



LIBERTE D'INFORMATION ET COMPETENCES DE L'UNION EUROPEENNE : LE CAS DES MESURES RESTRICTIVES

di ROBERTO MASTROIANNI*

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Mesdames et Messieurs les juges, Autorités, Mesdames et Messieurs,

L'intervention des institutions européennes, législatives et judiciaires, en matière de droits fondamentaux est très particulière, car elle doit tenir compte des limites des compétences de l'Union qui, à la lumière des traités institutifs, restent régies par le principe d'attribution. Le sujet de ce séminaire judiciaire, la liberté d'information, peut être considéré comme un *case-study* idéal pour comprendre les modalités d'extension des compétences de l'Union à des domaines qui ne sont pas expressément attribués par les traités.

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

En ce qui concerne la réglementation des activités des médias, si les traités n'attribuent pas formellement à l'Union une compétence dans ce domaine, la présence, dans les traités, de bases juridiques de type «horizontal» et «fonctionnel» a permis aux institutions de l'Union d'intervenir pour harmoniser les règles nationales afin de supprimer les obstacles à la libre

* Professeur de droit de l'Union européenne à l'Université Federico II de Naples. Juge au Tribunal de l'Union européenne (2019-2025). Intervento svolto in occasione del *Séminaire judiciaire* presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, 30.1.2026: *Défendre le pluralisme des médias et le processus démocratique face aux défis actuels*.

circulation des services (art. 59 TFUE), ou garantir le bon fonctionnement du marché commun (article 114 TFUE).

Grâce à ce mécanisme, le droit communautaire (puis celui de l'Union) est devenu la principale source de régulation en matière de diffusion de l'information, qu'il s'agisse de l'activité des opérateurs «traditionnels», tels que les fournisseurs de services audiovisuels, ou des «*new medias*», comme les fournisseurs de plateformes en ligne, ou d'harmoniser les règles nationales en matière de publicité politique ou encore de garantir la liberté des opérateurs de l'information, en particulier ceux du service public.

Voyons maintenant comment la compétence de l'Union a été exercée *in concreto* du point de vue de l'activité législative.

Tout d'abord, *une première phase*, que j'appellerais «phase du marché intérieur» et qui remonte aux années 80 du siècle dernier, lorsque l'activité de la Communauté européenne était motivée et caractérisée principalement par la nécessité de construire un espace dans lequel les facteurs de production (biens, services, capitaux) pouvaient circuler librement. Toutefois, les libertés économiques fondamentales, malgré l'effet direct des dispositions pertinentes du traité, ne doivent pas être considérées comme absolues: des valeurs telles que le pluralisme des médias ou la protection des utilisateurs pouvaient constituer des «obstacles» légitimes au fonctionnement du marché intérieur. Il en résultait que, l'harmonisation «négative» n'étant pas suffisante, il était indispensable, pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, d'intervenir en recourant à l'harmonisation «positive»: en substance, par un acte de rapprochement des législations nationales.

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

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

pluralisme des médias. Il n'est pas surprenant que l'adoption de la Charte aient eu pour effet que l'activité des institutions de l'Union ait été influencée par la protection des droits fondamentaux de manière encore plus incisive qu'auparavant.

Enfin, *la troisième phase*, celle que nous vivons actuellement, qui pourrait être qualifiée de «phase d'intervention directe». Elle se caractérise précisément par l'incidence directe de l'action de l'Union pour la protection de la liberté et du pluralisme de l'information en tant que valeurs sur lesquelles l'Union est fondée au sens de l'article 2 TUE. Les traces de cette phase sont multiples, je me limiterai donc ici à rappeler les plus significatives.

Tout d'abord, le contrôle du comportement des États membres par le biais des procédures d'infraction, engagées par la Commission et visant à faire constater par la Cour de justice la violation des règles codifiées à l'article 11 de la Charte, en liaison avec l'article 2 précité. Je signale à cet égard les trois procédures d'infraction en cours contre la Hongrie et actuellement à l'attention de la Cour.

En second lieu, l'activité législative de l'Union, qui s'est orientée dans deux directions: d'une part, l'adoption d'actes législatifs qui ont pour objectif le fonctionnement du marché intérieur, mais qui comprennent, comme élément essentiel de la réglementation, des dispositions visant à renforcer la protection de la liberté d'information dans le contexte des nouvelles technologies. L'épisode plus significatif est l'adoption du règlement 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (dit «*Digital Services Act*»). D'autre part, l'adoption d'une série d'actes qui, regroupés sous l'égide ambitieuse et significative d'un «plan d'action pour la démocratie européenne» lancé par la Commission en 2020, ont pour *objectif direct* de réglementer l'activité des médias et de protéger la liberté d'information: promotion d'élections libres et régulières, renforcement de la liberté et de l'indépendance des médias, lutte contre la désinformation. Ne pouvant entrer dans les détails de chaque intervention, il convient de rappeler au moins le règlement 2024/1083, dit règlement européen sur la liberté des médias ou «*Media Freedom Act*».

Pour conclure sur ce point, il est utile de souligner que l'évolution de la législation de l'Union vers une implication croissante («concrétisation») des valeurs doit être considérée, à mon avis, comme une exigence structurelle et incontournable du processus d'intégration européenne. Une nécessité propre à une organisation aux ambitions «supranationales» qui est «obligé» d'adapter son action aux nouveautés imposées non seulement par le développement technologique, mais aussi par l'émergence, au sein de la «*base sociale*», de nouvelles sensibilités quant à l'interprétation des valeurs et des principes codifiés dans les traités et dans la Charte. Si, formellement, la souplesse des bases juridiques du «marché intérieur» permet cette voie, les choix opérés au niveau européen ont une incidence significative sur la portée et l'interprétation de valeurs et de principes de nature purement constitutionnelle (la liberté de diffuser et de recevoir des informations, le pluralisme et la liberté des médias), qui sont à la base du système juridique de l'Union et des États Membres. En ce sens, les traités de l'Union doivent être considérés, comme la CEDH, «instruments vivants» («*living instruments*»): il n'est pas concevable, par exemple, pour les institutions d'utiliser les bases juridiques prévues par les Traités sans être fortement influencé par les valeurs communes énumérées à l'article 2 du TUE.

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

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

Dans l'affaire *RT France c. Conseil*, le Tribunal a été saisi d'un recours visant à l'annulation d'une décision du Conseil de l'Union du 2 mars 2022 qui, dans le cadre des mesures restrictives adoptées dans le contexte de la crise russo-ukrainienne, sanctionnait par l'interdiction temporaire la diffusion de contenus des certains médias établies sur le territoire de l'Union mais contrôlées de fait par le gouvernement russe. Cette suspension était motivée par le comportement de ces médias, jugées responsables d'avoir diffusé, après le début des hostilités, des émissions visant à justifier et à promouvoir les opérations militaires de la Fédération de Russie, de telle sorte qu'elles ont été qualifiées par le Conseil de *propagande de guerre*. Parmi les principaux motifs de recours, RT France, seul diffuseur à former un recours contre la suspension, invoquait la violation de l'article 11 de la Charte soutenant que la mesure du Conseil devait être considérées comme une censure préventive.

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

Plus précisément, après avoir constaté l'existence d'une restriction à la liberté d'information, provoquée par la suspension des activités des diffuseurs visés par les sanctions, le Tribunal rappelle que cette liberté n'est pas une prérogative absolue et peut faire l'objet de restrictions dans le respect des conditions prévues à l'article 52 de la Charte. À cet égard, le Tribunal estime, premièrement, que les mesures restrictives en cause étaient prévues «par la loi» en ce sens qu'elles ont été énoncées dans des actes ayant notamment une portée générale, disposant de bases juridiques claires en droit de l'Union, et qu'elles étaient prévisibles au regard de l'activité de la requérante. Deuxièmement, le Tribunal constate que la mesure en question a respecté le contenu essentiel de la liberté d'expression et, troisièmement, qu'elle poursuit le double intérêt général de l'Union de protéger l'ordre et la sécurité publics de l'Union, menacés par la campagne de propagande en cause, et d'exercer une pression sur les autorités russes afin qu'elles mettent fin à leur agression militaire contre l'Ukraine. Quatrièmement, compte tenu du contexte extraordinaire de l'affaire et après avoir examiné les différents éléments de preuve

apportés par le Conseil, le Tribunal conclut que les limitations en cause à la liberté d'expression de la requérante sont proportionnées aux buts recherchés par les mesures adoptées.

Ensuite, l'UE a suspendu l'activité d'autres diffuseurs détenues ou contrôlées par l'État russe. À ces mesures s'ajoute un grand nombre de sanctions (gel de fonds, interdictions de mouvement) visant des personnes physiques (dont des journalistes), accusées de soutenir des actions et des politiques qui compromettent et menacent l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Dans ce cas également, le Tribunal a été saisi de recours en annulation, à partir de l'affaire *Kiselev c. Conseil*, jugée par le Tribunal le 14 juillet 2017, pour arriver, par rapport aux mesures restrictives prises en raison des actions déstabilisant la Moldavie, à l'arrêt du Tribunal du 29 octobre 2025, *Corsicova c. Conseil*.

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

Cette dernière remarque démontre que toutes les possibilités offertes par l'article 2 du TUE n'ont pas encore été explorées en ce qui concerne le principe démocratique et son rapport avec la liberté d'information. Par exemple, mériterait d'être examiné le lien entre la liberté d'information, y compris le droit du public à être informé de manière libre et pluraliste, et le droit à des élections libres, codifié à l'article 39 de la Charte et à l'article 3 du premier protocole de la CEDH et objet de plusieurs arrêts de la Cour européenne (par exemple, affaires *Mestan c. Bulgarie*, 2 Mai 2023; *Bradshaw c. Royaume Uni*, 22 Juillet 2025). Il n'est pas exclu que la pratique législative et judiciaire de l'Union s'oriente bientôt dans cette direction.