58 ; CJUE, 14 juin 2016, *Parlement contre Conseil*, C-263/14, § 47.

314 Décision (PESC) 2022/351, préc., considérant n ° 11.

315 *Ibidem.*

316 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 132. Pour une jurisprudence précédente voir : Trib. UE, 31 mai 2018, *Korwin-Mikke contre Parlement*, aff. T-770/16, § 38.

317 Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17).

318 Pour rappel cet article dispose que :
« Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. »

CDFUE correspond presque exactement à celui de l'article 10 CEDH[319]. Puisque le deuxième moyen soulevé par la requérante concernait la méconnaissance de son droit à la liberté d'expression et d'information[320] - et, en particulier, la limitation excessive qui découlait de la mesure dont elle fait l'objet[321] -, le Tribunal a retenu qu'il y avait lieu d'en contrôler le respect par les actes attaqués. Après avoir constaté que les mesures constituent une ingérence dans l'exercice du droit, il décide de se concentrer sur l'examen des conditions prévues à l'article 52, § 1, CDFUE[322], qui correspondent à celles employées dans la jurisprudence de la Cour EDH[323].

L'examen de proportionnalité en l'espèce. Concernant l'examen de la proportionnalité des mesures en cause, le Tribunal vérifie d'abord « si les éléments de preuve apportés par le Conseil sont susceptibles de justifier la conclusion qu'il a tirée en ce qui concernait, en substance, le contrôle de la requérante et la teneur des contenus diffusés par celle-ci »[324]. Le *standard* appliqué pour vérifier la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision du Conseil d'inscrire *RT France* sur la liste des personnes morales ciblées est celui qui a déterminé dans l'arrêt *Anbouba contre Conseil*[325] : les indices doivent être suffisamment précis et concrètes[326]. Premièrement il établi que les indices apportés par le Conseil, démontrant que la requérante était placée sous le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie, étaient suffisamment concrets, précis et concordants[327]. Le contrôle de *RT France* par l'État russe vient démontré grâce à les preuves apportées par le Conseil, portant surtout sur l'origine publique de son capital social et sur les déclarations de la

[319] WACHSMANN, Patrick. *Article 11. Liberté d'expression et d'information*, in Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne Commentaire article par article, Cecilia Rizcallah, Fabrice Picod, Sébastien Van Drooghenbroeck (sous la direction de), *op. cit.*
Il s'agit de noter, ici, que la divergence entre le deux textes concerne la dernière phrase de l'article 10 CEDH, qui est « devenue tout à la fois inutile et obsolète, compte tenu de l'évolution qui a affecté la matière à laquelle elle se rapporte ».

[320] Trib. UE, 27 juillet 2022, RT France c. Conseil, § 45 et § 116.

[321] *Ibidem,* § 119.

[322] *Ibid.*, § 148.

[323] *Ibid.,* § 146.

[324] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 169.

[325] Trib. UE, 21 avril 2015, *Anbouba contre Conseil*, C-605/13 P, § 45. Voir également : Trib. UE, 15 juin 2017, *Kiselev contre Conseil*, T-262/15, § 62.

[326] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 170.

[327] *Ibidem*, § 174.

rédactrice en chef monde du groupe *RT*[328], Margarita Simonyan[329]. En raison du manque d'indépendance du média et de sa fonction, il est comparé au « ministère de la Défense russe »[330].

Deuxièmement, le Tribunal a conclu de la même manière en ce qui concerne les indices étayant que la requérante avait effectué des actions de propagande continues et concertées[331]. Dans la mesure où cette propagande vise à soutenir l'attaque russe, elle contribue à la déstabilisation de l'Ukraine[332] et de la société européenne. Dans les §§ 177 à 185, le Tribunal accompli une analyse détaillée et précise des positions adoptées par *RT France* pendant les jours qui ont précédé et suivi le déclenchement du conflit. Cette analyse a été conduite en prenant en compte les « termes employés […], à la manière dont les propos ont été formulés et au contexte dans lequel lesdites émissions ont été diffusées, à savoir celui d'une guerre en cours »[333].

Ce cas marque un point de différence par rapport aux autres recours que le Tribunal examiné et dans lesquels il était censé d'examiner la compatibilité des mesures restrictives avec l'article 11 de la Charte[334]. En effet, dans la presente affaire, le Tribunal s'est penché concrètement sur un examen des expressions.

Il convient, dès lors, de présenter lesdits précédents jurisprudentiels et, en suite, examiner le contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal.

---

[328] *Ibid.,* § 172.

[329] Il convient également de souligner que la rédactrice en chef de *RT*, Margarita Simonyan, en tant que figure centrale de la propagande gouvernementale, a fait l'objet de mesures restrictives individuelles. À ce propos voir : Décision 2022/265/PESC du Conseil du 23 février 2022. Avec elle, d'autres journalistes ont été inclus dans les annexes des décisions de la PESC établissant des mesures restrictives dans les mois qui ont suivi l'attaque armée du 24 février 2022.

[330] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 172.

[331] *Ibidem*, § 191.

[332] POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.*, p. 113.

[333] Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 179.

[334] Pour une opinion en ce sens voir : POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.*

Les précédents jurisprudentiels. Le Tribunal a examiné quatre recours[335] en annulation relatifs à l'article 11 CDFUE. Ces recours, présentés par des journalistes d'origine iranienne, biélorusse, russe et vénézuélienne, ne furent pas accueillis par le Tribunal[336]. Il nous semble que le cas le plus interessant, parmi ceux mentionnés, soit *Kiselev,* puisque pour la première fois le Tribunal a du se prononcer sur un cas de propagande de guerre[337]. En effet, le nom de Kiselev avait été inscrit sur les listes des sujets destinataires des mesures restrictives en raison de sa nomination, à travers décret présidentiel du 9 décembre 2013, en qualité de chef de l'agence de presse *Russia Today* et de son importance dans « la propagande gouvernementale en faveur du déploiement des forces russes en Ukraine »[338]. En outre, l'intérêt de cette affaire réside également dans le fait que la question de la compatibilité des mesures restrictives individuelles avec la liberté d'expression a été abordée par le Tribunal pour la première fois à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[339].

Malgré ces nombreuses références, le Tribunal a décidé d'utiliser une norme de contrôle différente, non sans susciter des critiques de la part de la doctrine[340]. Dans ce cas, le Tribunal avait établi la nécessité et la proportionnalité des mesures adoptées par le Conseil pour lutter contre la propagande russe sans suivre les principes jurisprudentiels de la Cour EDH[341]. Le Tribunal a estimé que Kiselev promouvait la propagande du Kremlin sans analyser directement ses contenus journalistiques. Pour cette raison, le Tribunal a été critiqué d'avoir mené une analyse indirecte de la pensée

[335] Arrêts du Tribunal : Trib. UE, 4 décembre 2015, *Sarafraz contre Conseil*, aff. T-273/13, ; Trib. UE, 15 juin 2017, Kiselev, aff. T-262/15 ; Trib. UE, 23 septembre 2014, *Mikhalchanka contre Conseil,* aff. jointes T-196/11 et T-542/12.

[336] Dans son arrêt dans l'affaire T-693/13, *Mikhailchanka*, préc., le droit à la liberté d'expression a été invoqué comme moyen d'annulation mais le Tribunal a annulé l'inscription sur la liste du requérant dans la décision attaquée pour des motifs autres que la violation de cette liberté.

[337] Pour une opinion en ce sens voir : POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.*

[338] Trib. UE, *Kiselev*, § 3.

[339] SARZO, Marco. La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?, *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 16, n. 2, 2022, pp. 409-419.

[340] *Ibidem.*

[341] *Ibid*.

et a appliqué une présomption de propagande et de s'être détaché de la jurisprudence européenne par rapport à la norme de contrôle appliquée par la Cour EDH[342].

Cette norme de la CEDH doit être illustrée en regardant la jurisprudence de la Cour EDH et, en particulier, l'affaire *Perinçek c. Suisse* de 2015[343], mentionnée à plusieurs reprises également par le Tribunal. Là, la Cour a rappelé de nombreux principes jurisprudentiels en la matière et a ensuite procédé à vérifier de manière autonome les déclarations du requérant, un homme politique de nationalité turque, niant le génocide du peuple arménien et est parvenue à des conclusions différentes de celles des juges suisses. Cette approche juridique fait partie du *modus decidendi* de la Cour européenne des droits de l'homme dans la vérification du respect de la liberté d'expression[344]. En se basant sur cela, la Cour examine l'interprétation que les autorités nationales donnent à l'expression de la pensée selon les normes internes et, si l'interprétation nationale n'est pas jugée acceptable, la Cour européenne fournit sa propre évaluation, en tenant compte de toutes les circonstances spécifiques du cas[345].

Dans l'affaire Kiselev, le Tribunal a préféré se limiter à exclure, de manière générale, une erreur d'interprétation du Conseil, sans porter une attention particulière aux termes employés dans les services journalistiques ou au contexte dans lequel ils s'inscrivent[346].

Il est en revanche à accueillir favorablement le contrôle concret des expressions de pensée de RT France effectué dans l'affaire en question. Cela assure une plus grande uniformité entre les deux systèmes de garantie des droits fondamentaux et est d'autant plus nécessaire en raison de la portée de l'interdiction de diffusion. En effet, il convient de noter la nature différente des mesures restrictives : la décision du Conseil inscrivait Kiselev parmi les sujets destinataires d'une interdiction d'entrée sur le territoire de l'UE et d'un gel des avoirs, tandis que, comme nous le savons, la mesure

[342] *Ibid.*

[343] Cour EDH, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, réq. N° 27510/08.

[344] SARZO, Marco. La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?, *op. cit.*

[345] *Ibidem.*

[346] Trib. UE, *Kiselv,* §§ 97-98.

du Conseil prise contre les diverses antennes de *Russia Today* consiste en une interdiction générale de diffusion. Cette dernière est donc susceptible d'éroder le contenu essentiel de la liberté d'expression et il est par conséquent nécessaire de procéder à un examen rigoureux de la proportionnalité des restrictions liées à la décision PESC en question.

L'approche du Tribunal, qui a approfondi l'analyse des expressions de RT France, représente un pas positif vers une plus grande cohérence avec la jurisprudence de la Cour EDH. Toutefois, le large pouvoir discrétionnaire reconnu au Conseil et l'absence d'une définition de « propagande » soulèvent des questions critiques quant à l'équilibre entre sécurité et droits fondamentaux.

Paragraphe 2. Le champ d'application incertain de la « propagande »

Malgré l'examen des contenus édités par *RT France*, qui est long et détaillé et, dans l'ensemble, constitue sans doute un progrès à saluer favorablement, il convient de noter que le Tribunal ne fournit aucune définition du terme « propagande »[347]. Bien qu'il se base sur des paramètres - tels que le langage, la formulation des déclarations et le contexte dans lequel celles-ci s'inscrivent -,[348] l'absence d'une définition générale entraîne une limitation de l'intelligibilité de la décision de justice, car elle rend plus difficile de contester une qualification juridique donnée. Ce cas, ainsi que l'arrêt Kiselev, montrent comment, malgré l'absence de toute définition précise de la propagande dans le droit positif et même si celle-ci n'a pas été délimitée par la jurisprudence, il est possible de conclure que des journalistes ou des médias exercent des activités de propagande[349].

<u>Une reconstitution théorique du concept de propagande</u>. Il convient de commencer notre analyse en prêtant attention au terme « propagande », qui est ambiguë[350]. Dans

[347] CHALLET, Célia. The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.*

[348] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 179.

[349] MIADZVETSKAYA, Yuliya. How to draw a line between journalism and propaganda in the information wars era? Case note on the judgment of the General Court of 15 June 2017, in Case T-262/15 Dmitrii Konstantinovich Kiselev v Council of the European Union, *College of Europe Case Notes 02/2018.*

[350] LENDVAI, Gergely Ferenc. Media in War : an overview of the European Restrictions on Russian media, *European Papers*, 2023, European Forum 8 (3), pp. 1235-1245.

un point de vue historique, la propagande n'était pas toujours perçue négativement[351]. L'auteur américain Edward Bernays[352] l'a défini comme un effort constant et durable pour créer ou façonner des événements visant à influencer les relations du public avec une idée[353] et a souligné divers avantages de la propagande[354]. Les effets négatives de la propaganda ont, d'abord, été mis en évidence avec la propaganda naziste[355]. Des questions concernant la définition de « propagande » se soulèvent à propos de sa portée. D'abord, il faut se demander si seulement les actes d'incitation à la guerre relèvent de cette notion ou si, au contraire, elle couvre les affirmations destinée à susciter un sentiment favorable dans la population. En outre, il est opportun de s'interroger sur les contenus doivent contenir nécessairement des informations fausses. Ces points ne sont pas anodins, vu qu'ils portent sur le champ d'application de la propagande.

Premièrement, il convient préciser que la « propagande » et la « désinformation » sont des concepts différents. En effet, selon la définition donnée par le *Cambridge Dictionary*[356] la propagande consiste dans la présentation souvent unilaterale de opinions, idées, informations avec l'intention d'influencer le destinataire de la communication[357]. Cette même signification se peut retrouver dans le dictionnaire *Black's Law*[358]. Au contraire la désinformation couvre les informations fausses communiquées dans un but mystificateur[359]. Même si les dictionnaires ne contribuent guère au débat relatif à la portée de la « propagande » il faut noter que la diversité de ces deux notions concerne la nature des contenus[360]. En effet, la propagande ne se transforme pas intrinsèquement ou intentionnellement en des informations

---

351 *Propaganda and Freedom of the Media*, non-paper of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media, Vienna, 2015, pp. 80 ; HYZEN, Aaron. Revisiting the Theoretical Foundations of Propaganda, *International Journal of Communication,* 15(2021), pp. 3479–3496.

352 BERNAYS, Edward L. *Propaganda*, 2005, Brooklyn, Ig Publishing, pp. 159.

353 *Ibidem.*

354 *Ibid.*

355 *Propaganda and Freedom of the Media*, non-paper of the OSCE, *préc.*

356 Propagande, *Cambridge Dictionary.*

357 LENDVAI, Gergely Ferenc. *Media in War : an overview of the European Restrictions on Russian media, op. cit.*

358 Propagande, *Black's Law Dictionary*.

359 LENDVAI, Gergely Ferenc. Media in War : an overview of the European Restrictions on Russian media*, op. cit.*

360 *Ibidem.*

délibérément trompeuses[361]. En revanche, la désinformation est traditionnellement comprise comme intrinsèquement et délibérément trompeuse[362].

<u>L'absence d'une définition de propagande dans le droit européen</u>. Le manque d'une définition précise dans le cadre légal européen est incontestable[363] : aucun acte ne se borne de tracer les contours de cette notion. Préoccupé par cela, le Parlement européen avait adopté une résolution[364] dans laquelle encourageait les « acteurs de l'Union de remédier à l'actuel manque de clarté et au désaccord sur ce qui doit être considéré comme de la propagande et de la désinformation et, en coopération avec des représentants et des experts des médias des États membres de l'Union, d'élaborer un ensemble commun de définitions et de regrouper des données et des faits sur l'utilisation de la propagande »[365].

Bien qu'une définition ne soit pas encore présente dans le droit positif, la Commission a choisi de cristalliser ce qu'il faut entendre par désinformation dans sa Communication « Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne »[366]. Ici, nous pouvons lire que la désinformation est la diffusion des « informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses ou trompeuses, qui sont créées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou dans l'intention délibérée de tromper le public et qui sont susceptibles de causer un préjudice public »[367].

La stratégie russe semble s'insérer dans cette catégorie juridique, comme il le dit le Conseil lorsqu'il que les informations diffusées par les médias russe sont fausses et manipulées[368]. Devons-nous en déduire que les deux concepts se confondent dans le

---

361 *Ibidem*.

362 *Ibidem*.

363 *Ibidem.*

364 Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2016, Communication stratégique de l'Union visant à contrer la propagande dirigée contre elle par des tiers (2016/2030(INI)).

365 *Ibidem,* § 2.

366 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, COM(2018) 236 final.

367 *Ibidem*, page 4.

368 Considérant n° 7, Décision attaquée.

cas de la propagande russe ? Cela est l'opinion de certains chercheurs[369], qui constatent une utilisation délibérée de la désinformation, diffusée à travers les médias, qui sont l'outil de propagande le plus efficace.

Néanmoins, nous estimons qu'il aurait été approprié pour le Tribunal de fournir une définition du concept de propagande, d'autant plus que même le droit international, auquel le Tribunal lui-même se réfère[370], n'a pas atteint un consensus sur ce sujet.

L'absence de la définition de propagande dans le droit international. Après avoir examiné l'interdiction de diffusion des médias russes à la lumière du droit européen, le Tribunal a brièvement examiné les normes internationales en matière de liberté d'expression énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-d'après « PIDCP »)[371] des Nations Unies. Dans ce traité, l'article 20 interdit la « propagande de guerre », et c'est sur cet article que le Tribunal s'est concentré[372]. Cette référence est d'autant plus problématique que le droit international n'est pas unanime dans la délimitation de ce concept et, ainsi, du champ d'application de l'article[373].

In primis, le traité ne définit pas ces termes et les autres dispositions ne se bornent pas de les clarifier. En outre, l'histoire des négociations concernant le libellé de l'article n'est pas capable de donner des explications supplémentaires[374]. *In secundis,* les chercheurs[375] qui se sont exprimés à ce propos ne sont pas arrivés à une concordance de vues[376].

---

369 MEJIAS, Ulises Ali, & VOKUEV, Nicolai E. Disinformation and the media: the case of Russia and Ukraine. *Media, Culture & Society*, 2017, 39(7), pp. 1027-1042 ; LENDVAI, Gergely Ferenc. Media in War : an overview of the European Restrictions on Russian media, *op. cit.*

370 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 208-210.

371 UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, 16 December 1966.

372 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 209-210.

373 ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards*, Chicago Journal of International Law,* 2023, Vol. 24, n° 1, Article 1, pp. 1-30.

374 *Ibidem.*

375 Certains soulignent que la « propagande » doit être comprise comme une incitation à la guerre. C'est bien le cas de Manfred Nowak et de Richard Collins. D'autres - notamment, Micheal G. Kearny - préfèrent une acception extensive.

376 ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards, *op. cit.*

En ce qui concerne les interprétations données par le Comité des droits de l'homme, le mécanisme censé de superviser l'application du PIDCP, il faut noter que dans le *General Comment n° 11*[377] indique que la « propagande » doit soit constituer une menace de guerre, soit conduire à la guerre, ce qui implique un rétrécissement du camp d'application de l'article 20, § 1, PIDCP, puisque seule la propagande qui présente un risque réel de guerre ou qui provoque réellement la guerre relève de l'interdiction[378]. Néanmoins, cette définition n'est pas assez spécifique et cela est d'autant plus évident en lisant les rapports périodiques des États parties au traités sur la mise en œuvre du PIDCP[379].

Tout en étant très approfondi, le raisonnement du Tribunal manque de pédagogie[380]. Ainsi, le Tribunal devait tracer les contours de la notion de propagande, dans l'attente d'une intervention des autres institutions. Cela serait aussi nécessaire pur garantir l'exigence de la motivation des décisions juridictionnelles. En effet, cela rendrait l'examen de proportionnalité plus objectif et intelligible : cela permettrait ainsi au requérant de mieux vérifier et, le cas échéant, de mieux contester la décision. Par ailleurs, ces effets positifs se répercuteraient également sur d'éventuels cas analogues futurs.

De plus, l'absence de définition de la propagande a des conséquences non négligeables sur le caractère provisoire des mesures[381].

Le caractère provisoire des mesures. Des importantes caractéristiques juridiques des mesures sont le caractère temporaire et leur réversibilité[382], c'est-à-dire qu'elles sont censées de cesser lorsque les objectifs visés ont été atteints. La réversibilité des

[377] U.N. Hum. Rts. Comm., General Comment No. 11: Prohibition on Propaganda for War and Inciting National, Racial, or Religious Hatred (Art. 20), 19th Sess., U.N. Doc. CCPR/C/GC/11 (July 9, 1983).

[378] ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards, op. cit.

[379] *Ibidem.*

[380] CHALLET, Célia. The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.*

[381] CHALLET, Célia. The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.*

[382] *Council of the European Union, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy 5664/18 (2018),* § 35.

mesures est spécifiquement fixée par les *Sanction Guidelines*[383], alors que une durée précise des mesures n'est pas mentionnée expressément. Toutefois, les *Sanction Guidelines* prévoient que elles doivent contenir une *expiration date* et qu'elles doivent faire l'objet de révision périodique[384]. Ce caractère a été aussi affirmé plusieurs fois par les juridictions européennes[385] : en raison de leur gravité[386], les mesures doivent être limitées dans le temps. Ainsi, le Conseil est obligé à réviser périodiquement les mesures restrictives adoptées.

A priori, conformément au Considérant n° 10[387], les mesures restrictives à l'encontre des médias russes seront maintenues « jusqu'à ce que l'agression contre l'Ukraine prenne fin et jusqu'à ce que la Fédération de Russie et ses médias associés cessent de mener des actions de propagande contre l'Union et ses États membres »[388]. Néanmoins, le Tribunal affirme à nouveau le caractère provisoire des mesures restrictives et observe que la décision attaquée respecte cette condition. En effet, l'article 9 de la décision PESC 2014/512[389], telle que modifié par la décision 2022/351, fixe la date d'applicabilité de la mesure au 31 juillet 2022[390]. Au-delà de cette date, le Conseil doit réexaminer la mesure : il a la possibilité de prolonger le délai ou de modifier la décision si le Conseil estime que les objectifs pour lesquels cet acte a été adopté n'ont pas encore été atteints[391]. En outre, elle impose également une obligation de suivi constant de la décision, en garantissant son caractère réversible et temporaire[392]. L'affirmation concernant le caractère temporaire et réversible des mesures est d'autant plus intéressant eu égard à l'examen de la non-violation du

---

383 *Ibidem.*

384 *Ibidem,* § 34.

385 Trib. UE, 2 septembre 2009, *Mohamed El Morabit contre Conseil,* aff. jointes T-37/07 et T-323/07 ; Trib. UE, 13 septembre 2013, *Anbouba contre Conseil*, § 40 ; Trib. UE, *Kiselev c. Conseil*, § 124.

386 Trib. UE, 13 septembre 2013, *Anbouba contre Conseil*, § 40.

387 Décision 2022/351, Considérant n° 10.

388 *Ibidem.*

389 Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, *JOUE,* I.. 229/13.

390 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, § 28.

391 Article 9, § 2, Décision 2014/512/PESC, *préc.* ; *Council of the European Union, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy 5664/18 (2018),* § 35.

392 Article 9, § 2, Décision 2014/512/PESC.

contenu essentiel de la liberté d'expression[393]. En effet, le Tribunal confirme que l'interdiction de diffusion ne porte pas atteinte la liberté d'expression en raison de leur caractère temporaire et réversible[394]. À ce propos le Tribunal tient en compte le libellé de l'article 9 de la décision PESC 2014/512[395] et le Considérant n° 10 de la décision attaquée, qui établit les conditions auxquelles l'existence des mesures est subordonnée[396].

Et pourtant, il semble difficile d'imaginer que le nom de RT France puisse être retiré des listes des entités auxquelles les mesures restrictives sont destinées[397]. En effet, le Tribunal n'a pas défini la notion de propagande : en l'absence de celle-ci, il n'est pas clair comment évaluer si l'objectif de cessation des activités de propagande menées par la requérante a été atteint[398]. Le Tribunal a fait défaut dans la considération de cet aspect, mais il n'est pas possible d'affirmer que ce raisonnement soit surprenant[399]. Il est regrettable de constater qu'il s'insère dans une jurisprudence aveugle[400] face aux fortes opinions doctrinaux[401] dénonçant un grand écart entre la théorie du « caractère temporaire et réversible » et la pratique[402].

---

393 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 153-159.

394 *Ibidem,* §§ 154-155.

395 Décision 2014/512/PESC, *préc.*

396 En ce qui concerne l'interprétation de ces conditions voir notamment : POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, *op. cit.* Dans cette article, Poli observe que, au § 155, le Tribunal la survenance de l'une ou l'autre condition permet au Conseil de supprimer les mesures restrictives. Ainsi, les conditions ne seraient pas à s'interpréter cumulativement. Il suffirait que le conflit prenne fin pour que le Conseil puisse éliminer les mesures restrictives en cause.
Pour une opinion en sens contraire voir : FAVIÈRE, Florent. Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine, *op.cit.* ; CHALLET, Célia, The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.*

397 CHALLET, Célia, The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.*

398 *Ibidem.*

399 *Ibid.*

400 CJUE, 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil*, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, § 358 ; CJUE, 15 novembre 2012, *Stichting Al-Aqsa contre Conseil*, aff. jointes C-539/10 P et C-550/10 P, § 120 ; Trib. UE, 7 juillet 2017, *Mykola Yanovych Azarov contre Conseil*, § 85.

401 MIADZVETSKAYA, Yuliya et CHALLET, Célia. Are EU Restrictive Measures Really Targeted, Temporary and Preventive? The Case of Belarus, *Europe and the World: A Law Review*, 2022, vol. 6, Issue 1, pp. 1-20.

402 CHALLET, Célia, The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *op. cit.*

Le fait que cela ne soit pas surprenant ne diminue cependant pas le danger que représente un tel raisonnement pour la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'UE. Comme nous l'avons déjà rappelé, une parmi les conditions de validité des limitation c'est le respect du contenu essentiel du droit fondamental par la limitation de ceci, en vertu de l'article 52, § 1 de la Charte. Cet élément représente une « limite des limites »[403] ou « le sanctuaire »[404], à défaut duquel la limitation du droit garanti serait automatiquement nulle ou invalide, « sans qu'il soit nécessaire de procéder à un balancement des intérêts en jeu »[405]. L'importance de ce critère exige un contrôle précis du Tribunal mais il est, ainsi, difficile d'imaginer que le Tribunal serait arrivé à la même conclusion, s'il avait constaté que la réversibilité de l'interdiction de diffusion n'est que théorique. Il apparait donc raisonnable que « les mesures restrictives en cause ne seraient assorties d'aucune limite temporelle claire et objective, leur levée étant subordonnée à une appréciation aléatoire, voire arbitraire, du Conseil »[406] (§ 120).

En conclusion, ce cas constitue une occasion manquée de reprocher au Conseil d'avoir instauré des mesures restrictives sévères contre un comportement non défini dans le droit européen, au grand détriment de la liberté d'expression et d'information de la requérante[407].

Section 2. L'interdiction de la propagande : un regard comparatif

Il conviendra d'analyser dans quelle mesure la reconstruction jurisprudentielle de la « propagande » n'est pas conforme au droit international en la matière (§ 1), et aux principes dégagés par la Cour EDH (§ 2).

---

[403] VAN DROOGHENBROECK, Sébastien. *Article 52, § 1. Limitations aux droits garantis,* in Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article, *op. cit.*

[404] ABRAVANEL, Philippe. *La Protection de l'ordre public dans l'État régi par le droit*, Bâle, Helbing et Lichtenhähn, 1980, pp. 145.

[405] Conclusions de l'Avocat général G. Pitruzzella, 27 janvier 2022, dans l'affaire CJUE, 21 juin 2021, *Lingue des droits humains*, aff. C-817/19, § 91.

[406] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* §120.

[407] Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, *op. cit.*

Paragraphe 1. Une application profondément problématique du droit international

Dans l'examen de la proportionnalité *stricto sensu*[408], le Tribunal décide de se référer aux principes généraux de protection des droits fondamentaux[409] pour clarifier l'interprétation de l'article 11 de la Charte. Préalablement, il convient de rappeler la portée des principes généraux dans la protection de droit fondamentaux et de leur mobilisation dans l'ordre juridique européen. En suite, il conviendra d'analyser dans quelle mesure le Tribunal utilise les principes généraux issus du droit international pour limiter la tutelle de la liberté d'expression.

La portée des principes généraux dans la protection des droits. En particulier, le Tribunal fait référence au § 13 de l'arrêt *Nold*[410] de la Cour de Justice, où elle avait réaffirmé que les droits fondamentaux font partie integrante des principes généraux de droit[411]. En outre, elle précisait qu'en assurant la protection de ces droits, la Cour « est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres »[412] et aux « instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré »[413]. Donc, la protection des droits fondamentaux repose[414] sur les principes généraux et, afin de définir le contenu de ces droits et l'étendue de la protection qui doit leur être accordée, les juridictions européennes peuvent s'inspirer des traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme.

---

408 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 201-215.

409 *Ibidem,* § 207.

410 CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. C-4/73.

411 *Ibidem,* § 13.

412 *Ibid*.

413 *Ibid.*

414 À l'époque de l'affaire *Nold*, l'objectif de protection des droits fondamentaux au sein du système de l'Union reposait uniquement sur les principes généraux. Aujourd'hui, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la situation a beaucoup changé. La protection des droits fondamentaux de l'homme fait désormais l'objet de multiples sources rappelées à l'article 6 TUE. En particulier, il ressort du § 3 du texte de la disposition que les principes généraux relèvent de la pluralité des instruments normatifs qui constituent la source et régissent les droits fondamentaux.

Afin de soutenir ses conclusions sur la non-violation de la liberté d'expression et d'information, le Tribunal se réfère[415] donc au PIDCP et, en particulier, à son article 20 § 1, qui, comme nous l'avons déjà expliqué, pose l'interdiction de la propagande de guerre. Une certaine doctrine[416] a souligné que cette référence n'était pas pertinente. Cette critique se fonde sur deux différentes motivations, qu'il convient d'étudier séparément. D'abord, il convient de commenter comment la brève analyse de l'article 20, § 1, PIDCP[417] a négligé les interprétations pertinentes issus par les organismes de l'ONU. En suite, nous allons critiquer le manque d'une évaluation par le Tribunal des conditions qu'une limitation à la liberté d'expression doit respecter en vertu de l'article 19, § 3 PIDCP.

La non-conformité de l'interprétation extensive. Selon le Tribunal[418] l'interdiction de l'article 20 PIDCP englobe « toute » propagande de guerre, y compris les déclarations continues, répétées et coordonnées soutenant une guerre en cours, surtout si ces déclarations proviennent d'un média sous le contrôle direct ou indirect de l'État agresseur. Ainsi, conformément à cette interprétation, la notion de « propagande de guerre » ne couvre pas seulement l'incitation à la guerre.

En particulier, bien que l'arrêt mentionne la Résolution 110 (II)[419] puisqu'elle condamne la propagande de guerre, il ne semble pas se conformer au *General Comment n° 11*[420]. En effet, selon cette interprétation officielle de l'article 20 PIDCP, la « propagande » doit constituer une menace de guerre ou conduire à la guerre[421]. Elle semble restreindre le champ d'application de la disposition du traité, car elle suggère que seule la propagande qui risque réellement ou provoque directement la

---

415 Trib. UE, *RT France c. Conseil*, §§ 208-210.

416 Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, *op. cit.* ; ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards, *op. cit.*

417 *Ibidem.*

418 Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 210.

419 Résolution de l'Assemblée Générale du 3 novembre 1947, Mesures à prendre contre la propagande en faveur d'une nouvelle guerre et contre ceux qui y incitent. U.N. A/RES/110(II).

420 U.N. Hum. Rts. Comm., G*eneral Comment No. 11: Prohibition on Propaganda for War and Inciting National, Racial, or Religious Hatred*, *préc.*

421 *Ibidem.*

guerre relève de l'article 20, § 1[422]. À ce propos, David Kaye[423], ancien Rapporteur spécial de l'ONU a dit que, avec ledit *General Comment*, le Comité des droits de l'homme a entendu valider un rétrécissement de la portée possible de l'article 20, § 1, PIDCP[424]. Il est donc évident que, d'une part, le raisonnement du Tribunal, en consacrant une interprétation extensive, se détache grandement de la signification issue des observations générales du Comité. D'autre part, la disposition, telle qu'interprétée par l'organe de l'ONU, ne serait pas à s'appliquer en l'espèce, étant donné qu'il est pas possible d'affirmer que la propagande des médias russes a contribué au déclenchement du conflit.

En outre, il est intéressant de noter que, après le rendu de l'arrêt par le Tribunal de l'UE, le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a exhorté l'ONU à fournir des lignes directrices interprétatives sur cette question[425]. Cependant, le Rapporteur spécial de l'ONU a clarifié que l'article 20 § 1 du PIDCP doit être lu d'une manière qui limite également sa portée possible[426]. Dans son interprétation, le terme « propagande » ne couvre que l'incitation à la guerre et cet article ne concerne que la propagande qui a lieu avant une guerre, et non pendant une guerre[427]. Cela peut être interprété comme un reproche indirect à l'égard de l'Union européenne pour avoir donné une interprétation extensive de la propagande de guerre.

La non-conformité de l'interprétation par abstraction. Si l'article 20 du PIDCP interdit la propagande, l'article 19 dudit traité protège la liberté d'expression. En particulier, l'article 19, § 3, PIDCP prévoit les conditions qu'une limitation à ce droit doit respecter afin qu'elle soit valide : elle doit satisfaire notamment le critère de légalité, de légitimité et de nécessité[428]. Même si le Comité des droits de l'homme a

[422] ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards, *op. cit*.

[423] KAYE, David. Online Propaganda, Censorship and Human Rights in Russia's War Against Reality. *AJIL Unbound*. 2022, 116, pp. 140-144.

[424] *Ibidem.*

[425] U.N. Doc. A/77/288, 12 août 2022, *Désinformation et liberté d'opinion et d'expression pendant les conflits armés, Note du Secrétaire général*, § 39.

[426] *Ibidem*.

[427] *Ibid.*

[428] Il est évident la similarité entre ces critères et ceux prévus par l'article 52, § 1 de la Charte.

jugé que les interdictions visées par l'article 20 sont pleinement compatibles avec le droit à la liberté d'expression, il a d'ailleurs établi que le test tripartite s'applique également aux restrictions imposées à l'égard de la propagande de guerre[429]. Toutefois, le Tribunal a négligé son application puisque il n'est pas possible de trouver aucune mention de ladite disposition. Si le Tribunal avait appliqué l'article 19, § 3, PIDCP, il aurait été impossible, pour lui, de fonder la conclusion de légalité de l'interdiction[430] pour trois raisons.

Premièrement, le critère de légalité exige que toute restriction ne doit pas être indûment vague, afin d'éviter les applications discrétionnaires et arbitraires des lois limitant ce droit. Ainsi, les mesures restrictives, introduites par la décision attaquée, ne sauraient pas satisfaire cette condition, vu qu'elles ne contiennent pas une délimitation de la notion de « propagande », qui est en soi un concept vague et extensif.

Deuxièmement, le critère de nécessité exige que la restriction à la liberté d'expression soit la moins intrusive possible. Selon l'opinion de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression Irene Khan[431], cette condition n'est pas respectée par les actes du Conseil. En effet, elle soutient que la lutte à la désinformation pouvait se faire sans prendre des mesures aussi drastiques, car l'Europe est « une région où les médias indépendants et les spécialistes de la vérification des faits ont la possibilité de désamorcer la désinformation »[432]. En outre, les Nations Unies soutiennent que les limitations du droit à la liberté d'expression ne respectent pas le critère de nécessité si le discours n'est pas assez grave pour causer des dommages imminents[433]. Ce principe correspond à l'exigence de prévenir le recours abusif aux lois pour réprimer les opinions contraires aux opinions majoritaires. En l'espèce, l'action européenne n'est pas liée à

[429] UN Doc CCPR/C/GC/34, Human Rights Committee, 12 Septembre 2011,General comment No. 34,.

[430] Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, *op. cit.*

[431] U.N. Doc. A/77/288, 12 août 2022, Désinformation et liberté d'opinion et d'expression pendant les conflits armés, Note du Secrétaire général, § 39.

[432] *Ibidem,* § 64.

[433] À ce propos voir notamment : U.N. Doc. A/67/357, Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Note du Secrétaire général, § 79. ; U.N. Doc. A/HRC/17/27, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, § 36.

la probabilité ou à l'imminence du préjudice potentiel et donc, transcende le requis de nécessité[434].

Troisièmement, les principes généraux de droit international en matière de liberté d'expression prévoient que les droits de diffusion ne peuvent être révoqués que si un tribunal ou un autre organe indépendant, autoritaire et impartial détermine que le diffuseur est en violation grave et persistante d'une restriction légitime sur le contenu[435]. Au défaut de cette condition il n'est pas possible d'affirmer que la limitation soit conforme à l'article 19, § 3 PIDCP.

Les conclusions relatives à l'absence de la définition de propagande et à la nature de l'organe qui pose la sanction ont été également affirmées par la jurisprudence de la Cour EDH, à laquelle le Tribunal devait se conformer.

Paragraphe 2. Une application profondément problématique de la jurisprudence de la Cour EDH

Ce paragraphe se propose le but de commenter l'application par le Tribunal des principes sur le droit à la liberté d'expression fixés par la jurisprudence de la Cour EDH. Pour cette raison il convient, d'abord, de définir la valeur des précédents jurisprudentiels de la Cour de Strasbourg dans la jurisprudence européenne. Cet étude préalable est essentiel pour comprendre dans quelle mesure les juridictions de l'UE sont dans l'obligation de tenir compte de la jurisprudence de la Cour EDH dans l'interprétation des droits correspondants. Ce débat divise la doctrine. En suite, nous allons analyser les profils de majeur criticité de son application dans le raisonnement du Tribunal.

La cohérence interprétative entre les articles 10 CEDH et 11 CDFUE. Il est crucial de se pencher sur la question de savoir dans quelle mesure le Tribunal doit prendre en compte la jurisprudence de la Cour EDH en matière de liberté d'expression. Le droit positif et, plus précisément, les Explications relatives à la Charte qualifient la liberté

[434] ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards, *op. cit.*

[435] Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, *op. cit.*

d'expression garantie par l'article 11 de la Charte et l'article 10 CEDH comme des « droits correspondants »[436]. Cette qualification entraîne l'applicabilité de l'article 52, § 3 de la Charte[437], mentionné également dans les Explications[438]. Ainsi, en vertu de cet article, l'article 11 de la Charte « a le même sens et la même portée que celui garanti par la CEDH »[439]. Il convient de souligner que la jurisprudence a également utilisé cette notion[440].

Toutefois, une partie de la doctrine[441] soutient qu'il n'est pas possible de déduire de ces dispositions une obligation pour les juridiction européennes de se conformer à la jurisprudence de la Cour EDH. Ils argumentent que ni l'article 52, § 3 de la CDFUE ni l'Explication relative à l'article 11 de la CDFUE ne mentionnent explicitement la jurisprudence de la CEDH comme critère d'interprétation, bien que cette référence ait été envisagée lors de l'élaboration de la Charte[442]. En effet, même si l'Explication relative à l'article 52, § 3 de la Charte indique que « le sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte [de la Convention et ses protocoles], mais aussi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », il est important de noter que ces explications n'ont que une vocation simplement éclairante ou explicative, n'ayant pas d'autorité politique ou juridique contraignante pour la CJUE ou pour le Tribunal. Alors, puisque la Charte des droits fondamentaux n'impose pas juridiquement à la CJUE de prendre en compte la jurisprudence de la CEDH, il existe un risque de divergences d'interprétation entre les deux Cours européennes.

---

436 Explication ad article 11 — Liberté d'expression et d'information, §1.

437 Pour rappel l'article 52, § 3 del Charte prévoit que :
« Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. »

438 Explication ad article 11 — Liberté d'expression et d'information, §1.

439 *Ibidem.*

440 Conclusions de l'Avocat général P. CRUZ VILLALÓN sur l'affaire *Scarlet extended SA,* aff. C-70/10, prononcées le 14 avril 2011.

441 BRAYBANT, Guy. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignages et commentaires,* Paris, Le Seuil, 2001.

442 AFROUKH, Mustapha, La notion de droits correspondants dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, *RAE,* n° 2011/4.

Une autre perspective doctrinale soutient que la jurisprudence de la Cour EDH est intrinsèquement liée au texte de la Convention européenne. La CEDH a adopté une interprétation évolutive du texte conventionnel, le transformant en un « instrument vivant » qui s'adapte aux conditions contemporaines. Par conséquent, toute référence à la Convention doit nécessairement inclure la jurisprudence CEDH, car elle joue un rôle crucial dans la détermination de la protection offerte par le texte. Mustapha Afroukh souligne que « l'interprétation de la Cour européenne fait corps avec le texte de la Convention »[443]. En ce sens, la référence à la Convention européenne dans l'article 52, § 3 de la Charte implique une obligation pour les juridictions européennes à prendre en compte la jurisprudence de la Cour de Strasbourg afin assurer une interprétation cohérente des droits correspondants.

En conclusion, malgré les apparentes contradictions entre la Charte et ses explications quant à l'obligation des juridictions européennes de suivre la jurisprudence de la CEDH, il aurait été crucial, pour une protection cohérente de la liberté d'expression, que le Tribunal avait pris en considération la jurisprudence de la CEDH.

La non-conformité à l'égard des actes manquant de clarté. Le Tribunal de l'UE ne s'est toutefois pas conformé à la jurisprudence de la Cour EDH en ce qui concerne le degré de clarté requis pour les actes imposant une limitation au droit à la liberté d'expression. Selon plusieurs auteurs[444], le complet silence du droit européen et en particulier de la décision du Conseil concernant la définition de propagande ne permet pas de dire que la limitation correspond aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour EDH en la matière. En effet, la Cour de Strasbourg ne considère pas conforme aux conditions prévues par l'article 10 CEDH les dispositions qui, en étant rédigées en termes très larges, sont susceptibles d'une application arbitraire[445].

Dans l'arrêt *Association Ekin c. France*[446], elle a déterminé que la législation française autorisant un ministre à interdire les publications d'origine étrangère violait

[443] AFROUKH, Mustapha, La notion de droits correspondants dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, *op. cit.,* p. 766.

[444] *Ibidem.*

[445] Cour EDH, 17 juillet 2001, *Association Ekin contre France,* req. n° 39288/98.

[446] *Ibidem.*

l'article 10 CEDH. Cela s'explique par le fait que la législation manquait de clarté concernant les critères à remplir pour l'adoption d'une publication étrangère. En particulier, les dispositions de la loi française ne définissaient pas le concept « origine étrangère ». Il est donc évident que le parallélisme avec le cas d'espèce est pertinent. Dans *RT France c. Conseil*, ni les actes adoptés par le Conseil, ni le droit européen ne spécifient la notion de « propagande ». Certes, le Tribunal a essayé de combler cette lacune en combinant divers aspects par la théorie du « faisceau d'indices ». Cependant, cette appréciation *in concreto* ne peut pas être retenue suffisante pour deux raisons. Premièrement, il s'agit d'une délimitation *a posteriori* - et, d'ailleurs, pas très claire - d'un concept juridique essentiel pour délimiter la portée des sanctions. Deuxièmement, *in abstracto*, l'adoption de ces mesures restrictives, établissant une interdiction totale de diffusion des contenus, demeure susceptible de donner lieu à des résultats arbitraires[447].

La non-conformité à l'égard de la nature de l'organe. En outre, la nature de l'organe ayant sanctionné les médias russes soulève des controverses par rapport aux principes établis par la jurisprudence de la Cour EDH. En effet, le Tribunal de l'UE omet de prendre en compte l'exigence du respect de « garanties procédurales », qui devraient être présentes dans l'application de telles limitations à la liberté d'expression[448]. En particulier, le jugement rendu dans l'affaire *NIT s.r.l. contre République de Moldova*[449] s'aligne à l'antérieure jurisprudence *OOO Flavus e.a. contre Russie*[450], selon laquelle l'indépendance de l'autorité délivrant la sanction est nécessaire pour décider de la validité d'une mesure portant atteinte à l'article 10 CEDH. En particulier, l'indépendance est fondamentale pour se prémunir contre d'éventuelles pressions politiques qui pourraient appliquer arbitrairement des restrictions à la liberté d'expression des médias pour réduire au silence les opinions minoritaires.

---

447 Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, *op. cit.*

448 *Ibidem.*

449 Cour EDH, 5 avril 2022, *NIT s.r.l. contre République de Moldova,* req. n° 28470/12.

450 Cour EDH, 23 juin 2020, *OOO Flavus e.a. contre Russie,* req. n° 12468/15, 23489/15 et 19074/16.

Dès lors, il convient de rappeler que le Conseil est un organisme politique et donc, par nature, il n'est pas indépendant. Ainsi, la décision du Conseil d'imposer et de prolonger l'interdiction de diffusion ne semble pas se conformer aux standards minimaux exigés par la jurisprudence de la Cour EDH en matière de sauvegarde procédurale.

Il est préoccupant de constater que le Tribunal de l'UE ne s'est pas conformé aux précédents jurisprudentiels de la Cour EDH. Pour assurer une protection cohérente et équivalente des droits fondamentaux, il est essentiel que les deux juridictions harmonisent leurs interprétations. L'adhésion à une jurisprudence commune garantirait non seulement la clarté et la prévisibilité des standards applicables, mais renforcerait également la crédibilité et l'efficacité de la protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne.

CHAPITRE 2. L'ÉLARGISSEMENT D'UNE INTERPRÉTATION SPROPORTIONNÉE

Lors du contrôle de proportionnalité, le Tribunal a validé la condition relative au respect du contenu essentiel de la liberté d'expression. En effet, les juges considèrent que les actes attaqués ne sont pas de nature à affecter le contenu essentiel de la liberté d'expression et d'information. Toutefois, ce contrôle de proportionnalité nous laisse douteux à l'égard de l'ampleur de l'objet de ces mesures, d'autant plus que leur utilisation a été implémenté par l'Union européenne avec l'adoption successive de paquets de sanctions contre la Russie (Section 1). En outre, il convient de s'interroger sur la conformité de cette décision avec le cadre général de la stratégie de l'Union en matière de lutte contre la désinformation (Section 2).

Section 1. Une légitimation *pro futuro* de l'interdiction générale de diffusion des contenus

En droit de l'Union, une atteinte au « contenu essentiel » est rarement constaté par les juridictions européennes, et l'exercice du contrôle de proportionnalité du droit à la liberté d'expression ne constitue pas une exception à cette règle. En particulier, il semble qu'une atteinte essentielle à l'article 11 de la Charte est souvent écartée en raison du caractère circonscrit, temporaire et réversible des interdictions. Toutefois, la décision du Conseil instaure une interdiction d'une portée excessivement large, tant en ce qui concerne les espaces de diffusion des contenus interdits qu'en ce qui concerne les contenus eux-mêmes (§ 1). En outre, ce raisonnement ne semble pas conforme à la jurisprudence de la Cour EDH (§ 2).

Paragraphe 1. La minimisation de l'essence de la liberté d'expression

Il convient maintenant d'analyser la décision PESC attaquée afin d'en comprendre la portée. À travers cette étude, il sera important de noter que l'acte révèle une vaste portée, qui met en discussion la conclusion du Tribunal selon laquelle l'interdiction n'aurait pas l'effet d'entamer l'essence de la liberté d'expression au point de la dénaturer.

La vaste portée de la décision attaquée. L'étendue des actes du Conseil dépend de la volonté de réaliser les objectifs doubles qu'ils visent. Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit de prévenir la diffusion de désinformation par les médias contrôlés par la Fédération de Russie et de protéger l'ordre public de l'Union européenne. Pour atteindre ces objectifs, le règlement impose des interdictions strictes aux opérateurs concernant la diffusion des contenus de certaines entités énumérées à l'annexe XV. La décision, à son article 4 octies, interdit « aux opérateurs de diffuser des contenus, d'autoriser ou de faciliter la diffusion de contenus, ou de contribuer à celle-ci par les personnes morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe IX ». Cette disposition s'applique à toute « transmission ou distribution par tout moyen tel que le câble, le satellite, la télévision sur IP, les fournisseurs de services internet, les plateformes ou applications de partage de vidéos sur internet, qu'elles soient nouvelles ou préinstallées »[451]. Il est donc évident que l'ampleur de la décision s'étend bien au-delà des législations sectorielles européennes fondées sur le TFUE. Le Conseil ne s'est pas limité à interdire la diffusion sur les réseaux terrestres, géographiquement limités et sous la responsabilité éditoriale de prestataires de services facilement identifiables par les États membres[452]. Au contraire, la décision interdit toute forme de diffusion publique de contenu, qu'elle soit par câble, satellite ou internet, y compris la diffusion par internet ouvert ou exploité (IPTV), et l'utilisation par l'intermédiaire de plateformes de partage de vidéos ou d'applications[453]. L'interdiction s'étend donc également à la mise à disposition des contenus interdits par le biais de toute plateforme de partage ou application, qu'elle soit préinstallée ou non[454]. En outre, la formulation de la décision en ce qui concerne le contenu est délibérément large : elle couvre tout contenu diffusé par les sujets énumérés, directement ou par l'intermédiaire de tiers[455].

L'essence de la liberté d'expression. Dans la jurisprudence européenne, la rareté dans la constatation d'une atteinte au contenu essentiel de la liberté d'expression est

[451] Article 4 octies, décision attaquée.

[452] Directive (UE) 2010/13.

[453] Article 4 octies, décision attaquée.

[454] POPOVIC, Igor. The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression, in *Blog of the European Journal of International Law,* 30 March 2022.

[455] *Ibidem*.

due au fait que les limitations ont une application restreinte et limitée dans le temps. Toutefois, ces caractères ne se retrouvent pas dans ladite interdiction. Comme nous l'avons déjà rappelé, il n'est pas possible de conclure que le caractère temporaire et réversible est respecté. En outre, les juges considèrent que les actes attaqués ne sont pas de nature à affecter le contenu essentiel de la liberté d'expression et d'information pour deux autres raisons. D'une part, ils « n'empêchent pas toute activité inhérente à la liberté d'information et d'expression »[456], étant donné que la requérante peut encore mener des enquêtes et des entretiens[457]. D'autre part, ils n'interdisent pas la diffusion de contenus en dehors de l'Union ; à ce propos, le Tribunal relève que « la requérante n'a été empêchée ni de produire des émissions et des contenus éditoriaux ni de les vendre à des entités non concernées par les mesures en cause [...] qui auraient donc pu diffuser ces contenus en dehors de l'Union »[458].

Selon l'opinion de plusieurs auteurs, ces motifs sont critiquables et le Tribunal, en faisant ces allégations, a minimisé « l'atteinte à la liberté de la presse que représente la mesure d'interdiction de diffusion »[459]. En particulier, la première justification soulève des questions sur la compréhension et l'appréciation de la liberté de la presse par le Tribunal, en suggérant que la capacité à enquêter et à réaliser des entretiens est suffisante pour maintenir cette liberté[460]. En outre, la deuxième justification semble inconsistante, puisque « les mesures restrictives de l'Union ne sont applicables que sur le territoire des États membres de l'Union »[461].

En conclusion, la vision du Tribunal, qui semble considérer que la liberté de la presse peut être préservée sans la possibilité de diffuser les résultats du travail journalistique et dans la mesure où elle peut être exercée ailleurs, apparaît réductrice. Cette position pourrait être critiquée pour son manque de reconnaissance de l'importance de la diffusion dans l'exercice complet et effectif de la liberté de la presse.

---

[456] Trib. UE, *RT France c. Conseil,* § 127.

[457] *Ibidem.*

[458] *Ibid.*

[459] MILLET, François-Xavier. Suspension de RT France, le dilemme entre mesure d'exception et respect de la liberté d'expression, 28 aout 2022, in *Le Figaro.*

[460] *Ibidem.*

[461] FAVIÈRE, Florent. *Les mesures restrictive de l'Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine*, *op. cit.*

Paragraphe 2. Une légitimation jurisprudentielle aux sanctions contre les médias russes

Comme indiqué précédemment, la décision du Conseil d'interdire la diffusion de tous les contenus, y compris ceux qui ne concernent pas le conflit russo-ukrainien, a été validée par le Tribunal en raison de l'effectivité des objectifs poursuivis et des circonstances particulières. Cependant, il est pertinent de se demander si cet arrêt est conforme au principe exprimé par la Cour EDH dans l'affaire *OOO Flavus e.a. c. Russie*[462].

La conformité avec l'arrêt *OOO Flavus e.a. contre Russie*. Dans cette affaire, la CEDH a statué à l'unanimité que le blocage général des médias numériques d'opposition viole la liberté d'expression. Les trois demandeurs, *OOO Flavus*, *Kasparov* et *OOO Mediafokus*, possédaient des sites web d'information et d'opinion qui ont été bloqués sur demande du procureur général, au motif que les sites contenaient des appels à des activités extrémistes. Le procureur général a justifié cette mesure en arguant que le contenu publié montrait une tendance thématique uniforme vers la couverture d'événements publics de nature illégale sur le territoire russe. La Cour de Strasbourg a rappelé que « le blocage général de l'accès à un site Internet est une mesure extrême »[463] et a délibéré que « cette mesure ignorait délibérément la distinction entre les informations légales et illégales que le site Internet pouvait contenir, rendant ainsi inaccessibles de grandes quantités de contenus qui n'avaient pas été identifiés comme illégaux »[464].

La décision de la Cour souligne l'importance de la liberté d'expression et la nécessité de mesures proportionnées et ciblées lorsqu'il s'agit de réguler les contenus en ligne. En conséquence, il est difficile de soutenir que l'interdiction du Conseil, d'application très vaste et uniforme, soit conforme au principe dégagé par la Cour EDH dans l'arrêt

[462] Cour EDH, OOO Flavus e.a. c. Russie, *préc*.

[463] *Ibidem.*

[464] *Ibid*.

OOO Flavus[465]. Cette interdiction, en négligeant de distinguer entre les contenus de désinformation et ceux qui ne le sont pas, semble aller à l'encontre des principes de proportionnalité et de précision nécessaires pour protéger efficacement la liberté d'expression. En conclusion, la décision du Tribunal validant l'interdiction de diffusion de tous les contenus, y compris ceux non liés au conflit russo-ukrainien, soulève des questions importantes sur la conformité avec les principes de la liberté d'expression définis par la CEDH dans l'affaire *OOO Flavus e.a. c. Russie*. La mesure, jugée disproportionnée et uniforme, ne respecte pas les distinctions nécessaires entre les contenus légaux et illégaux, compromettant ainsi les principes de proportionnalité et de précision indispensables à la protection de la liberté d'expression.

Cette situation est d'autant plus problématique que la portée potentielle de la décision adoptée pourrait avoir un avenir en tant que précédent jurisprudentiel. En outre, ce raisonnement soulève également des doutes quant à l'effet de légitimation qu'il a eu à l'égard de la politique européenne de censure des médias russes. En effet, il convient de noter qu'après la décision du 1er mars 2022, le Conseil n'a cessé d'adopter des mesures restrictives individuelles pour empêcher la diffusion des contenus de certaines chaînes russes. Cette tendance croissante a conduit l'Union européenne à sanctionner, à l'heure actuelle, au total 24 chaînes d'information accusées de promouvoir la propagande du Kremlin. Il est raisonnable de croire que d'autres recours en annulation introduits par les entités en cause auront le même aboutissement jurisprudentiel que l'affaire RT France. Toutefois, la validation jurisprudentielle de l'action européenne dans la lutte contre cette menace hybride est également préoccupante. Il semble que la décision RT France ait joué un rôle important en ce sens, dans la mesure où elle offre une couverture de caractère « constitutionnel » aux options et choix opérés par les institutions européennes dans la lutte contre la désinformation médiatique dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne. En effet, cette décision de justice a constitué une réponse aux nombreuses critiques adressées à l'Union à la suite de l'adoption de l'interdiction de diffusion et a indirectement étayé l'extension future à de nombreuses autres chaînes russes, posant ainsi des défis considérables à la protection de la liberté d'expression et d'information en Europe.

[465] Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, *op. cit.*

Section 2. Le paradoxe de recourir à la dictature pour défendre la démocratie

Il convient de voir comme l?UE a encadré sa politique de lutte contre la désinformation (§ 1), et de conclure en analysant l'efficacité de la mesure.

Paragraphe 1. La lutte à la désinformation au sein de l'Union européenne

Premièrement, il nous semble pertinent de faire un aperçu du cadre d'actions que l'Union a entreprises sur le plan interne dans la lutte contre la désinformation. En suite, il conviendra d'analyser si les mesures restrictives récemment adoptés et l'élargissement qu'en a résulté s'alignent à cette politique.

La lutte européenne contre la désinformation. L'UE travaille depuis de nombreuses années à combattre la désinformation[466]. D'une part, cette lutte s'est concrétisée par l'adoption de nouveaux outils pour contrer la désinformation[467]. D'autre part, le cadre juridique de l'Union s'est enrichi en élargissant l'application de actes juridiques déjà existant[468] relatifs aux contenus illégaux, tels que le « *hate speech* »[469].

Pour commencer, l'Union européenne s'est préoccupée pour la première fois de la désinformation à l'occasion de l'annexion russe de la Crimée et de Sébastopol, condamnée comme illégale par la communauté internationale et par l'Union européenne[470].

---

[466] Pour une aperçu sur les mesures de l'UE destinées à lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 voir : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/coronavirus-pandemic/fighting-disinformation/

[467] LATTANZI, Sara. La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino, *Media Laws,* 2022, n° 3, pp. 158-178.

[468] *Ibidem.*

[469] Directive (UE) 2010/13 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010, *préc.*

[470] Conclusions du Conseil européen sur les relations extérieures, 19 mars 2015, § 11. À propos de la désinformation, dans le § 13 dudit acte, il a conclu que il était nécéssaire « de contrer les campagnes de désinformation menées par la Russie et a invité la haute représentante, en coopération avec les États membres et les institutions de l'UE, à élaborer pour le mois de juin un plan d'action sur la communication stratégique ». Dans cette perspective, il a préconisé la mise en place d'une équipe de communication.

C'est dans ce contexte qu'a été créée la *Task Force* « *East StratCom* »[471] au sein du Service européen pour l'action extérieure, avec pour objectif de promouvoir efficacement les activités de l'Union européenne en Europe orientale et au-delà. En particulier, cette task force se concentre sur la « communication efficace » et la promotion des activités de l'UE en Europe orientale[472].

La structure de cette division est en constante évolution afin de mieux contrer cette menace à la nature en rapide mutation[473]. Pour cette raison, en 2017, deux autres task forces ont été créées : la *Task Force* « *South* »[474] et la *Task Force* « *Western Balkans* »[475], visant à affronter des menaces similaires dans ces deux régions prioritaires. Ces groupes, en collaboration avec une équipe transversale focalisée sur les menaces émergentes, l'analyse des données, le développement des politiques et la coopération internationale, forment la « *Strategic Communications and Information Analysis Division* » du Service européen pour l'action extérieure[476]. Le projet phare de l'*East StratCom* est « *EUvsDisinfo* »[477], une plateforme multilingue créée pour sensibiliser les citoyens afin de répondre aux campagnes de désinformation de la Fédération de Russie concernant l'Union européenne, ses États membres et les pays voisins[478]. Cette plateforme est divisée en plusieurs catégories, dont nous rappelons « Ukraine », « Biélorussie », « Moldavie » et « Géorgie »[479]. La section qui nous intéresse le plus est celle dédiée à la guerre en Ukraine et il s'agit d'une base de

---

471 Ici la Section « *Questions and Answers about the East StratCom Task Force* » du site web du Service européen pour l'action extérieure : https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

472 *Ibidem.*

473 À ce propos voir la Section « *Tackling disinformation: Information on the work of the EEAS Strategic Communication division and its task forces* » dans le site web du EEAS : https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication-division-and-its-task-forces_und_en?s=2803

474 *Ibidem.*

475 *Ibidem.*

476 *Ibidem.*

477 Site web du projet dans la version linguistique française : https://euvsdisinfo.eu/fr/

478 « Contrer les campagnes de désinformation menées actuellement par la Russie»: huit ans d'activités d'EUvsDisinfo, article par EUvsDisinfo, 5 juillet 2023 : https://euvsdisinfo.eu/fr/contrer-les-campagnes-de-desinformation-menees-actuellement-par-la-russie-huit-ans-dactivites-deuvsdisinfo/

479 Voir le site web du projet dans la version linguistique française : https://euvsdisinfo.eu/fr/

données sur la désinformation qui collecte des articles dont le contenu est systématiquement réfuté par les « *fact-checkers* » de la task force.

D'un point de vue plus général, pour contrer les interférences extérieures, la Commission a publié en avril 2018 une Communication intitulée « Lutter contre la désinformation en ligne: une approche européenne »[480] et, en décembre de la même année, un « Plan d'action contre la désinformation »[481].

À ces initiatives initiales se sont ajoutés divers instruments de *soft law,* comme le Code de bonnes pratiques de l'UE sur la désinformation[482], récemment mis à jour, et le Code de conduite pour la lutte contre les discours haineux en ligne[483]. Ces outils doivent être interprétés à la lumière du Plan d'action pour la démocratie européenne et du règlement Digital Service Act. Conformément à ces actes, les grandes plateformes, telles que Twitter, YouTube et Facebook, doivent s'engager à ne pas tirer profit de la désinformation, à améliorer la transparence de la publicité politique et thématique, et à couvrir complètement les comportements manipulateurs actuels et émergents. Elles doivent également renforcer les outils permettant aux utilisateurs de repérer et de signaler les contenus faux ou trompeurs et étendre les activités de vérification des faits dans tous les pays de l'UE et dans leurs langues.

De la « content moderation » à la censure. La méthode suivie jusqu'à présent par l'Union européenne repose sur la mise en œuvre institutionnalisée de pratiques de «debunking», consistant à réfuter des nouvelles ou affirmations fausses, et sur l'instauration d'obligations de «modération des contenus» pour les plateformes en ligne, c'est-à-dire la modération du matériel généré par les utilisateurs en maintenant un équilibre entre la liberté d'expression et la protection contre la diffusion en ligne de

[480] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, *préc*.

[481] Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action contre la désinformation, JOIN(2018)36 final.

[482] Pour lire le document voir la Section « *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation* » dans le site de la Commission :
https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation

[483] Pour lire document voir la Section « *The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online* » dans le site de la Commission :
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en?prefLang=fr

contenus problématiques. En revanche, les mesures restrictives adoptées à l'encontre des médias russes prévoient un blocage préventif de la diffusion de tout contenu.

Il est évident qu'il y a une différence significative entre ces deux approches. Cependant, la décision du Tribunal dans le cas de RT France représente un élément clé dans le cadre de la lutte contre la désinformation, car elle s'inscrit dans la problématique de longue date relative au compromis entre le droit à la liberté d'expression et le partage de contenus problématiques. Dans ce sens, en évaluant la proportionnalité des mesures, il apparaît que l'objectif de lutte contre la désinformation - qui, dans ce cas, est lié à la nécessité de protéger l'ordre public de l'Union, ainsi que l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Ukraine - prévaut également sur le respect de la liberté d'expression.

Finalement, en rejetant une violation de ce droit, l'arrêt voudrait offrir une couverture, sous l'angle du cadre européen de protection des droits fondamentaux, non seulement aux actes attaqués en l'espèce mais, plus généralement, à l'ensemble des politiques européennes dans ce domaine. Toutefois, la différence entre la politique de lutte contre la désinformation sur le plan interne et externe est évidente.

Paragraphe 2. Les effets secondaires de recourir à la dictature pour défendre la démocratie

Il convient maintenant de conclure notre analyse avec des perspectives sur les effets secondaires de ces mesures restrictives autoritaires. En effet, des critiques ont été soulevées à propos de la contre-productivité de telles mesures.

En plus de promouvoir une politique paternaliste, ces mesures semblent inefficaces pour éliminer la propagande russe. Censurer les médias sous le contrôle du Kremlin ne suffit pas à protéger la société européenne des campagnes de désinformation menées par la Russie. La récente annonce de l'ouverture par la Commission européenne d'une procédure sous l'égide du DSA[484] contre Meta en est une preuve. Des recherches récentes montrent que des centaines de publicités pro-russes continuent de se propager

[484] Règlement (UE) n° 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, *préc.*

sur Facebook, même à une semaine des élections européennes. Une campagne d'influence russe, signalée à Meta en avril, continue de proliférer et s'est étendue à l'Italie et à la Pologne[485]. Ces publicités, qui atteignent des millions d'utilisateurs, soulèvent des inquiétudes quant à l'impact potentiel sur les élections, d'autant plus que les *fake news* sont diffusées par les *trolls*, c'est-à-dire des individus dont l'intention de promouvoir des idées trompeuses n'est pas toujours évidente.

La Procédure Contre Meta. L'Union européenne a récemment lancé une procédure à l'encontre de Facebook et Instagram, les plateformes de Meta, en raison de préoccupations liées à la diffusion de campagnes de désinformation et de fermes de bots coordonnés[486]. La Commission européenne a déclaré que les systèmes de surveillance de Meta ne suffisent pas à limiter la propagation de ces contenus nuisibles, rendant les plateformes vulnérables aux manipulations étrangères, notamment russes. La Commission européenne a ainsi utilisé ses nouveaux pouvoirs de surveillance pour ouvrir une enquête sur Meta, soupçonnant que l'entreprise ne limite pas suffisamment la diffusion de la désinformation conformément au DSA[487]. Cela pose alors la question de l'utilité d'une censure totale des médias.

Impact sur le pluralisme et la liberté des médias. Premièrement, l'effet d'appauvrissement sur le pluralisme et la liberté des médias engendré par ces actes pose, au-delà de la sphère politique, un problème juridique qui se reflète en premier lieu dans la question de la cohérence entre les objectifs que l'Union poursuit tant sur le plan interne qu'externe. Sur le plan externe, le traité permet à l'Union d'agir pour poursuivre une série d'objectifs, parmi lesquels figurent la sécurité de l'Union, ainsi que la consolidation et le soutien de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Il faut alors se demander s'il existe entre ces objectifs une relation générale selon laquelle l'un prévaut sur l'autre ou s'ils sont de même rang, nécessitant une pondération équilibrée en tenant dûment compte des objectifs également légitimes et susceptibles d'être poursuivis dans le cadre des relations extérieures.

---

485 https://www.politico.eu/article/pro-russian-ads-networks-spread-on-facebook-despite-eu-probe-say-researchers/

486 Commission opens formal proceedings against Facebook and Instagram under the Digital Services Act, press release : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/mex_24_2385

487 Règlement (UE) n° 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, *préc.*

Deuxièmement, l'effet domino affecte à la fois le niveau de protection de la liberté de la presse dans la société russe et dans la société européenne, considérant que ces mesures ont une incidence très négative sur la liberté de la presse des prestataires de services sur le territoire de l'Union. En rejetant les moyens de recours présentés par la requérante au titre de la Charte de Nice, l'arrêt opère un jugement d'équilibre qui tend à établir une hiérarchie abstraite entre les finalités d'intérêt public, poursuivies par les actes attaqués, et les intérêts invoqués par la requérante en tant qu'organe d'information audiovisuel. Cependant, il semble que le Tribunal ait préféré se concentrer sur l'aspect individualiste du droit à la liberté de la presse et de l'information, négligeant l'aspect fonctionnel. La Cour de justice elle-même a affirmé à plusieurs reprises que le droit à la liberté de la presse n'est pas seulement un droit qui mérite d'être protégé en soi, mais en tant que condition et fondement d'une société démocratique, caractérisée, comme le rappelle l'article 2 TUE, par le pluralisme, la non-discrimination et la tolérance.

En conclusion, bien que les mesures restrictives visent à protéger la sécurité publique et à lutter contre la désinformation, elles soulèvent des questions sur leur efficacité et leur compatibilité avec les principes fondamentaux de l'État de droit et de la liberté de la presse. Un équilibre doit être trouvé pour garantir la protection de ces droits tout en préservant la sécurité et la stabilité de l'Union européenne.

Conclusion

L'analyse du Tribunal de l'UE concernant les mesures restrictives adoptées à l'encontre des médias contrôlés par les dirigeants de la Fédération de Russie met en lumière plusieurs points critiques sur le respect des principes de l'État de droit.

Premièrement, le Tribunal a reconnu l'importance de préserver « l'ordre et la sécurité publics de l'Union », menacés par la propagande diffusée par les médias visés. Cette finalité s'inscrit dans les objectifs larges de la PESC. Cependant, cette reconnaissance implique une large marge de manœuvre pour le Conseil de l'UE, ce qui soulève des questions sur l'étendue du contrôle juridictionnel. En effet, l'utilisation de cette latitude et le contexte de crise extraordinaire causée par la guerre invoqué par le Tribunal comme critère juridique justifiant ces mesures peuvent limiter la possibilité d'un contrôle réel et approfondi, en portant atteint au principe de legalité.

Deuxièmement, le Tribunal a reconnu que l'interdiction temporaire de diffusion imposée aux médias ciblés constitue une ingérence évidente dans l'exercice de la liberté d'expression, protégée par l'article 11 CDFUE et l'article 10 de la CEDH. Cette ingérence est, selon le Tribunal, justifiable dans les conditions fixées par l'article 52 de la Charte, notamment par le contrôle de proportionnalité. Bien que le contrôle ait été mené minutieusement, le Tribunal ne voit pas l'arbitraire violation du droit à la liberté d'expression. C'est critiquable, car l'UE ne peut se contenter de protéger la liberté d'expression en dehors de ses frontières par des mesures restrictives imposées contre la classe politique de pays tiers qui persécutent des journalistes ou font fermer des journaux critiquent la classe politique au pouvoir[488]. L'Union et les États membres seraient tenus de respecter le contenu essentiel de la liberté de l'expression même en leur sein.

[488] CJUE, 15 novembre 2012, *Conseil c. Bamba*, aff. C-417/11.

En conclusion, bien que les mesures adoptées visent à répondre à des menaces significatives pour la sécurité publique et à lutter contre la désinformation, elles soulèvent des interrogations sur la compatibilité avec les principes de l'État de droit. La large discrétion accordée au Conseil de l'UE et l'utilisation de contextes extraordinaires comme justification peuvent réduire la rigueur du contrôle juridictionnel et mettre en question la protection des libertés fondamentales. Il est donc crucial d'assurer un équilibre entre la nécessité de sécurité et le respect des droits fondamentaux, afin de maintenir la crédibilité de l'Union européenne en tant que défenseur de l'État de droit et des droits humains.

Bibliographie

Traités, législation, actes européens et nationaux

Traité instituant la Communauté européenne

Traité sur l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Décision (PESC) 2022/351 du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE 2022, L 65, p. 5.

Décision 2014/512/PESC du Conseil, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE 2014, L 229/13.

Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1er mars 2022 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE, L 65/1.

Règlement (UE) 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE, L 229/14.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014, Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit, COM(2014)158 final.

Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil du 3 avril 2019, Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union. État des lieux et prochaines étapes envisageables, COM(2019)163 final.

Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 juillet 2019, Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union - Plan d'action, COM(2019)343 final.

Impact Assessment Report of the Commission Staff Working Document, Accompanying the document « Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU », 16 septembre 2022, {COM(2022) 457 final} - {SEC(2022) 322 final} - {SWD(2022) 287 final}.

Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024, établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias). JOUE, 17 avril 2024.

Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (doc. 5664/18).

Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, JOUE., L 172 du 17 mai 2021.

Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE., L 88 du 31 mars 2017.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 - Démêler le vrai du faux, JOIN(2020) 8 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, JOIN(2018) 16 final.

Conclusions du Conseil, 10 décembre 2019, Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides, n° 14972/19.

Directive (UE) 2010/13 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»), *JOUE*, n° L. 95/1, 14 avril 2010.

Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/ UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, JOUE, n° L 303/69, 28 novembre 2018.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, COM(2018) 236 final.

Conclusions du Conseil européen sur les relations extérieures, 19 mars 2015.

Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2016, Communication stratégique de l'Union visant à contrer la propagande dirigée contre elle par des tiers (2016/2030(INI)).

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, COM(2018) 236 final.

Actes de droit international

Charte des Nations Unies.

UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, 16 December 1966.

U.N. Hum. Rts. Comm., General Comment No. 11: Prohibition on Propaganda for War and Inciting National, Racial, or Religious Hatred (Art. 20), 19th Sess., U.N. Doc. CCPR/C/GC/11 (July 9, 1983).

Assemblée Générale, Résolution du 3 novembre 1947, Mesures à prendre contre la propagande en faveur d'une nouvelle guerre et contre ceux qui y incitent. U.N. A/ RES/110(II).

Propaganda and Freedom of the Media, non-paper of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media, Vienna, 2015, pp. 80

U.N. Doc. A/77/288, 12 août 2022, Désinformation et liberté d'opinion et d'expression pendant les conflits armés, Note du Secrétaire général

UN Doc CCPR/C/GC/34, Human Rights Committee, 12 Septembre 2011,General comment No. 34.

U.N. Doc. A/67/357, Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Note du Secrétaire général, § 79.

U.N. Doc. A/HRC/17/27, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue.

Manuels

BRUNESSEN, Bertrand et SIRINELLI, Jean. Droit du contentieux de l'Union européenne, Paris, Lextenso, LGDJ, coll. Manuel, ss-coll. Droit public, 2022, pp. 732.

ADAM, Roberto et TIZZANO, Antonio. Lineamenti di Diritto dell'Unione europea, Giappicchelli Editore, 2020.

Thèse de doctorat

VAN MALLEGHEM, Pieter-Augustijn. Proportionality and the Erosion of Formalism, thèse défendue sous la direction de LENAERTS, Koen et LEMENS, Paul, Katholieke Universiteit Leuven, 2016.

Ouvrages généraux

ABRAVANEL, Philippe. La Protection de l'ordre public dans l'État régi par le droit, Bâle, Helbing et Lichtenhähn, 1980, pp. 145.

BEAUCILLON, Charlotte. Les mesures restrictives de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, Travaux de droit international et européen, 2013, pp. 703.

BERNAYS, Edward L. Propaganda, 2005, Brooklyn, Ig Publishing, pp. 159.

CORNU Gérard. Vocabulaire juridique. Paris : Presses Universitaires de France, 2020, pp. 1091.

KELLERBAUER, Manuel et KLAMERT, Marcus et and TOMKIN Jonathan. The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary, New York, 2019, online edn, Oxford Academic, pp. 2512.

MARTI, Gaëlle. Les grands notions du droit de l'Union européenne. Paris : Presses Universitaires de Frane, coll. Thémis, 2013, pp. 350.

PICOD Fabrice, RIZCALLAH Cecilia et VAN DROOGHENBROECK Sébastien (dir.), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article, 3e éd., Larcier, Bruxelles, 2023, p. 1371.

POLI, Sara. *Le misure restrittive e la tutela dei diritti dei singoli*, in BARTOLONI, Maria Eugenia et POLI Sara (a cura di), L'azione esterna dell'Unione europea, Napoli, 2021

Articles

ASWAD, Evelyn. Propaganda for War & International Human Rights Standards, Chicago Journal of International Law, 2023, Vol. 24, n° 1, Article 1, pp. 1-30.

BARBANO, Mario. La chiusura dello spazio aereo: il caso della misura restrittiva adottata dall'Unione europea nei confronti della Russia in occasione del conflitto ucraino, *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3-4, 2022, p. 547-582.

BERTRAND, Brunessen. Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne, *RTDEur*, vol. 48, n°2/2012, pp. 329-354.

BLATIÈRE, Lauren. La protection évolutive de l'État de droit par la Cour de Justice de l'Union européenne, Dossier : "Quel État de droit dans une Europe en crise ?", *RDLF*, 2019 chron. n°31.

BLUMANN, Claude. Le contrôle juridictionnel des principes de subsidiarité et de proportionnalité en droit de l'Union européenne, in La Constitution, l'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet, Publications de la Sorbonne, 2013, pp. 439-461.

BOSSE-PLATIÈRE, Isabelle. L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne, in *Constitutional Issues of EU External Relations Law* de Eleftheria Neframi et Mauro Gatti, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, Luxembourg Legal Studies, pp. 111-136.

BOSSE-PLATIÈRE, Isabelle. Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), in E. Carpano et G. Marti, L'exception en droit de l'Union européenne, coll. Droits européens, PUR, 2019, pp. 95-114.

CARPANO, Éric. La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ?, Dossier : "Quel État de droit dans une Europe en crise ?", *RDLF*, 2019 chron. n°29.

CHALLET, Célia, The Judgment of the General Court in RT France v Council: Takeways from the First Ruling on EU Sanctions Linked to the War in Ukraine, *EU Law Live*, 2022, Weekend Edition n° 114, pp. 3-5.

CHALLET, Célia. Les sanctions de l'Union européenne adoptées en réaction à la guerre en Ukraine : défis et enjeux pour le contrôle juridictionnel des mesures restrictives, *Rev. aff. eur*. N° 1, 2023, p. 173.

CILIBERTI, Liliana. Free flow of information – Il contrasto alla disinformazione in tempi di guerra, *Media laws*, n° 2, 2022, pp. 349-406.

DI TURI, Claudio. Il conflitto in Ucraina e la “propaganda di guerra” della Federazione russa: quali reazioni da parte dell’Unione europea?, *Eurojus*, n° 2, 2022, pp. 327-338.

DONATI, Filippo. Fake news e libertà di informazione, Media Laws, n° 2, 2018, p. 440.

FAVIÈRE, Florent. Les mesures restrictive de l’Union européenne contre les compagnes de désinformation dans le contexte du conflit armée en Ukraine. *L'Union européenne et la paix*, *Laurence Potvin-Solis (sous la direction de)*, 1ère édition 2023, Bruxelles, pp. 485-504

GATTI, Mauro. Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP, in Constitutional Issues of EU External Relations Law de Eleftheria Neframi et Mauro Gatti.

HILLION, Cristophe. A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy, in Cremona M, Thies A (eds) The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges. Hart Publishing, Oxford, pp. 47–70.

HYZEN, Aaron. Revisiting the Theoretical Foundations of Propaganda, International Journal of Communication 15(2021), pp. 3479–3496.

KAYE, David. Online Propaganda, Censorship and Human Rights in Russia’s War Against Reality. AJIL Unbound. 2022, 116, pp. 140-144.

KLAMERT, Marcus. Conflicts of Legal Basis: No Legality and No Basis but a Bright Future under the Lisbon Treaty?, *European Law Review*, vol. 35, n. 4, 2010, pp. 497-499.

LATTANZI, Sara. La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino, Media Laws, 2022, n° 3, pp. 158-178.

LENDVAI, Gergely Ferenc. Media in War : an overview of the European Restrictions on Russian media, European Papers, 2023, European Forum 8 (3), pp. 1235-1245.

LONARDO, Luigi. Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine. Case T-125/22 RT France v Council, *European Law Review*, 48(6), 2023, p. 707-719.

LONARDO, EU Law against hybrid threats: a first assessment, *European Papers*, Vol 6, 2021, No 2. pp. 1075-1096.

MEJIAS, Ulises Ali, & VOKUEV, Nicolai E. Disinformation and the media: the case of Russia and Ukraine. *Media, Culture & Society*, 2017, 39(7), pp. 1027-1042.

MIADZVETSKAYA, Yuliya. How to draw a line between journalism and propaganda in the information wars era? Case note on the judgment of the General Court of 15 June 2017, in Case T-262/15 Dmitrii Konstantinovich Kiselev v Council of the European Union, College of Europe Case Notes 02/2018.

MIADZVETSKAYA, Yuliya et CHALLET, Célia. Are EU Restrictive Measures Really Targeted, Temporary and Preventive? The Case of Belarus, Europe and the World: A Law Review, 2022, vol. 6, Issue 1, pp. 1-20.

MILANOVIC, Marko. What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?, in www.ejiltalk.org., 24 febbraio 2022.

MILLET, François-Xavier. Suspension de RT France, le dilemme entre mesure d'exception et respect de la liberté d'expression, 28 aout 2022, in Le Figaro.

MURPHY, Cian C. Ayadi v Council: Competence and Justice in the "War On Terrorism", *Dublin University Law Journal* 2007 pp. 426-442.

Ó FATHAIGH, Ronan et VOORHOOF, Dirk. Freedom of Expression and the EU's Ban on Russia Today: A Dangerous Rubicon Crossed, Communications Law, 2022, Volume 27, Issue 4, pp. 186-193.

POLI, Sara. Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe, 2022, *IV Quaderni AISDUE*, pp. 111-129.

POLI, Sara et FINELLI, Francesca. Context specific and structural changes in EU restrictive measures adopted in reaction to Russia's aggression to Ukraine, *Eurojus*, n°3, 2023, pp.19-49

POPOVIC, Igor. The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression, in Blog of the European Journal of International Law, 30 March 2022.

ROBERTI, Gian Michele. CRONACHE COMUNITARIE (a cura di A. Tizzano) : La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla «base giuridica» degli atti comunitari, in Il Foro Italiano, Vol. 114, PARTE QUARTA: GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E STRANIERA (1991), pp. 99-120.

ROSSI, Lucia Serena. Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne, in Chemins d'Europe : mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué / [sous la direction de COHEN-JONATHAN Gérard, COSTANTINESCO Vlad, MICHEL Valérie. e. a.], Paris, 2010, Dalloz, pp. 803.

SARZO, Marco. La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?, Diritti umani e diritto internazionale, vol. 16, n. 2, 2022, pp. 409-419.

SPAGNOLO, Andrea. Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina, Saidiblog.

Jurisprudence

Jurisprudence européenne

CJCE, 17 décembre 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson c. Haute Autorité, aff. 14/59.

CJCE, 10 mai 1960, Allemagne c. Haute Autorité, aff. 19/58.

CJCE, 12 novembre 1969, Stauder, aff. C-29/69

CJCE, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. C-11/70

CJCE, 14 mai 1974, Nold, aff. C-4/73

CJCE, 10 avril 1984, Luxembourg c. Parlement européen, aff. 108/83.

CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen, aff. C-294/83.

CJCE, 26 mars 1987, Commission c. Conseil, aff. 45/86.

CJCE, 11 septembre 2003, Autriche contre Conseil, C-445/00

Trib. UE, 12 juillet 2006, Ayadi contre Conseil, aff. T-253/02.

CJUE, 20 mai 2008, Commission contre Conseil, aff. C-91/05.

CJUE, 3 settembre 2008, Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P.

CJUE, 8 septembre 2009, Commission des Communautés européennes contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-411/06.

CJUE, 1er octobre 2009, Commission c. Conseil, aff. C-370/07.

Trib. UE, 2 mars 2010, Arcelor contre Parlement européen et Conseil, aff. T-16/04.

CJUE, 8 juin 2010, Vodafone e.a., aff. C-58/08.

CJUE, 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09.

CJUE, 19 juillet 2012, Parlement c. Conseil, aff. C-130/10.

CJUE, 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa contre Conseil, aff. jointes C-539/10 P et C-550/10 P.

CJUE, 22 janvier 2013, Sky Österreich, aff. C-283/11.

CJUE, 18 juillet 2013, Commission e.a. contre Kadi, aff. C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P.

CJUE, 26 septembre 2013, Royaume-Uni c. Conseil, aff. C-431/11.

CJUE, 17 octobre 2013, Schwarz, aff. C-291/12 .

CJUE, 27 février 2014, Royaume-Uni c.Conseil, aff. C-656/11.

CJUE, 8 avril 2014, Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a., aff. C-293/12 et C-594/12.

Trib. UE, 27 février 2014, Ezz e.a./Conseil, aff. T-256/11.

CJUE, 24 juin 2014, Parlement contre Conseil, aff. C-658/11

Trib. UE, 23 septembre 2014, Mikhalchanka contre Conseil, aff. jointes T-196/11 et T-542/12.

CJUE, 14 décembre 2015, SV Capital OÜ c. ABE, aff. C-577/15 P.

Trib. UE, 4 décembre 2015, Sarafraz contre Conseil, aff. T-273/13

CJUE, 14 juin 2016, Parlement contre Conseil, aff. C-263/14.

CJUE, 21 décembre 2016, Tele2 Sverige, aff. C-203/15 et C-698/15.

CJUE, 14 mars 2017, G4S Secure Solutions, aff. C-157/15.

Trib. UE, 15 juin 2017, Kiselev, aff. T-262/15

CJUE, 4 septembre 2018, Commission contre Conseil, aff. C-244/17

CJUE, 25 octobre 2017, Commission contre Conseil, aff. C-687/15.

Trib. UE, 13 septembre 2018, Sberbank of Russia c. Conseil, aff. T-732/14

Trib. UE, 27 novembre 2019, Luisa Izuzquiza et Arne Semsrott c. Agence européenne de garde- frontières et de garde-côtes, aff. T-31/18.

CJUE, 9 juillet 2020, Haswani c. Conseil, aff. C-241/19 P.

CJUE, 1er octobre 2020, Drex Technologies SA c. Conseil, aff. C-348/19 P.

CJUE, 14 octobre 2021, Belén Bernaldo de Quiros c. Commission, aff. C-583/19.
CJUE, 16 février 2022, Pologne c. Parlement et Conseil, aff. C-157/21.

Trib. UE, 30 mars 2022, RT France c. Conseil, T-125/22 R.

Trib. UE, 27 juillet 2022, RT France c. Conseil, T-125/22.

Conclusions des Avocats Généraux

Conclusions de l'Avocat général P. CRUZ VILLALÓN sur l'affaire Scarlet extended SA, aff. C-70/10, prononcées le 14 avril 2011.

Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT présentées le 28 octobre 2015 pour l'affaire Parlement européen c. Conseil, relatif à l'accord UE/Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14

Conclusions Avocat Général J. KOKOTT, du 31 mai 2016, dans l'affaire CJUE, 14 mars 2017, G4S Secure Solutions, aff. C-157/1.

Conclusions de l'Avocat Général H. SAUGMANDSGAARD ØE, du 19 juillet 2016, dans l'affaire CJUE, 21 décembre 2016, Tele2 Sverige, aff. jtes C-203/15 et C-698/15.

Conclusions de l'Avocat général G. Pitruzzella, 27 janvier 2022, dans l'affaire CJUE, 21 juin 2021, Lingue des droits humains, aff. C-817/19

Jurisprudence de la Cour des droits de l'homme

Cour EDH, 17 juillet 2001, Association Ekin contre France, req. n° 39288/98.

Cour EDH, 15 octobre 2015, Perinçek c. Suisse, réq. N° 27510/08.

Cour EDH, 23 juin 2020, OOO Flavus e.a. contre Russie, req. n° 12468/15, 23489/15 et 19074/16.

Cour EDH, 5 avril 2022, NIT s.r.l. contre République de Moldova, req. n° 28470/12.

Sitographie

Discours de la Présidente von der Leyen à la plénière du Parlement européen sur l'agression de l'Ukraine par la Russie, 1er mars 2022, in https://france.representation.ec.europa.eu/informations/discours-de-la-presidente-von-der-leyen-la-pleniere-du-parlement-europeen-sur-lagression-de-lukraine-2022-03-01_fr

Déclaration à la presse de Charles Michel, président du Conseil européen, et d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, sur l'agression militaire sans précédent et non provoquée de l'Ukraine par la Russie, 24 février 2022, in https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/02/24/press-statement-of-president-charles-michel-of-the-european-council-and-president-ursula-von-der-leyen-of-the-european-commission-on-russia-s-unprecedented-and-unprovoked-military-aggression-of-ukraine/

Ukraine: déclaration du haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur l'invasion de l'Ukraine par les forces armées de la Fédération de Russie, 24 février 2022, in https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/02/24/ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-invasion-of-ukraine-by-armed-forces-of-the-russian-federation/

Discours de Roberta Metsola, Présidente du Parlement européen, à l'occasion du Conseil européen extraordinaire, 24 février 2022, in https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220228RES24240/20220228RES24240.pdf

Résolution du Parlement européen du 1er mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine (2022/2564(RSP)), in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_FR.html.

Chronologie des sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/

Lietuvos Radio ir Televizijos Komisija, press release : https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1341446/lrtk-antra-karta-per-pusmeti-nustate-pazeidima-rtr-planeta-laidose

Nacionālā Elektronisko Plašsazinas Līdzeklu Padome, press release : https://www.neplp.lv/en/article/national-electronic-mass-media-council-latvia-neplp-calls-all-european-media-regulatory-authorities-follow-us-and-restrict-retransmission-programmes-rossiya-rtr-rossiya-24-un-tv-centre-international-tvci

Résumé sur les décision de la Commission concernant les suspensions des médias russes en Lettonie et Lituanie : https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/news/decision-latvia-suspend-broadcast-tv-channel-rossiya-rtr-compatible-eu-law

Aperçu sur les Mesures de l'UE destinées à lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/coronavirus-pandemic/fighting-disinformation/

Section « *Questions and Answers about the East StratCom Task Force* » du site web du Service européen pour l'action extérieure : https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

Section « *Tackling disinformation: Information on the work of the EEAS Strategic Communication division and its task forces* » dans le site web du EEAS : https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication-division-and-its-task-forces_und_en?s=2803

Site web du projet dans la version linguistique française : https://euvsdisinfo.eu/fr/

« Contrer les campagnes de désinformation menées actuellement par la Russie»: huit ans d'activités d'EUvsDisinfo, article par EUvsDisinfo, 5 juillet 2023 : https://euvsdisinfo.eu/fr/contrer-les-campagnes-de-desinformation-menees-actuellement-par-la-russie-huit-ans-dactivites-deuvsdisinfo/

Section « 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation » dans le site de la Commission : https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation

Section « The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online » dans le site de la Commission : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en?prefLang=fr

Table des matières

Avertissement.....3

Remerciements.....4

Dictionnaire des sigles 7

Mode de citation 8

Abstract.....9

Introduction.....11

Partie I - L'équilibre délicat entre réponse rapide aux menaces hybrides et respect du principe de légalité 21

Chapitre 1. Le contrôle juridictionnel restreint de la base juridique : une menace pour le principe de légalité 22

Section 1. L'ordre et la sécurité publics de l'Union : une finalité nécessitant une action européenne 23

Paragraphe 1. La finalité des mesures restrictives : une raison de leur rattachement à la PESC 23

Paragraphe 2 - La nécessité d'adopter les mesures d'interdiction au niveau de l'UE 29

Section 2. L'opportunité de combattre les menaces hybrides grâce à des politiques internes.....34

Paragraphe 1. Un faible contrôle de compétence interne du Conseil.....34

Paragraphe 2. L'objet des mesures restrictives : une ambiguïté de leur rattachement à la PESC 41

Chapitre 2 - L'État de droit en période de crise : les risques d'une approche d'urgence juridique 44

Section 1. L'extrême urgence : un contexte nécessitant une action européenne.....44

Paragraphe 1. Autres chemins possibles pour la lutte européenne contre la désinformation ..44

Paragraphe 2 - Le contexte des mesures restrictives : une raison de leur rattachement à la PESC.....49

Section 2. La justification par l'urgence de dérogations supplémentaires aux droits procéduraux52

Paragraphe 1. La dérogation à l'article 41 de la Charte par le biais de l'extrême urgence.....52

Paragraphe 2. Une possible application arbitraire de la notion d'« extrême urgence » 55

Section 3. La justification par l'urgence d'une tutelle limitée des droits fondamentaux 58

Paragraphe 1. Un contrôle restreint de la condition de nécessité en vertu du contexte exceptionnel 58

Paragraphe 2. Le déni par l'urgence d'un contrôle de proportionnalité plus intense en vertu de la nature du droit 62

Partie II - La protection de la société démocratique européenne, justification d'une atteinte grave à la liberté d'expression 65

Chapitre 1 - Défis juridiques et définition de « propagande » dans la Jurisprudence de l'UE 66

Section 1. Le contrôle de proportionnalité et un incertain « standard of review » 66

Paragraphe 1. Un revirement jurisprudentiel concernant le « standard of review » 67

Paragraphe 2. Le champ d'application incertain de la « propagande » 73

Section 2. L'interdiction de la propagande : un regard comparatif 80

Paragraphe 1. Une application profondément problématique du droit international 81

Paragraphe 2. Une application profondément problématique de la jurisprudence de la Cour EDH 85

Chapitre 2. L'élargissement d'une interprétation sproportionnée 90

Section 1. Une légitimation pro futuro de l'interdiction générale de diffusion des contenus.....90

Paragraphe 1. La minimisation de l'essence de la liberté d'expression 90

Paragraphe 2. Une légitimation jurisprudentielle aux sanctions contre les médias russes.....93

Section 2. Le paradoxe de recourir à la dictature pour défendre la démocratie.....95

Paragraphe 1. La lutte à la désinformation au sein de l'Union européenne 95

Paragraphe 2. Les effets secondaires de recourir à la dictature pour défendre la démocratie .98

Conclusion 101

Bibliographie.....103

Table des matières 120