



La législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses

IRIS *Extra*

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS Extra 2022

La législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022

ISSN 2079-1070

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Analystes juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteur

Andrei Richter

Traduction

Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer

Relecture

Aurélie Courtinat, Linda Byrne, Gianna Iacino

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Editeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit :

Richter A., *La législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, septembre 2021

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2022

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

La législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses

Andrei Richter, Université Comenius (Bratislava)



Table des matières

1. Introduction	1
2. Sanctions nationales	7
2.1. Ukraine.....	7
2.1.1. Conformité avec la CETT.....	7
2.1.2. Programmes pouvant être retransmis.....	11
2.1.3. Restreindre l'État agresseur.....	12
2.1.4. Sanctions individuelles.....	13
2.1.5. Sanctions contre les radiodiffuseurs nationaux.....	16
2.1.6. Interdiction « de la propagande du régime totalitaire nazi russe ».....	19
2.2. Moldavie.....	20
2.3. États baltes.....	23

3. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne	29
4. Conclusion	32

Avant-propos

L'année 2022 a vu le retour sur le sol européen d'un fantôme que l'on pensait appartenir au passé : la guerre. Une guerre qui, selon les mots de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Marija Pejčinović Burić, est « en flagrante violation du Statut du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme ». Une guerre qui marque une « heure [...] sombre pour l'Europe et tout ce qu'elle représente ».

Tout au long de cette année, nous avons suivi les nombreuses évolutions juridiques alimentées par cette agression injustifiée de la part de la Russie. Outre nos rapports mensuels, l'Observatoire a publié une note qui examine le cadre juridique et institutionnel des sanctions prises par l'Union européenne contre les chaînes publiques russes RT et Sputnik. Et nous publions aujourd'hui ce rapport *IRIS Extra* qui apporte un davantage d'informations sur les mesures législatives et la jurisprudence appliquées en Ukraine et ailleurs en Europe de l'Est (Estonie, Lettonie, Lituanie et Moldavie) à l'égard des médias audiovisuels russes et biélorusses.

L'auteur, Andrei Richter, enseignant-chercheur à la faculté de philosophie de l'Université Comenius de Bratislava, fait le point sur les sanctions imposées aux radiodiffuseurs, en tant qu'instrument spécifique, pour faire cesser la propagande et la désinformation en provenance de Moscou et/ou de Minsk. De plus, le rapport permet au lecteur de comparer la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière avec les décisions antérieures des tribunaux nationaux d'Europe de l'Est sur le recours aux sanctions.

À titre personnel, je ne peux qu'exprimer ma solidarité avec les victimes de cette horrible guerre, en souhaitant qu'elle prenne fin rapidement et qu'une paix durable et juste s'installe.

Strasbourg, novembre 2022

Maja Cappello

Coordonnatrice *IRIS*

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel



1. Introduction

Traditionnellement, l'objectif premier des sanctions économiques nationales ou internationales est « d'exercer une pression politique et économique sur l'élite dirigeante du pays visé pour l'amener à se conformer au droit international »¹. Elles sont censées affecter sensiblement les intérêts de l'État ou des États qui en font l'objet. Mais les récentes sanctions ou « mesures restrictives », comme on les appelle formellement dans l'Union européenne (UE), dirigées contre les sociétés de médias audiovisuels ne semblent pas chercher à exercer une telle pression économique ou politique sur l'élite dirigeante. Elles visent plutôt à protéger la population de l'État ou des États responsables de l'imposition, du maintien ou de l'exécution des sanctions contre la « manipulation des médias et [la] déformation des faits afin de renforcer [la] stratégie [de la Fédération de Russie] de déstabilisation des pays voisins et de l'Union et de ses États membres »². Elles sont considérées comme de « nouveaux outils » et des « mesures de prévention », qui sont en même temps des « réponses possibles » aux menaces hybrides, aux « ingérences et opérations d'influence étrangères »³. Ces sanctions n'ont pas été inventées par le Conseil de l'Union européenne en 2022, mais – dans le contexte de l'agression russe en Ukraine – elles avaient déjà été testées par l'Ukraine et d'autres pays d'Europe orientale.

On estime que l'UE compte près de 30 millions de citoyens russophones⁴. Et les russophones vivant dans d'autres pays voisins de la Russie, comme en Europe de l'Est, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, sont encore plus nombreux. Ces personnes suivent les programmes russes depuis plusieurs décennies, d'autant plus que les médias nationaux de leur propre pays ignorent souvent leurs intérêts linguistiques et culturels. Les autorités russes les considèrent non seulement comme un public fidèle, mais aussi comme des « compatriotes » dont la Russie est en droit de protéger les intérêts.

¹ Conseil économique et social des Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 8 (1997), Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

² Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1^{er} 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, considérant 6 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0350&qid=1663101480916&from=FR>.

³ *Ibid.* considérant 5.

⁴ 55^e réunion de l'EPRA (Anvers), session plénière, discours d'Olha Herasymiuk (présidente du Conseil national ukrainien de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique), 12 mai 2022 : <https://www.epra.org/attachments/55th-epra-meeting-antwerp-assembly-session-epra-assembly-address-by-olha-herasymiuk-nctrb-chair>.



La loi fédérale relative à la politique d'État de la Fédération de Russie à l'égard des compatriotes à l'étranger⁵ dispose que l'État russe « crée les conditions nécessaires à la transmission aux compatriotes d'informations en provenance de la Fédération de Russie par le biais de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, de la distribution de périodiques et d'autres publications imprimées ainsi que de contenus cinématographiques, audio et vidéo dans leur langue maternelle » ; elle prévoit également une aide financière et logistique pour les médias russes ciblant le public à l'étranger, ainsi qu'un soutien pour les médias appartenant à des Russes à l'étranger.

Ces dernières années, plusieurs États post-soviétiques se sont dits préoccupés par ces programmes et ont adopté des instruments juridiques nationaux visant à limiter leur accès. Les raisons avancées étaient assez semblables : le préjudice infligé par les puissants médias russes aux marchés audiovisuels nationaux, l'intervention non réglementée dans les campagnes électorales nationales, l'imposition d'agendas politiques étrangers et, au moins depuis environ 2014, la manipulation de leur public par la propagande et la désinformation dans l'intérêt du Kremlin. Leurs griefs étaient souvent liés aux menaces que ces programmes faisaient peser sur leur sécurité nationale ou, plus précisément, sur leur sécurité culturelle et leur sécurité de l'information⁶.

La retransmission de programmes originaires de Russie a souvent été limitée par l'introduction et le renforcement de quotas linguistiques nationaux minimums, ainsi que par l'interdiction de la publicité en langues étrangères et/ou par des réclamations pour violation du droit d'auteur⁷. Il est intéressant de noter que la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) est un instrument clé pour les voisins européens de la Russie et de la Biélorussie⁸. La CETT est le premier traité international à créer un cadre juridique pour la libre circulation des programmes de télévision transfrontières en Europe, par le biais de règles communes minimales, ainsi que d'exigences et de normes applicables aux contenus. La Russie a signé la CETT en 2006, mais ne l'a jamais ratifiée, et la Biélorussie n'y a jamais adhéré. En revanche, d'autres pays européens d'Europe centrale et orientale ont rejoint la CETT et certains d'entre eux ont rapidement introduit des mesures visant à restreindre l'accès à leurs marchés de la radiodiffusion pour les entités provenant de pays qui n'ont pas ratifié la CETT, ou qui ne sont pas parties à d'autres traités européens, comme l'UE ou l'AELE⁹.

⁵ *О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом* (Loi fédérale de la Fédération de Russie du 24 mai 1999 relative à la politique d'État de la Fédération de Russie à l'égard des compatriotes à l'étranger), N 99-FZ, article 18, voir <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13875>.

⁶ Voir Richter A. (2018), « *Cultural security of Ukraine in times of conflict: legal aspects* » in *Handbook of cultural security*, Watanabe Y. (éd.), Edward Elgar Publishing: Cheltenham, Royaume-Uni, pp. 461-486.

⁷ Voir McGonagle T. et Richter A. (2004), « La réglementation de la radiodiffusion en langues minoritaires », *IRIS Plus*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <https://rm.coe.int/16807833ac>.

⁸ Convention européenne sur la télévision transfrontière, Strasbourg, 5 mai 1989 [texte révisé conformément aux dispositions du Protocole (STE n° 171) entré en vigueur le 1^{er} mars 2002], <https://rm.coe.int/168007b0e6>.

⁹ Sur l'histoire des restrictions imposées aux médias russes dans les pays post-soviétiques, voir Richter, A. (2007), *Post-Soviet Perspective on Censorship and Freedom of the Media*, Moscou : UNESCO, pp. 253-284, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000153744?posInSet=2&queryId=0f609433-3c3b-469e-adea-6522aaed1bc7>.



Depuis 2005, la Russie développe à destination des publics non russophones vivant à l'étranger un service mondial d'envergure mis à disposition par un groupe de médias audiovisuels d'État, « Rossiya Segodnya » (ou RS, traduit du russe par « Russia Today »), qui est rapidement devenu un instrument de propagande d'État¹⁰. RT et Sputnik sont les noms phares de sa programmation qui est diffusée à l'étranger par un réseau de filiales et de médias sociaux dans plusieurs dizaines de langues étrangères¹¹. Le budget annuel de ce conglomérat, au départ de 30 millions USD (27,5 millions EUR), a augmenté jusqu'à atteindre, en 2022, quelque 630 millions USD (578 millions EUR), soit la somme la plus importante allouée à un seul média sur le budget de l'État. À titre de comparaison, ce budget est 16 fois supérieur à celui consacré à la « télévision de service public » nationale et près de six fois supérieur au montant alloué à la très populaire chaîne semi-privée sous contrôle de l'État, First Channel¹².

Quant à la télévision d'État biélorusse, elle aurait été infiltrée et accaparée par les propagandistes russes depuis le début des manifestations de masse dans le pays en 2020¹³. Le budget consacré à la société nationale de télévision a officiellement atteint 114,7 millions BYN (45,2 millions EUR) en 2022, mais son financement provient également de lignes budgétaires destinées à la « défense nationale » et à l'« activité internationale »¹⁴.

Le niveau de la propagande d'État russe à l'étranger et la nécessité de la restreindre ont atteint un nouveau palier en 2014 avec l'annexion de la Crimée par la Russie et le début des hostilités dans l'est de l'Ukraine. L'Ukraine et les autres États qui ont condamné l'agression russe ont fait l'objet d'une attaque massive et systématique de propagande avec le recours généralisé à la désinformation dans les programmes télévisés de Moscou, en russe – à destination des publics russophones en Russie et à l'étranger – ainsi qu'en langues étrangères – d'abord sur RT puis sur Sputnik – à destination des publics non russophones¹⁵. Cette attaque est devenue encore plus manifeste le 24 février 2022, lorsque la Russie a ouvertement envahi le territoire ukrainien.

Les restrictions ont alors de plus en plus souvent ciblé spécifiquement certains médias russes et pris la forme de sanctions et d'interdictions générales, plutôt que de

¹⁰ Voir Ennis, S. (2013), *Putin's RIA Novosti revamp prompts propaganda fears*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-25309139>.

¹¹ Plus d'informations dans *Kremlin-Funded Media: RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem*, United States Department of State Global Engagement Center, 2022, p. 8, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/Kremlin-Funded-Media-January-update-19.pdf>.

¹² « Миллиарды на пропаганду. Расходы бюджета на госСМИ подскочили втрое на фоне войны » (Des milliards pour la propagande : les dépenses budgétaires pour les médias d'État ont triplé à l'approche de la guerre, 12 avril 2022, <https://www.moscowtimes.ru/2022/04/12/milliardi-na-propagandu-rashodi-byudzheta-na-gossmi-podskochili-vtroe-na-fone-vojni-a19511>).

¹³ Luxmoore M., « *After Belarusian Journalists Quit State TV, Russians Fill the Void* », RFE/RL, 24 août 2020, <https://www.rferl.org/a/after-belarusian-journalists-quit-state-tv-russians-fill-the-void/30800576.html>.

¹⁴ <https://belmarket.by/news/news-50768.html>.

¹⁵ Voir Richter, A. (2015), « *Legal Response to Propaganda Broadcasts Related to Crisis in and around Ukraine* », 2014-2015, *International Journal of Communication*, 9, pp. 3125–3145. <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4149/1474>.



vagues demandes d'« adaptation » aux normes nationales et internationales. Par la suite, les sanctions nationales ont été complétées par l'introduction de « mesures restrictives » à l'échelle de l'UE, d'abord à l'encontre du P.-D.G. de « Rossiya Segodnya », Dmitry Kiselyov, puis, en 2022, à l'encontre de certaines chaînes et sociétés audiovisuelles russes.

Ce numéro d'*IRIS-Extra* s'intéresse aux mesures législatives et à la jurisprudence apparues en Ukraine et ailleurs en Europe de l'Est (Estonie, Lettonie, Lituanie et Moldavie) à l'égard des médias audiovisuels russes et biélorusses, depuis l'annexion de la Crimée en 2014. Il rend compte des sanctions imposées aux radiodiffuseurs en tant qu'instrument spécifique visant à empêcher la propagande et la désinformation en provenance de Moscou et/ou de Minsk. La portée des « mesures économiques spéciales » à l'encontre des acteurs médiatiques russes a atteint une nouvelle dimension en mars 2014 avec l'introduction de politiques à l'échelle de l'UE. Ce rapport permet également au lecteur de comparer la jurisprudence connexe de la Cour de justice de l'Union européenne aux décisions antérieures des tribunaux nationaux d'Europe de l'Est concernant le recours aux sanctions.

Ce rapport ne couvre pas un certain nombre d'incidents survenus ces dernières années, lorsque des radiodiffuseurs étrangers ont été interdits pour des raisons autres que des sanctions générales, telles que l'absence de licences appropriées¹⁶. Il ne traite pas non plus des décisions individuelles d'autorités nationales indépendantes de régulation des médias qui concernaient des amendes ou la suspension ou le retrait de licences et étaient fondées sur le contenu spécifique des programmes des radiodiffuseurs, tels que la propagande de guerre¹⁷, la « diffusion de fausses informations »¹⁸ ou les « discours de haine »¹⁹. Sont également ignorés les nombreux cas d'expulsion de reporters et de personnel auxiliaire vers la Russie ou la Biélorussie qui ont été abordés à l'époque par la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe et la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias²⁰.

Le présent rapport ne traite pas non plus de l'adoption et de la mise en œuvre d'un règlement du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} mars 2022²¹, qui interdit « aux

¹⁶ Voir Etteldorf C., « [DE] Le VG de Berlin confirme en référé l'interdiction de diffusion de RT DE prononcée par la mabb », *IRIS* 2022-5:1/25, <https://merlin.obs.coe.int/article/9467>.

¹⁷ Voir Anderson I. et Strauta L., « [LV] Nouvelles restrictions applicables aux contenus préjudiciables ou illicites et aux chaînes de propagande russes », *IRIS* 2022-5:1/23, <https://merlin.obs.coe.int/article/9469>.

¹⁸ Voir Richter A., « [UA] Sanctions infligées aux programmes russes », *IRIS* 2015-5:1/38, <https://merlin.obs.coe.int/article/7264>.

¹⁹ Voir Kostić B., « Commission européenne : décision au sujet de la suspension par la Lituanie de la retransmission de la chaîne de télévision russophone "RTR Planeta" », *IRIS* 2017-6:1/5, <https://merlin.obs.coe.int/article/7910> et Ó Fathaigh R., « Commission européenne : la décision de suspension temporaire de la retransmission des émissions de Rossiya RTR en Lettonie est compatible avec les dispositions de la Directive SMA », *IRIS* 2021-7:1/26, <https://merlin.obs.coe.int/article/9230>.

²⁰ Voir <https://fom.coe.int/fr/accueil> et <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>.

²¹ Voir la décision (PESC) 2022/351 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine,



opérateurs de diffuser des contenus, d'autoriser ou de faciliter la diffusion de contenus, ou de contribuer à celle-ci [par [RT et Sputnik], y compris par 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 l'internet, qu'elles soient nouvelles ou préinstallées », qui est présenté en détail dans la Note de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, publiée en mars 2022²². Sa mise en œuvre nationale et son extension ultérieure à d'autres entités audiovisuelles (Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 et TV Centre International, ou TVC) en juin de la même année, peuvent être suivies grâce aux rapports de la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA)²³, à la lettre d'information *IRIS*²⁴ et aux recherches universitaires et juridiques existantes²⁵.

En ce qui concerne les radiodiffuseurs et les médias en ligne qui ont fait l'objet de sanctions, il convient de faire une autre observation préliminaire, rarement mentionnée dans le débat sur la question. Contrairement à leurs « homologues » occidentaux, ni RT ni Sputnik ne publient leurs directives éditoriales (si tant est qu'elles existent). Hormis des déclarations générales sur la liberté des médias disponibles sur le site web de RT, aucun document sur leurs principes de programmation ne se trouve dans le domaine public. Aucun statut (règlement) concernant les médias, ni code professionnel ou code de déontologie pour leurs journalistes, ni autre norme professionnelle n'est disponible. Les

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.065.01.0005.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A065%3ATOC et le Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1^{er} 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.065.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A065%3ATOC.

²² Cabrera Blázquez F. J. (2022), *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik* (disponible seulement en anglais), Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <https://rm.coe.int/note-rt-sputnik/1680a5dd5d>.

²³ Plate-forme européenne des instances de régulation, *Further measures taken by several media NRAs, different stances on combatting disinformation and propaganda*, 9 juin 2022, https://www.epra.org/news_items/the-latest-reactions-by-media-regulatory-authorities-to-the-situation-in-ukraine; *EU ban extended to new channels, ban of all means of broadcast and transmission to reduce possibilities of circumvention*, 7 juin 2022, https://www.epra.org/news_items/new-package-of-eu-sanctions-targeting-russian-state-owned-channels.

²⁴ Voir par exemple Ó Fathaigh R., « [NL] Les fournisseurs néerlandais d'accès à internet procèdent au blocage des sites web de RT et Sputnik », *IRIS* 2022-5:1/17, <https://merlin.obs.coe.int/article/9476>; Ó Fathaigh R., « Ajout de trois médias russes supplémentaires à la liste des médias interdits dans l'Union européenne », *IRIS* 2022-7:1/7, <https://merlin.obs.coe.int/article/9541>; et Etteldorf C., « [DE] L'autorité allemande de régulation des médias interdit la chaîne de télévision RT DE en Allemagne », *IRIS* 2022-3:1/23, <https://merlin.obs.coe.int/article/9408>.

²⁵ Susi M., Benedek W., Fischer-Lessiak G., Kettemann M.C., Schippers B. et Viljanen J. (eds.) (2022), *Governing Information Flows During War: A Comparative Study of Content Governance and Media Policy Responses After Russia's Attack against Ukraine*, (Hambourg : Verlag Hans-Bredow-Institut), GDHRNet Working Paper #4, <https://www.uibk.ac.at/zukunftrecht/aktuelles/gdhrnet-working-paper--4.pdf>. *Guide to the EU sanctions against Russia*, Van Bael & Bellis Guide, 29 juillet 2022, <https://www.vbb.com/insights/trade-and-customs/european-union-imposes-severe-sanctions-on-russia-july-2020>; Pinggen A., *Council Sanctions against Russia and Belarus*, eucrim (Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law), 11 août 2022, <https://eucrim.eu/news/council-sanctions-against-russia-and-belarus/>.



radiodiffuseurs n'ont pas non plus reconnu le Code de déontologie professionnelle de l'Union russe des journalistes ni les normes de déontologie des médias²⁶ comme norme professionnelle²⁷. En fait, cette observation s'applique à tous les grands médias, qu'ils soient commerciaux ou publics – y compris aux chaînes de télévision nationales – tant en Russie qu'en Biélorussie. Par exemple, la charte d'un autre radiodiffuseur national important, la société de télévision et de radio du ministère de la Défense, Zvezda, prévoit que la société peut organiser des jeux d'argent, mais ne mentionne aucune norme professionnelle en matière de radiodiffusion ou de journalisme²⁸. Aucun des autres grands radiodiffuseurs – First Channel, Rossiya-1, Rossiya-24, Rossiya-K, Channel 5, Match-TV ou TVC (tous fortement subventionnés par l'État) – n'a de charte ni de lignes directrices éditoriales à la disposition du public. En outre, les conditions de leurs licences ne mentionnent pas non plus de norme éditoriale ou une quelconque responsabilité envers le public. Ces radiodiffuseurs refusent habituellement de s'impliquer dans les procédures externes de traitement des plaintes ou les mécanismes d'autorégulation²⁹.

²⁶ Le document adopté par le Collège national chargé des plaintes concernant la presse, voir <https://presscouncil.ru/teoriya-i-praktika/dokumenty/6369-mediaeticheskij-standart-kollegii-2-0>.

²⁷ Malgré le climat politique oppressant qui règne en Russie, RT a même été citée par l'organisme national d'autorégulation des médias en 2020 pour diffusion non professionnelle de désinformation et de propagande politique, voir <https://presscouncil.ru/praktika/zhaloby-kollegii/rassmotrennye-zhaloby/6283-kollegiya-rassmotrela-zhalobu-na-izdanie-rt-i-telegram-kanal-bashnya-zhdanova?start=4>.

²⁸ Charte de la société de télévision et de radio Zvezda, 2009, <https://tvzvezda.ru/about/uchdocs/>.

²⁹ Cappello M. (éd.) (2018), « Les reportages dans les médias : des faits, rien que des faits ? », *IRIS Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, pp. 111-118, <https://rm.coe.int/les-reportages-dans-les-medias-des-faits-rien-que-des-faits-/16808e3cdb>.



2. Sanctions nationales

2.1. Ukraine

Dès 1996, toutes les chaînes de télévision russes ont été interdites de radiodiffusion terrestre en Ukraine. Elles sont restées populaires sur le câble, même si au début des années 2000, les autorités ont exigé leur retrait des bouquets de base, de sorte qu'elles n'étaient plus disponibles que dans les bouquets premium.

À la veille de l'annexion de la Crimée en mars 2014, plusieurs membres de l'autorité ukrainienne de régulation des médias, le Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (CNRTR), évoquant la menace pour la souveraineté de l'Ukraine, ont lancé un appel pressant aux câblo-opérateurs pour qu'ils suspendent de leurs services certaines chaînes d'information et d'affaires publiques russes. En une semaine, l'appel a été volontairement suivi par 347 des 703 câblo-opérateurs. Le CNRTR a également demandé aux tribunaux d'annuler les licences des câblo-opérateurs qui n'ont pas donné suite à l'appel et d'interdire les chaînes russes en raison de leur contenu³⁰.

Les procédures devant les tribunaux administratifs ont duré plus de six ans jusqu'à ce que la chambre administrative de la Cour suprême d'Ukraine statue que la législation nationale ne prévoit pas que le demandeur, le CNRTR, puisse présenter ce type de grief devant un tribunal³¹.

Cette longue affaire judiciaire sur l'interdiction de plusieurs chaînes de télévision russes en 2014-2015 a montré que les juges étaient réticents à prendre des décisions sur la base des faibles motifs existants et attendaient plutôt du législateur et de l'exécutif qu'ils proposent des instruments juridiques plus efficaces. Et de tels instruments étaient bel et bien en cours de préparation.

2.1.1. Conformité avec la CETT

En 2015, la Rada suprême (le Parlement) a adopté des modifications à la loi de 1996 relative à la publicité et à la loi de 1994 relative à la radiodiffusion télévisuelle et

³⁰ Voir l'affaire en détail ici : Richter, A., *Cultural security of Ukraine*, *op. cit.* pp. 471-474.

³¹ Voir Richter A., « [UA] Arrêt de la Cour suprême concernant la retransmission des programmes russes », *IRIS* 2021-4:1/2, <https://merlin.obs.coe.int/article/9132>.



radiophonique. Ces modifications ont introduit l'interdiction totale des publicités dans les programmes télévisés des radiodiffuseurs étrangers, excepté si ces derniers relèvent de la compétence d'États membres de l'UE ou parties à la CETT. Elles ont également introduit une exigence selon laquelle une entité ukrainienne souhaitant retransmettre les programmes d'entités étrangères qui ne relèvent pas d'une telle compétence ne peut le faire que si elle dispose d'une licence délivrée par l'ayant droit et uniquement à la condition que ces programmes (chaînes) respectent les lois ukrainiennes ou la CETT et figurent sur la liste des programmes (chaînes) autorisés à être retransmis par une décision du CNRTR³². En 2017, le CNRTR avait suspendu ou arrêté la retransmission de 74 chaînes russes sur la télévision câblée ukrainienne, les sanctionnant ainsi pour leur non-respect des normes de la CETT³³. Ces chaînes ont été retirées de la « liste des programmes étrangers dont le contenu répond aux exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la législation ukrainienne »³⁴. Il convient de noter qu'une explication des motifs de retrait a été fournie pour chacun des nombreux changements apportés à la liste et que, dans la majorité des cas, les radiodiffuseurs ont été retirés de cette dernière pour des raisons liées à la non-conformité avec la législation ukrainienne, bien que le libellé standard de l'ordre de retrait indique : « non-respect des exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la législation ukrainienne ». La procédure et les critères d'inclusion des programmes de télévision à la liste, ou de leur retrait, restaient néanmoins vagues et ont fait l'objet de controverses publiques et judiciaires.

La chaîne de télévision indépendante russe « Rain-TV » (ou Dozhd), retirée de la liste en 2017, en est un exemple. Dozhd faisait l'objet de pressions et de persécutions de la part des autorités russes au moins depuis 2011, et elle a été définitivement fermée en 2022. Cette décision a été motivée par le fait que les représentations de la Crimée en tant que république russe avaient également violé à plusieurs reprises les lois ukrainiennes sur la publicité. L'affaire a fait l'objet d'une alerte sur la plateforme du Conseil de l'Europe

³² Loi ukrainienne portant modification de plusieurs lois ukrainiennes concernant les particularités de la transmission (retransmission) de la publicité dans les programmes de radiodiffuseurs de télévision étrangers (*Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей трансляції (ретрансляції) реклами, яка міститься у програмах та передачах іноземних телерадіоорганізацій*, 14 mai 2015, n° 422-VIII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-19#Text>. Auparavant, la loi se contentait d'exiger que le contenu des programmes provenant d'États non-membres de l'UE et non-parties à la CETT soit « adapté » au droit ukrainien, sans préciser ce que cela signifiait ni comment cela pouvait être prouvé.

³³ Len, O., Artemenko : plus tôt nous nous débarrasserons des produits médiatiques russes, plus tôt nous reconstruirons l'Ukraine (*Юрій Артеменко: Чим раніше ми позбавимося російського медіапродукту, тим раніше відбудуємо Україну*), Espresso.tv, 26 janvier 2017, <https://espresso.tv/article/2017/01/26/len32>.

³⁴ Liste des programmes étrangers dont le contenu reflète les exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et du droit ukrainien (*Перелік іноземних програм, зміст яких відповідає вимогам Європейської конвенції про транскордонне телебачення і законодавства України*), 2 avril 2008, modifiée, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr652295-08#Text>. Liste consolidée de 185 programmes au 20 janvier 2022, disponible sur le site web du CNRTR : https://www.nrada.gov.ua/regulatory_base/#category-63.



pour la sécurité des journalistes³⁵. Les autorités ukrainiennes ont répondu que leur position officielle était qu'en plus d'avoir enfreint la loi relative à la publicité, Dozhd avait également enfreint celle relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en diffusant des informations (une carte montrant la Crimée comme faisant partie de la Russie) en violation des exigences de son article 6, paragraphe 2 (Interdiction d'utiliser les organismes de radiodiffusion pour des appels à déclencher des guerres, à mener des actions agressives ou à faire leur propagande), ainsi que de l'article 28, paragraphe 1, de la loi ukrainienne relative à l'information (Interdiction d'utiliser l'information pour des appels à renverser l'ordre constitutionnel, à violer l'intégrité territoriale de l'Ukraine, pour la propagande de guerre, la violence, la cruauté, l'incitation à la haine ethnique, raciale ou religieuse, la perpétration d'actes terroristes ou la violation des droits de l'homme et des libertés). « Compte tenu des circonstances susmentionnées », explique la réponse, le CNRTR, « agissant dans le cadre de ses pouvoirs, a rendu une décision légitime »³⁶.

Le Conseil indépendant des médias d'Ukraine, organisme public d'expertise et de conseil, a examiné l'affaire de sa propre initiative et publié une conclusion fondée sur le droit européen³⁷. Il a déclaré que la décision du CNRTR satisfait aux trois critères qu'une limitation de la liberté d'expression doit respecter pour être justifiée, comme défini par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir que la restriction imposée 1) était prévue par la loi, 2) visait à préserver un but légitime et 3) était nécessaire dans une société démocratique (elle répondait à un besoin social impérieux et était proportionnée). L'argument clé de la conclusion est que l'interdiction de Dozhd en Ukraine empêchait la poursuite de la « normalisation » de l'occupation de la Crimée par le biais des médias et de la publicité. Il est dit aux opposants à l'interdiction en question qu'ils « ne semblent pas se rendre compte que les droits de l'homme en général et la liberté d'expression en particulier n'existent pas dans le vide, mais plutôt dans un paradigme de l'État et de sa relation avec l'individu »³⁸.

Une autre affaire a été portée devant la Cour suprême d'Ukraine en 2021. Tout a commencé en septembre 2018, lorsque le CNRTR a estimé que le réseau de télévision en langue russe RTVI, dont le bureau de rédaction est situé à New York et l'enregistrement des émissions a lieu en Espagne, n'était pas conforme « aux exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la législation ukrainienne »³⁹ et l'a donc temporairement exclu de la « liste des programmes étrangers dont le contenu répond aux

³⁵ « Le conseil national pour la radio et la télévision d'Ukraine interdit la diffusion de la chaîne russe Dozhd TV », Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, n° 6/2017, 17 février 2017, <https://fom.coe.int/fr/alerte/detail/22241532:globalSearch=false>.

³⁶ Position officielle de l'Ukraine, voir <https://rm.coe.int/16806f46ee>.

³⁷ *Обмеження ретрансляції телеканалу «Дощ» в Україні* (Limitation de la retransmission de la chaîne de télévision Dozhd en Ukraine), Conclusions du Conseil indépendant des médias, 21 janvier 2017, <https://mediarada.org.ua/case/616/>. (La page web contient un lien vers la traduction anglaise, qui peut être trouvée ici : https://mediarada.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Dozhd_findings_IMC_ENG_01.31.17.docx).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Décision du CNRTR, n° 1378, 6 septembre 2018, <https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/R-2018-01378.pdf>.



exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la législation ukrainienne », suspendant sa retransmission dans un premier temps pendant six mois, puis – six mois plus tard et après avoir contrôlé son contenu – pendant un an⁴⁰, puis une nouvelle fois pendant une année de plus⁴¹. Les raisons avancées pour justifier ces trois décisions ne sont pourtant pas différentes de celles présentées dans l'affaire Dozhd : la diffusion d'une carte montrant la Crimée comme faisant partie de la Russie et la diffusion de films dont des acteurs figurent sur la « liste des personnes qui constituent une menace pour la sécurité nationale » (voir ci-dessous).

Il a été interjeté appel de cette dernière décision devant un tribunal administratif. En deuxième instance, la sixième cour administrative d'appel a jugé le premier paragraphe de la décision du CNRTR (sur la non-conformité) nul et non avenue, car ni la CETT, ni le droit ukrainien ne permettent au régulateur de statuer unilatéralement sur l'éventuelle violation des normes de la CETT par un radiodiffuseur relevant de la compétence d'un autre État partie à la Convention, car il est prévu une procédure spécifique d'adjudication conjointe qui n'a pas été utilisée dans ce cas.

Quant à l'exclusion de RTVI de la « liste des programmes étrangers dont le contenu répond aux exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la législation ukrainienne », la Cour a estimé que le document n'était qu'un simple document d'information destiné aux fournisseurs de services de télévision qui ont l'intention de retransmettre un programme étranger particulier. La liste ne s'accompagne d'aucune sanction ou implication légale pour ces fournisseurs ou ayants droit. La Cour a constaté que ni le CNRTR, ni aucune autre autorité n'avait interdit la retransmission de RTVI en Ukraine. La Cour d'appel a ainsi conclu que le retrait du programme de la liste n'avait violé aucun droit du demandeur, et il n'y avait donc aucun motif d'annuler la décision de retirer RTVI de la liste⁴².

Il a été interjeté deux fois (*sic !*) appel de cette décision par le CNRTR devant la Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême d'Ukraine, qui a estimé que la requête du demandeur n'était pas fondée. Elle a confirmé la décision rendue en deuxième instance en décembre 2021⁴³, puis à nouveau – après examen de la décision précédente – en janvier 2022⁴⁴.

⁴⁰ Décision du CNRTR, n° 288, 6 mars 2019, https://zakononline.com.ua/documents/show/470629_470694.

⁴¹ « RTVI » *вилучено із переліку дозволених для показу в Україні телеканалів* (RTVI supprimée de la liste des chaînes de télévision autorisées à être distribuées en Ukraine), communiqué de presse, 6 mars 2020, <https://www.nrada.gov.ua/rtvi-vylucheno-iz-pereliku-dozvolenyh-dlya-pokazu-v-ukrayini-telekanaliv/> ; décision du CNRTR, n° 416, 6 mars 2020, <https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/R-2020-00416.pdf>.

⁴² Sixième cour administrative d'appel, affaire n° 640/21109/20, 9 novembre 2021, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101120538#>.

⁴³ Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême d'Ukraine, affaire n° 640/21109/20, 30 décembre 2021, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102362304>.

⁴⁴ Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême d'Ukraine, affaire n° 640/21109/20, 25 janvier 2022, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103033586>.



2.1.2. Programmes pouvant être retransmis

Ces décisions ont mis en évidence la nécessité de disposer d'une base plus solide pour les procédures et les décisions du CNRTR en rapport avec les programmes autorisés en Ukraine. La question de la manière dont le CNRTR décide quels programmes ne sont pas conformes à la CETT et pourquoi ils ne le sont pas est très controversée. Les espoirs qu'une future loi sur les médias réglemente ces questions ne se sont pas encore concrétisés ce qui a donné naissance à l'idée de faire d'une autre liste le principal instrument pour freiner la propagande russe.

La « liste des programmes d'entités de télévision et de radio étrangères pouvant être retransmis »⁴⁵ est prévue par les modifications apportées à l'article 42 de la loi relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, adoptées en 2015⁴⁶. Avant septembre 2022, cette liste avait été compilée par le CNRTR de manière quelque peu confuse et floue. Par une décision du CNRTR⁴⁷ entrée en vigueur en février 2022, les producteurs et/ou les ayants droit de programmes audiovisuels étrangers qui souhaitaient poursuivre la retransmission en Ukraine devaient soumettre de nouvelles demandes et de nouveaux documents. C'est sur la base de ces demandes que le CNRTR a décidé de les inclure ou non dans la liste. Le problème pour ceux qui n'ont pas été inclus dans la liste est que, à partir du 15 novembre 2022, toutes les décisions antérieures du CNRTR, en vertu desquelles les programmes étrangers étaient retransmis (y compris les décisions qui les ont inclus dans la « liste des programmes étrangers dont le contenu répond aux exigences de la Convention européenne sur la télévision transfrontière et de la législation ukrainienne »), sont appelées à devenir nulles et non avenues.

Le principal objectif de la nouvelle liste était non seulement d'établir une procédure plus claire pour l'enregistrement des programmes étrangers destinés à être retransmis, mais aussi de décourager les radiodiffuseurs liés à la Fédération de Russie de déposer une demande. Par exemple, la procédure indique que toute demande émanant des producteurs ou ayants droit de programmes relevant de la compétence de la Fédération de Russie sera rejetée sans examen.

⁴⁵ Liste des programmes d'entités de télévision et de radio étrangères pouvant être retransmis (*Перелік програм іноземних телерадіоорганізацій, що ретранслюються*), 15 septembre 2022, <https://www.nrada.gov.ua/natsionalna-rada-onovlyuye-perelik-inozemnyh-program/>.

⁴⁶ *Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей трансляції (ретрансляції) реклами, яка міститься у програмах та передачах іноземних телерадіоорганізацій (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, n° 29, ст.265)*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-19#Text>. Voir Richter A., « [UA] Encadrement strict des radiodiffuseurs étrangers », *IRIS* 2015-7:1/30, <https://merlin.obs.coe.int/article/7337>.

⁴⁷ *Про затвердження Порядку формування Переліку програм іноземних телерадіоорганізацій, що ретранслюються* (Décision du Conseil national sur la télévision et la radiodiffusion sur l'approbation de la procédure d'approbation de la liste des programmes d'entités de télévision et de radio étrangères pouvant être retransmis), n° 1727, 18 novembre 2021, entrée en vigueur le 1^{er} février 2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0061-22#n14>.



2.1.3. Restreindre l'État agresseur

En janvier 2015, la Rada suprême d'Ukraine a adopté une résolution définissant la Fédération de Russie comme « un État agresseur »⁴⁸. Cette décision non contraignante du Parlement s'est avérée être un outil utile pour restreindre les interventions de Moscou dans la sphère audiovisuelle ukrainienne sans devoir mentionner directement la Russie à chaque fois qu'elle est utilisée.

La loi visant à protéger les informations télévisuelles et radiophoniques diffusées en Ukraine a été promulguée en avril 2015⁴⁹. Elle a notamment modifié la loi ukrainienne relative à la radiodiffusion⁵⁰ en interdisant la radiodiffusion des programmes audiovisuels qui relèvent des catégories suivantes :

- les programmes réalisés après le 1^{er} août 1991 et qui visent à donner une image positive des institutions de l'État agresseur, ainsi que des actes commis par ce dernier, qui justifient ou légitiment l'occupation illégale d'une partie du territoire ukrainien ;
- les films et programmes télévisuels (à l'exception des informations et des actualités) auxquels participe une personne inscrite sur la « liste des personnes qui constituent une menace pour la sécurité nationale »⁵¹.

La loi précise que cette « participation » englobe les activités d'acteur, d'artiste, de scénariste, de compositeur de bande-son, de narrateur, de réalisateur et/ou de producteur d'une œuvre cinématographique ou d'un programme télévisuel.

Quelques mois plus tard, une autre loi a interdit aux entités et aux entrepreneurs qui sont enregistrés dans des zones *offshore* ou dans un pays reconnu par la Rada suprême

⁴⁸ Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором. Résolution de la Rada suprême d'Ukraine sur l'appel de la Rada suprême d'Ukraine aux Nations Unies, au Parlement européen, à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, à l'Assemblée parlementaire du GUAM et aux parlements nationaux à reconnaître la Fédération de Russie comme un État agresseur, 27 janvier 2015, n° 129-VIII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19#Text>.

⁴⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, n° 18, ст.131) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-19#Text>. Voir Richter A., « [UA] Mise en place de restrictions applicables aux programmes russes », *IRIS* 2015-5:1/37, <https://merlin.obs.coe.int/article/7263>.

⁵⁰ Про внесення змін до Закону України « Про телебачення і радіомовлення » (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, n°18, ст.155), <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3317%2D15#Text>. Voir Shevchenko T., « [UA] Réforme de la loi relative à la radiodiffusion », *IRIS* 2006-5:1/34, <https://merlin.obs.coe.int/article/3834>.

⁵¹ Перелік осіб, які створюють загрозу національній безпеці (Liste des personnes qui constituent une menace pour la sécurité nationale), voir sur la page web officielle du ministère de la Culture et de la Politique d'information de l'Ukraine <https://mkip.gov.ua/content/perelik-osib-yaki-stvoryuyut-zagrozu-nacbezpechi.html>. Actuellement, la liste compte 209 noms.



comme un État agresseur de posséder ou de détenir une participation dans des entités de télévision et de radio, ainsi que dans des opérateurs de multiplex et de câble⁵².

Les titulaires de licences qui enfreignent les dispositions susmentionnées s'exposent à des sanctions de la part du CNRTR.

2.1.4. Sanctions individuelles

Toutefois, le principal instrument juridique utilisé contre les radiodiffuseurs russes s'est avéré être les sanctions introduites pour punir les actions agressives contre l'Ukraine.

La loi relative aux sanctions adoptée en 2014 est devenue le fondement juridique de toutes les sanctions nationales adoptées par l'Ukraine⁵³. Elle prévoit notamment l'annulation des licences disponibles pour les entités faisant l'objet de « sanctions économiques ou autres mesures restrictives » et leur interdit d'utiliser des fréquences radio ou des réseaux ou services de télécommunications dans le pays. Selon la loi, les demandes de sanctions émanant de certaines institutions publiques sont examinées par le Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine, puis introduites, sur recommandation du Conseil, par décret présidentiel.

Parmi les motifs de sanctions, la loi modifiée mentionne le soutien par l'information à la prise de mesures ou de décisions ciblant la sécurité nationale, la souveraineté ou l'intégrité territoriale du pays, notamment par l'organisation, le financement et la mise en œuvre directe d'actions publiques (par exemple, sur internet ou dans les médias de masse) visant à :

- inciter à une agression armée contre l'Ukraine, au génocide du peuple ukrainien, à la discrimination fondée sur la citoyenneté ukrainienne, et à commettre des actes qui, selon les normes du droit international et/ou la législation ukrainienne, présentent les caractéristiques de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ;
- justifier, reconnaître comme légitime ou nier une agression armée contre l'Ukraine, l'occupation des territoires de l'Ukraine, et commettre des actes qui, selon les normes du droit international et/ou la législation de l'Ukraine, présentent les caractéristiques de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité ;

⁵² Loi ukrainienne portant modification de certaines lois ukrainiennes eu égard à la transparence de la propriété des médias de masse et à la mise en œuvre de la politique nationale en matière de télévision et de radio » (*Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення*), 3 septembre 2015, n° 674-VIII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/674-19>.

⁵³ *Про санкції*, loi ukrainienne relative aux sanctions, 14 août 2014, n° 1644-VII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.



- glorifier des personnes qui ont mené une agression armée contre l'Ukraine, des représentants des formations armées de l'État agresseur, des formations armées illégales irrégulières, des bandes armées et des groupes de mercenaires créés, subordonnés, gérés et financés par l'État agresseur, ainsi que des représentants de l'administration d'occupation de l'État agresseur et des représentants des autorités autoproclamées contrôlées par l'État agresseur qui ont usurpé l'exercice de fonctions de pouvoir dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine ;
- maintenir la politique de l'État agresseur concernant la non-reconnaissance du droit du peuple ukrainien à l'auto-identification et à l'auto-détermination, déformer l'idée de l'identité du peuple ukrainien et de son désir d'indépendance, qui se concrétise par la diffusion de fausses idéologies, fondées sur l'identification notoirement fausse et manipulatrice du patriotisme ukrainien avec le « nazisme » ou d'autres idéologies misanthropiques ;
- inciter à la haine envers le peuple ukrainien, sa culture, sa langue nationale et son identité nationale⁵⁴.

Tout d'abord, en 2015, le décret présidentiel a introduit des sanctions contre quatre sociétés de télévision russes : First Channel – World Network, RTR Planeta, Rossiya-24 et NTV⁵⁵.

Puis, en mai 2017, le Président a étendu les sanctions à des sociétés de télévision russes telles que TV Centre, TNT, RBC, NTV-Plus, Zvezda, Moskva-24, Peterburg, Ren-TV et le « radiodiffuseur public » OTV⁵⁶.

Outre les radiodiffuseurs, le second décret a introduit des sanctions à l'encontre de certaines sociétés en ligne, parmi lesquelles les services russes populaires Yandex, Mail.ru et les réseaux sociaux Odnoklassniki (OK.ru) et Vkontakte (VK)⁵⁷. L'efficacité de ces restrictions est prouvée par le fait qu'en 2017, le nombre d'utilisateurs de Facebook en Ukraine est passé de 6,6 à 11 millions, très probablement en conséquence de l'abandon des réseaux sociaux russes⁵⁸.

⁵⁴ *Op. cit.* article 5-1, partie 2, paragraphe c).

⁵⁵ *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)* [Décret du Président de l'Ukraine n° 549/2015 relatif à la décision du Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine du 2 septembre 2015 relative à l'introduction de mesures économiques personnelles spéciales et autres mesures restrictives (sanctions)], 16 septembre 2015, <https://www.president.gov.ua/documents/5492015-19437>.

⁵⁶ Voir Richter A., « [UA] Sanctions infligées aux sociétés russes en ligne et de radiodiffusion », *IRIS* 2017-7:1/33, <https://merlin.obs.coe.int/article/7973>.

⁵⁷ *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року "Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)* [Décret du Président de l'Ukraine n° 133 relatif à la décision du Conseil national de sécurité et de défense d'Ukraine du 28 avril 2017 relative à l'introduction de mesures économiques personnelles spéciales et autres mesures restrictives (sanctions)], 15 mai 2017, <http://www.president.gov.ua/documents/1332017-21850>.

⁵⁸ Minchenko O., « Pas moins de 12 millions d'Ukrainiens utilisent Facebook » (*Вже 12 мільйонів українців користуються Facebook*), *Watcher*, 8 août 2018, <http://watcher.com.ua/2018/08/08/vzhe-12-milyoniv-ukrayintsiv-korystuyutsya-facebook/>.



Entre 2018 et 2021, les sanctions contre les médias, les journalistes et les ressources en ligne russes ont été renouvelées (lorsque cela était nécessaire) et étendues. La légalité des décrets présidentiels relatifs aux sanctions a été contestée devant les tribunaux administratifs.

Le 4 novembre 2020, la Grande Chambre de la Cour suprême d'Ukraine a confirmé la décision prise précédemment par la Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême d'Ukraine, dans l'affaire contestant le décret sur les sanctions à l'égard de certains médias sociaux et services de courrier électronique russes. Le demandeur, N., était un citoyen ukrainien qui possédait des comptes sur OK.ru et VK, ainsi qu'une boîte aux lettres sur Mail.ru. Il a fait valoir que les sanctions violaient son droit à recevoir des informations et à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la CEDH.

La Cour suprême a jugé que le décret poursuivait le but légitime d'une « réponse urgente et efficace aux menaces pesant sur la sécurité nationale de l'Ukraine » (paragraphe 42), ce qui correspond aux dispositions de l'article 10 de la Convention. Les sanctions étaient prescrites par la législation nationale, notamment la loi relative aux sanctions⁵⁹ et « nécessaires dans une démocratie », car il était urgent d'introduire et de maintenir les sanctions compte tenu des « faits d'agression contre l'Ukraine » (paragraphe 44).

La Cour suprême a déclaré que le demandeur n'avait pas apporté la preuve que les sanctions prises contre ces services violaient ses droits dans la mesure où d'autres services en ligne « analogues » restent libres de toute ingérence gouvernementale en Ukraine (paragraphe 45).

Le Président de l'Ukraine a donc agi de manière légale et licite en introduisant ces restrictions nécessaires et proportionnées (paragraphe 48).

La Grande Chambre a rejeté la demande. Cette décision est définitive et ne peut faire l'objet d'aucun autre recours⁶⁰.

Bien que, malgré de nombreux accords bilatéraux antérieurs, aucun radiodiffuseur ukrainien n'ait jamais obtenu de licence de radiodiffusion en Russie, les autorités russes ont introduit leurs propres « contre-sanctions » à l'égard de certains radiodiffuseurs ukrainiens. Conformément à la loi fédérale de 2018 relative aux mesures visant à influencer (contrer) les actions inamicales des États-Unis d'Amérique et d'autres pays étrangers⁶¹ et au décret de suivi du Président russe⁶², le Gouvernement a dressé une liste

⁵⁹ *Про санкції*, loi ukrainienne relative aux sanctions, 14 août 2014, N 1644-VII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.

⁶⁰ Décision de la Grande Chambre de la Cour suprême, affaire n° 9901/138/20, 4 novembre 2020, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93217974>.

⁶¹ *О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств* [Loi fédérale du 4 juin 2018 N 127-ФЗ relative aux mesures visant à influencer (contrer) les actions inamicales des États-Unis d'Amérique et d'autres pays étrangers], <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806040032>.

⁶² *О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации* (Décret du Président de la Fédération de



de personnes physiques et morales « sous le contrôle » d'États étrangers « inamicaux » qui font donc l'objet de « mesures économiques spéciales » particulières de la part de la Fédération de Russie⁶³. Les sanctions prévoyaient le blocage de leurs fonds et de leurs biens sur le territoire de la Russie. Parmi ces personnes figurent *StarLightMedia*, la plus grande société de radiodiffusion d'Ukraine qui compte sept chaînes de télévision nationales, ainsi que le chef du groupe de médias « 1+1 » de l'époque (l'actuel ministre de la Culture et de la Politique d'information), Oleksandr Tkachenko⁶⁴.

2.1.5. Sanctions contre les radiodiffuseurs nationaux

Le Président de l'Ukraine a introduit, par le biais du décret présidentiel du 2 février 2021⁶⁵, de larges sanctions à l'encontre d'un député de la Rada suprême, Taras Kozak, et de huit entreprises de télévision nationales qui lui sont affiliées. Avant cette mesure, le Gouvernement avait affirmé que les radiodiffuseurs étaient sous « influence russe malveillante » et financés par la Fédération de Russie⁶⁶. Selon les autorités ukrainiennes, « les mesures introduites en Ukraine visaient à limiter spécifiquement les actions de la personne qui participait au financement d'organisations terroristes dans l'est de l'Ukraine ». Ces sanctions ont entraîné l'annulation des licences de radiodiffusion et la suspension pour cinq ans de la diffusion des chaînes de télévision nationales Zik-TV, NewsOne et 112-Ukraina qui faisaient apparemment partie du groupe de médias de Taras Kozak. En réponse aux préoccupations de la Représentante de l'OSCE pour la liberté des

Russie du 22 octobre 2018 n° 592 relatif à l'application de mesures économiques spéciales en relation avec les actions inamicales de l'Ukraine à l'égard des citoyens et des entités juridiques de la Fédération de Russie), <http://base.garant.ru/77681287/#ixzz6KwFMwl3I>.

⁶³ Voir Richter A., « Les "agents étrangers" dans le droit russe des médias », *IRIS Extra*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2020, <https://rm.coe.int/iris-extra-2020fr-les-agents-etrangeurs-dans-le-droit-russe-des-medias/1680a0cd09>.

⁶⁴ Liste des personnes morales à l'égard desquelles des mesures économiques spéciales sont introduites (*Перечень юридических лиц, в отношении которых вводятся специальные экономические меры*), Supplément n° 2 à l'ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie du 1^{er} novembre 2018 n° 1300, point 54, <https://base.garant.ru/72092976/948c9c0734b6e944a4727660f2d5a027/>.

Liste des personnes physiques à l'égard desquelles des mesures économiques spéciales sont introduites (*Перечень юридических лиц, в отношении которых вводятся специальные экономические меры*), Supplément n° 1 à l'ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie du 1^{er} novembre 2018 n° 1300, point 791, https://base.garant.ru/72092976/89300effb84a59912210b23abe10a68f/#block_100.

⁶⁵ *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 лютого 2021 року « Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) »* [Décret du Président de l'Ukraine n° 43/2021 relatif à la décision du Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine du 2 février 2021 relative à l'introduction de mesures économiques personnelles spéciales et autres mesures restrictives (sanctions)], 2 février 2021, <https://www.president.gov.ua/documents/432021-36441>.

⁶⁶ « Les chaînes de télévision 112 Ukraine, NewsOne et ZIK TV suspendues par décret présidentiel », Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, n° 21/2021, 23 juin 2021, <https://fom.coe.int/fr/alerte/detail/90213139;globalSearch=true>.



médias concernant la fermeture de trois chaînes de télévision nationales⁶⁷, la délégation ukrainienne a déclaré :

Les restrictions ont été appliquées aux entreprises détenues par cette personne, y compris aux sociétés de médias. Ces mesures ne sont pas dirigées contre les journalistes et leur travail.

Au cours des dernières années, les sociétés de médias mentionnées ont reçu la plupart des avertissements émis par l'autorité de régulation des médias dans ce domaine. Rien qu'en 2020, ces sociétés de médias ont reçu plus de 20 avertissements et sanctions pour diverses violations de la législation ukrainienne. La plupart des violations concernent des discours de haine, la déformation des faits, reconnus par la communauté internationale, et d'autres techniques de propagande exclusive sur les ondes⁶⁸.

Le décret sur les sanctions contre les chaînes de télévision nationales a été contesté devant la Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême de l'Ukraine, en tant que tribunal de première instance pour cette catégorie d'affaires, par N., un citoyen ukrainien⁶⁹. Ce dernier affirmait que le décret violait son droit à l'information et la liberté d'expression, tels que garantis par la Constitution ukrainienne, l'article 10 de la CEDH, et la législation nationale. Le demandeur déclarait également que le décret n'indiquait pas le but des restrictions, et que leur proportionnalité, et donc leur légalité, était douteuse. Il a demandé à la Cour suprême d'annuler le décret.

La Cour de cassation administrative a examiné l'affaire le 19 mars 2021 et conclu que l'objectif du décret était la protection de la sécurité nationale de l'Ukraine et que les sanctions qui y étaient introduites étaient proportionnées à cet objectif.

En ce qui concerne le droit du citoyen à l'information, la Cour de cassation administrative a jugé que le demandeur n'était pas privé de son droit de rechercher et d'obtenir des informations de contenu similaire, par le biais d'internet, ou d'autres chaînes de télévision « de nature analogue ». Plus précisément, la Cour de cassation administrative a déclaré qu'au moment du dépôt de la plainte, certaines chaînes de télévision sanctionnées étaient encore disponibles en ligne, notamment via une chaîne YouTube⁷⁰. Le demandeur n'a pas expliqué pourquoi l'accès par internet aux chaînes de télévision indiquées était inacceptable ou excessivement contraignant. Le décret ne privait pas le demandeur de la possibilité d'utiliser d'autres ressources d'information

⁶⁷ « OSCE Representative on Freedom of the Media meets with Ambassador of Ukraine », communiqué de presse, 3 février 2021, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/477451>.

⁶⁸ Déclaration en réponse au rapport de la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, M^{me} Teresa Ribeiro, 13 mai 2021, <https://vienna.mfa.gov.ua/en/news/zavava-u-vidpovid-na-dopovid-predstavnika-obsvez-pitan-svobodi-zmi-terezi-ribejro>.

⁶⁹ Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême d'Ukraine, affaire n° 9901/26/21, 19 mars 2021, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95723166>.

⁷⁰ À la demande du ministère ukrainien de la Culture et de la Politique de l'information, YouTube a bloqué les comptes des chaînes de télévision le 24 avril 2021, voir <https://en.interfax.com.ua/news/general/739900.html>.



analogues à celles dont il empêchait l'accès. Par conséquent, le demandeur n'a pas apporté la preuve que ses droits avaient été enfreints par les restrictions introduites par l'État, et les droits et libertés du demandeur n'ont donc pas été violés⁷¹. La Cour de cassation administrative a rejeté la demande, et il a été interjeté appel de sa décision devant la Grande Chambre de la Cour suprême d'Ukraine.

La Grande Chambre a examiné l'appel en octobre 2021. En expliquant sa position, la Cour a observé que les lois ukrainiennes et la CEDH

garantissent à une personne le droit de recevoir des informations sans intervention des autorités publiques (sauf dans des cas spécifiques), mais ne garantissent pas leur réception à partir d'une source spécifique. Le demandeur insiste sur le fait qu'il veut recevoir des informations provenant de certains programmes télévisés sur des chaînes de télévision spécifiques. Le droit de recevoir des informations diffusées, en particulier, dans les médias de masse, ne crée pas la possibilité pour le consommateur d'informations d'exiger le visionnage de programmes télévisés spécifiques sur des chaînes de télévision spécifiques. Même avec la cessation d'activité d'un radiodiffuseur, ce droit particulier ne cesse pas d'exister, puisque la possibilité d'obtenir des informations analogues auprès d'autres sources tout aussi valables demeure. Par conséquent, le fait de restreindre l'accès du téléspectateur à certaines chaînes de télévision ou à certains programmes télévisés ne constitue pas une violation du droit à l'information⁷².

La Cour a déclaré, en substance, que le demandeur agissait dans l'intérêt d'une autre personne – celle faisant l'objet des sanctions – dans la mesure où le décret n'interférait pas avec les droits directs du demandeur. Si la personne visée par ces sanctions particulières les contestait devant les tribunaux, sa demande serait étudiée⁷³.

La Grande Chambre a rejeté la décision antérieure de la Cour de cassation administrative dans la partie relative à ses motifs en expliquant que le litige n'était pas soumis à une procédure administrative et, de plus, qu'il n'était en aucun cas soumis à une procédure judiciaire⁷⁴. Avec le rejet de la décision du tribunal de première instance, la Cour suprême a également décidé de clore toutes les procédures dans cette affaire.

À cette catégorie de sanctions, on peut ajouter l'interdiction de diffusion terrestre, le 4 avril 2022, de trois autres chaînes généralistes nationales (5th Channel, Espresso et Pryamyi) par l'opérateur de télécommunications d'État, le Groupe public de radiodiffusion, radiocommunications et radiodiffusion télévisuelle⁷⁵. Leurs créneaux sur les multiplex ont été pris par les « United News » des autres chaînes nationales généralistes. Privées

⁷¹ Cour de cassation administrative, une chambre de la Cour suprême d'Ukraine, affaire n° 9901/26/21, 19 mars 2021, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95723166>.

⁷² Décision de la Grande Chambre de la Cour suprême, affaire n° 9901/26/21, 6 octobre 2021, paragraphe 68, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101424457>.

⁷³ *Ibid.*, paragraphes 69-73.

⁷⁴ *Ibid.*, paragraphe 77.

⁷⁵ Voir Richter A., « [UA] Mesures visant à lutter contre la désinformation », *IRIS* 2022-5:1/8, <https://merlin.obs.coe.int/article/9485>.



d'environ 40 % de leur audience, les trois chaînes sont toujours diffusées en ligne et/ou sur YouTube. Le 14 avril 2022, la Rada suprême a adopté la « Déclaration sur la valeur de la liberté d'expression, les garanties des activités des journalistes et des médias sous la loi martiale »⁷⁶ qui fait indirectement référence à cette affaire en appelant à une réaction forte des forces de l'ordre à « tout... cas de coupure technique des chaînes pro-ukrainiennes ». Elle a également déclaré que « l'État ukrainien n'a pas le droit de copier les pratiques totalitaires de l'État agresseur ».

2.1.6. Interdiction « de la propagande du régime totalitaire nazi russe »

Le 12 juin 2022, la loi relative à l'interdiction de la propagande du régime totalitaire nazi russe⁷⁷ est entrée en vigueur en Ukraine, après avoir été adoptée par la Rada suprême. Elle définit cette propagande comme

la diffusion d'informations visant à soutenir ou à justifier la nature criminelle des activités de la Fédération de Russie, des autorités de l'État terroriste (État agresseur), de ses fonctionnaires, employés (y compris militaires) et/ou représentants qui agissent ouvertement ou secrètement au nom de la Fédération de Russie sur le territoire de l'Ukraine ou à partir du territoire d'autres États contre l'Ukraine ; la négation publique, y compris par le biais des médias ou d'internet, de la nature criminelle de l'agression armée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ; ou l'utilisation publique des symboles de l'invasion militaire du « régime totalitaire nazi russe » en Ukraine, l'utilisation, la production, la distribution de produits contenant ces symboles en Ukraine et/ou à l'étranger.

Toute propagande concernant le « régime totalitaire nazi russe » ou l'agression armée de la Fédération de Russie en tant qu'État terroriste contre l'Ukraine est interdite.

La nouvelle loi a modifié la loi relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique. Les modifications interdisent spécifiquement une telle propagande, sauf si elle est diffusée pendant des émissions en direct et fait partie des remarques d'une

⁷⁶ Про Заяву Верховної Ради України про цінність свободи слова, гарантії діяльності журналістів і засобів масової інформації під час дії воєнного стану (Résolution de la Rada suprême d'Ukraine n°2190-IX du 14 avril 2022, sur la déclaration de la Rada suprême d'Ukraine sur la valeur de la liberté d'expression, les garanties des activités des médias et des journalistes sous la loi martiale), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-20>.

⁷⁷ Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну (Loi ukrainienne n° 2265-IX relative à l'interdiction de la propagande du régime totalitaire nazi russe, de l'agression armée de la Fédération russe comme État terroriste contre l'Ukraine, des symboles de l'invasion militaire du régime totalitaire nazi russe en Ukraine), 22 mai 2022, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20?fbclid=IwAR09wyjVSmAlz88xarZHaTPNzR7AhSuCVP4KeBOc-NKGZ_E1mfVs2_XfkGk#Text.



personne qui n'est pas un présentateur ou un autre employé d'un organisme de télévision et de radio. Les modifications prévoient également que l'autorité nationale de régulation peut imposer de manière indépendante des amendes administratives financières à tout radiodiffuseur qui diffuse une telle propagande ou glorification des participants à l'agression.

2.2. Moldavie

Jusqu'à peu, l'espace audiovisuel de la Moldavie était sous l'influence des radiodiffuseurs russes, qui étaient retransmis directement ou par l'intermédiaire de chaînes affiliées nationales⁷⁸. En 2020 encore, 35 % des Moldaves faisaient confiance aux médias russes disponibles, 24 % aux médias nationaux et 42 % aux médias de l'UE (probablement la Roumanie)⁷⁹.

En 2017, le Parlement de la République de Moldavie a adopté des modifications au Code de l'audiovisuel et, l'année suivante, un nouveau Code relatif aux services de médias audiovisuels qui a créé le cadre nécessaire à la mise en œuvre de la Directive Services de médias audiovisuels (la Directive SMA) de l'UE. Igor Dodon, le Président moldave, ayant refusé de signer les modifications et le nouveau code, les actes ont été promulgués par le président du Parlement⁸⁰.

Dans les deux cas, les objections du Président de l'époque se référaient à une disposition du Code qui, afin de protéger « l'espace audiovisuel national et d'assurer la sécurité de l'information », permettait aux fournisseurs et distributeurs de services de médias de diffuser des « programmes télévisuels et radiophoniques d'information et d'actualités à caractère militaire » produits dans les États membres de l'UE, aux États-Unis d'Amérique et au Canada, ainsi que dans d'autres pays ayant ratifié la CETT (paragraphe 4 de l'article 17). De plus, de fortes amendes étaient introduites en cas de violation de la disposition susmentionnée. Les modifications étaient par conséquent quelque peu confuses, car elles introduisaient des sanctions pour des violations de dispositions qui n'interdisaient formellement aucune action.

⁷⁸ Voir Rosca A., « *Media in Moldova : Between Freedom and Monopoly* », Foreign Policy Research Institute, Philadelphie, septembre 2017, <https://www.fpri.org/article/2017/09/media-moldova-freedom-monopoly/>.

⁷⁹ *Анализ и стратегия проведения информационно-разъяснительной работы по повышению устойчивости Республики Молдова к дезинформации* (Analyse et stratégie de l'activité d'information et de littéracie pour promouvoir la résistance de la République de Moldavie à la désinformation), Chisinau, décembre 2021, p. 11, https://ipre.md/wp-content/uploads/2022/01/%D0%90%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97-%D0%98-%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%98%D0%AF-%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%94%D0%95%D0%9D%D0%98%D0%AF_compressed.pdf.

⁸⁰ *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova* (Code relatif aux services de médias audiovisuels de la République de Moldavie), n° 174, 8 novembre 2018, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=378387&lang=1>. Voir Richter A., « [MD] Amende infligée à un radiodiffuseur pour avoir diffusé un programme russe », *IRIS* 2018-7:1/25, <https://merlin.obs.coe.int/article/8323> et Richter A., « [MD] Nouveau Code relatif aux services de médias audiovisuels », *IRIS* 2019-3:1/24, <https://merlin.obs.coe.int/article/8515>.



Le Président de la République de Moldavie a contesté la constitutionnalité de la modification devant la Cour constitutionnelle de Moldavie. La Cour a tout d'abord observé que la disposition litigieuse « établit une interdiction générale pour les radiodiffuseurs et les distributeurs de services de transmettre » de tels programmes produits dans des États autres que ceux qui sont mentionnés⁸¹.

Sur la base des trois critères permettant de déterminer une éventuelle limitation de la liberté d'expression prescrits par l'article 10 de la CEDH tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle a également noté que les modifications sont conformes aux objectifs légitimes généraux établis par la Constitution : assurer la sécurité nationale et protéger les droits d'autrui⁸². Cette conclusion est fondée sur la présomption que les radiodiffuseurs des États qui n'ont pas ratifié la CETT pourraient ne pas se conformer à ses exigences et aux normes démocratiques élevées de l'UE, des États-Unis et du Canada⁸³.

La Cour a noté qu'il restait des moyens alternatifs disponibles pour accéder à ces programmes, tant que l'accès gratuit par internet aux programmes diffusés par les États en question était maintenu. Elle a toutefois estimé qu'il n'était pas déraisonnable d'appliquer l'interdiction aux seuls programmes de radiodiffusion, la télévision restant le moyen le plus influent de communiquer des idées en Moldavie⁸⁴.

En ce qui concerne l'existence de moyens moins intrusifs permettant de protéger des intérêts légitimes, la cour a indiqué qu'un examen au cas par cas de chaque programme de radiodiffusion à contenu informatif, analytique, militaire et politique qui n'est pas produit dans les États membres de l'UE, aux États-Unis ou au Canada, ni dans les États qui ont ratifié la CETT, pourrait conduire à des incertitudes, à de nombreux litiges, à des coûts et à des retards, ce qui pourrait créer un risque d'arbitraire. Cela représenterait « une charge excessive » pour l'État, car les autorités devraient alors surveiller les programmes des radiodiffuseurs relevant de la compétence d'États non concernés par le champ d'application de la disposition contestée. En outre, un tel contrôle donnerait un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités de surveillance⁸⁵.

La Cour constitutionnelle a donc examiné s'il avait été trouvé un juste équilibre entre l'interdiction générale contestée et les buts légitimes poursuivis. Elle a noté que le « libre marché des idées » en Moldavie est déséquilibré en faveur des radiodiffuseurs de pays autres que les parties à la CETT, l'UE, les États-Unis ou le Canada. Elle a indiqué qu'il n'existe « aucun consensus européen parmi les États membres du Conseil de l'Europe sur la manière de réglementer la retransmission de programmes télévisuels ou

⁸¹ *Hotărâre privind controlul constituționalității Legii nr. 257 din 22 decembrie 2017 cu privire la completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova* (Décision sur la constitutionnalité de la loi n° 257 du 22 décembre 2017 relative aux ajouts au Code de l'audiovisuel de la République de Moldavie), requête n° 2a/2018, 4 juin 2018, paragraphe 49, <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=663&l=ro>.

⁸² *Op. cit.*, paragraphe 55.

⁸³ *Op. cit.*, paragraphe 58.

⁸⁴ *Op. cit.*, paragraphes 59-60.

⁸⁵ *Op. cit.*, paragraphe 65.



radiophoniques produits à l'étranger qui pourraient mettre en danger la sécurité nationale »⁸⁶. Elle a prudemment évité de nommer l'origine russe des principaux programmes dans le pays.

La Cour a également considéré que l'interdiction ne couvrait pas d'autres types de programmes de radiodiffusion provenant de pays autres que les parties à la CETT, l'UE, les États-Unis ou le Canada, ni les sources de programmes audiovisuels autres que la radiodiffusion. Par conséquent, les personnes prétendument concernées par la restriction avaient accès à d'autres sources d'information⁸⁷.

La décision conclut qu'il n'y a aucune raison de croire que l'impact de l'interdiction en question constitue une interférence disproportionnée avec la liberté d'expression ou le droit d'accès à l'information. Compte tenu de ce qui précède, la Cour a rejeté la plainte constitutionnelle déposée par le Président de la République de Moldavie et a déclaré constitutionnelle la disposition contestée du code⁸⁸.

En 2018, sur la base de la modification récemment adoptée, l'autorité nationale de régulation des médias de Moldavie, le Conseil de coordination de l'audiovisuel (CCA), a imposé à un réseau de télévision national, Prime, l'amende maximale de 70 000 MDL (soit environ 3 500 EUR)⁸⁹ pour retransmission en direct du discours annuel du Président russe Vladimir Poutine devant l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie. Lors des audiences du CCA du 5 avril 2018, le radiodiffuseur a affirmé que le programme ne relevait d'aucune des catégories définies par la loi. Il a également déclaré que la retransmission en direct n'était ni imprévue, ni initiée par Prime, tandis que son contenu éditorial ne pouvait être anticipé par la chaîne la retransmettant. Il a assuré au CCA qu'il ferait tout son possible pour que « de tels problèmes ne se posent pas à l'avenir ».

Le problème posé par cette disposition particulière du Code relatif aux services audiovisuels n'était donc pas encore réglé. En 2020, la nouvelle composition du Parlement a « reformulé » le paragraphe 4 de l'article 17 pour faire référence au concept et à la stratégie de sécurité de l'information de la République de Moldavie, imposant à tous les radiodiffuseurs – nationaux et étrangers – de s'y conformer⁹⁰.

Puis, en juin 2022, après les élections de 2021, lors de l'adoption d'une nouvelle série de modifications du Code relatif aux services audiovisuels⁹¹, le Parlement a

⁸⁶ *Op. cit.*, paragraphes 70-71, 73, 76.

⁸⁷ *Op. cit.*, paragraphes 74-75.

⁸⁸ *Op. cit.*, paragraphe 80.

⁸⁹ Décision du Conseil de coordination de l'audiovisuel, n° 9/53, 5 avril 2018, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=375133>.

⁹⁰ Voir Richter A., « [MD] Modification du Code de l'audiovisuel », *IRIS* 2021-3:1/11, <https://merlin.obs.coe.int/article/9119>.

⁹¹ *Pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, Lege No. 174/2018* (Loi n° 143 relative à la modification du Code relatif aux services audiovisuels de la République de Moldavie, n° 174/2018), 2 juin 2022, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131800&lang=ro. La traduction officielle en anglais des modifications est disponible ici : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2022\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2022)027-e).



notamment réintroduit – pour ce qui devrait être la dernière fois – la disposition contestée de l'article 17, paragraphe 4, mais avec un libellé plus clair :

[L]es fournisseurs de services de médias ne diffusent pas et les distributeurs de services de médias ne retransmettent pas de programmes audiovisuels de télévision et de radio ayant un contenu d'actualité, d'information et d'analyse, militaire et politique, qui ont été produits dans des États autres que les États membres de l'Union européenne, les États-Unis d'Amérique, le Canada et les États qui ont ratifié la Convention européenne sur la télévision transfrontière, à l'exception des films et des programmes de divertissement qui n'ont pas de contenu militaire.

En outre, le Code relatif aux services de médias audiovisuels de 2018⁹² a introduit une interdiction totale des publicités et du téléachat dans les programmes étrangers retransmis en Moldavie. Cette disposition et les sanctions imposées au titre du même code ont fait l'objet d'un recours de la part des câblo-opérateurs et des opérateurs de télécommunications moldaves devant la Cour constitutionnelle au motif d'une intrusion excessive de l'État dans la liberté d'expression et d'information et d'une demande inutile faite aux fournisseurs de services d'éditer et de retarder la retransmission des programmes étrangers afin de supprimer d'éventuelles publicités. La Cour constitutionnelle a examiné l'appel en 2021 et a conclu que la norme contestée établit une distinction entre les radiodiffuseurs étrangers des États parties à la CETT et ceux des autres États. Dans le même temps, la CETT n'envisage ni ne permet de tels obstacles à la libre circulation transfrontière des programmes. Par conséquent, une interdiction totale des publicités étrangères et/ou du téléachat a été jugée inconstitutionnelle et a été supprimée du code⁹³.

2.3. États baltes

Depuis le 17 mars 2014, l'UE impose progressivement des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et

⁹² *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova* (Code relatif aux services de médias audiovisuels de la République de Moldavie), n° 174, 8 novembre 2018, article 66, paragraphe 7, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=378387&lang=1>.

⁹³ *Privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 66 alin. (7) și 84 alin. (13) din Codul serviciilor media audiovizuale (excluderea publicității și a teleshopping-ului din programele retransmise)* [Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Moldavie concernant l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 66, paragraphe 7, et de l'article 84, paragraphe 13, du Code relatif aux services de médias audiovisuels (exclusion de la publicité et du téléachat des programmes retransmis)], n° 36, 23 novembre 2021 (appel n° 25g/2021), paragraphe 70, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128967&lang=ro.



l'indépendance de l'Ukraine. L'article 2 du règlement⁹⁴ qui régit cette activité précise l'essentiel de ces mesures restrictives :

1. Sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant aux personnes physiques ou à des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leurs sont associés énumérés à l'annexe I, de même que tous les fonds et ressources économiques que ces personnes physiques ou que ces personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leurs sont associés possèdent, détiennent ou contrôlent.
2. Aucun fonds ni ressources économiques ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui leurs sont associés énumérés à l'annexe I, ni dégagés à leur profit.

Le 21 mars 2014, Dmitry Kiselyov, animateur populaire de la télévision d'État russe et directeur général de l'agence de presse internationale « Rossiya Segodnya » (RS), a été ajouté à la liste des personnes soumises à des sanctions économiques pour les raisons suivantes :

Nommé le 9 décembre 2013, par décret présidentiel, directeur de l'agence de presse nationale de la Fédération de Russie « Rossiya Segodnya ». Figure centrale de la propagande gouvernementale soutenant le déploiement de forces russes en Ukraine⁹⁵.

M. Kiselyov a tenté en vain de contester ses sanctions personnelles devant la Cour de justice de l'UE (CJUE). Le Tribunal de l'Union européenne, une juridiction constitutive de la CJUE qui connaît des recours formés notamment contre les institutions de l'UE, a souligné que le requérant n'était pas un journaliste russe. Au contraire, il faisait de la propagande « usant des moyens et du pouvoir propres au poste de directeur de RS, qu'il a obtenu en vertu d'un décret du président Poutine lui-même »⁹⁶.

En outre, il convient de noter que le Tribunal fait également référence dans sa décision à la résolution adoptée en 2014 par le Collège public russe chargé des plaintes concernant la presse (le collège russe), l'organe national d'autorégulation des médias, en réponse à une plainte relative à une émission que Dmitry Kiselyov avait présentée. Dans cette résolution, le collège russe estimait que le programme contenait de la propagande qui présentait les événements survenus à Kiev de manière biaisée et contraire aux principes de responsabilité sociale, de minimisation des dommages, de recherche de la vérité, d'impartialité et de justice qui s'imposaient aux journalistes, et ce afin de

⁹⁴ Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 78, 17 mars 2014, p. 6-15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0269>.

⁹⁵ Voir le point 26 de l'annexe I ici : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02014R0269-20220901>.

⁹⁶ *Dmitrii Konstantinovich Kiselev c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt du Tribunal, 15 juin 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62015TJ0262>.



manipuler l'opinion publique russe par des techniques de désinformation⁹⁷. M. Kiselyov avait alors refusé de se présenter devant le collège russe. Le Tribunal a estimé que, dans ces circonstances, « il doit être conclu que, en s'appuyant sur la résolution du collège russe... le Conseil [de l'Union européenne] pouvait considérer que le requérant avait fait de la propagande »⁹⁸.

Contrairement à la perception du public, ces sanctions personnelles de l'UE à l'encontre de Dmitry Kiselyov n'étaient pas uniques, car à peu près à la même époque, entre 2011 et 2016, des sanctions similaires étaient infligées à plusieurs journalistes biélorusses qui occupaient alors des postes administratifs dans les médias d'État. De 2020 à 2022, la liste des personnes sanctionnées a été étendue à de nombreux nouveaux noms de propagandistes d'État, responsables de médias et présentateurs de programmes télévisés sur les chaînes d'État, tant en Biélorussie qu'en Russie⁹⁹.

Les sanctions de l'UE à l'encontre de la « personne désignée » Dmitry Kiselyov ont été utilisées par les Gouvernements d'Estonie et de Lettonie pour sanctionner en plus les « entités non désignées » : les médias nationaux affiliés à « Rossiya Segodnya » dans ces pays, en tant que ressources économiques contrôlées par la personne sanctionnée. De façon similaire, les mesures restrictives prises à l'encontre de la banque Rossiya, de son président et de ses principaux actionnaires ont également été appliquées aux actifs médiatiques de la banque¹⁰⁰.

En Estonie, où un tiers de la population est russophone, les sanctions à l'encontre de M. Kiselyov ont contraint le portail médiatique Sputnik, contrôlé par l'État russe, à quitter en novembre 2021 les bureaux qu'il louait à Tallinn, les banques estoniennes n'acceptant plus les paiements de Sputnik. Le ministre estonien des Affaires étrangères a déclaré à l'époque : « Je tiens à souligner que nous n'avons pas pris de mesures contre le contenu médiatique du portail. Il s'agit de sanctions financières visant l'activité économique. Je pense qu'elles sont justifiées ». L'activité du bureau a cessé le 1^{er} janvier 2020, à la suite de menaces de poursuites pénales à l'encontre du personnel local pour violation des sanctions de l'UE : son site web en russe et en estonien a d'abord été empêché de publier de nouveaux articles, puis, à partir du 24 février 2022, le nom de

⁹⁷ *Propaganda and Freedom of the Media*, OSCE RFOM, 2015, pp. 55-57, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/203926.pdf>.

⁹⁸ *Dmitrii Konstantinovich Kiselev c. Conseil de l'Union européenne*, arrêt du Tribunal, 15 juin 2017, paragraphe 111, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62015TI0262>.

⁹⁹ Règlement (CE) n° 765/2006 du Conseil du 18 mai 2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine, texte consolidé du 18 juillet 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02006R0765-20220720> ; Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, texte consolidé du 1^{er} septembre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20220901#C15-1>.

¹⁰⁰ Voir Cabrera Blázquez F. J., *op. cit.* pp. 15-18 ; Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, texte consolidé du 1^{er} septembre 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02014R0269-20220901#C15-1>.



domaine a été bloqué¹⁰¹. En juin 2020, la Fondation internet estonienne qui supervise l'enregistrement des domaines dans le pays, a imposé une limitation de disposition à deux noms de domaine – baltnews.ee et sputnik-news.ee – enregistrés au nom de RT. Baltnews est parfois appelé « Baltic Sputnik »¹⁰². Une limitation de disposition signifie que les actions en justice sont interdites. Par exemple, les noms de domaine ne peuvent pas être vendus ou transférés à une autre personne et donc utilisés comme une ressource économique¹⁰³.

L'Institut de mathématiques et d'informatique de l'Université de Lettonie, qui supervise l'enregistrement des domaines dans le pays, a suspendu le nom de domaine baltnews.lv en juillet 2019. Cette suspension est intervenue après que le ministère letton des Affaires étrangères a envoyé à l'institut une lettre l'informant que Dmitry Kiselyov figurait sur la liste des personnes sanctionnées de l'UE¹⁰⁴. Cela a entraîné, du moins initialement, une diminution significative de l'audience du site¹⁰⁵. En 2016, le registre des noms de domaine avait fermé le domaine letton de Sputnik, également identifié par le ministère des Affaires étrangères comme un outil de propagande¹⁰⁶.

En février 2020, les services de sécurité estoniens et lettons ont même mené une opération conjointe dans les deux pays, visant des tentatives présumées d'échapper aux sanctions de l'UE. Cette opération a conduit à la détention de courte durée de journalistes et à des perquisitions dans les locaux de sociétés de médias ayant des liens avec la Fédération de Russie¹⁰⁷. En Lettonie, les services de sécurité ont averti plusieurs journalistes de Baltnews et de Sputnik à nouveau fin 2020 qu'ils ne devaient pas violer les sanctions de l'UE en coopérant avec ces filiales de RT, même en tant que journalistes indépendants¹⁰⁸.

¹⁰¹ « *Sputnik ends operations in Estonia* », Télévision publique estonienne ERR, 1^{er} janvier 2020, <https://news.err.ee/1019231/sputnik-ends-operations-in-estonia>.

¹⁰² « *“Baltic Sputnik” exposed* », radiodiffuseur public letton LSM, 25 juillet 2019, 6 avril 2017, <https://eng.lsm.lv/article/society/society/baltic-sputnik-exposed.a231455/>.

¹⁰³ « *Estonia “does not exclude the possibility” of banning RT* », télévision publique estonienne ERR, 8 juillet 2020, <https://news.err.ee/1110560/estonia-does-not-exclude-the-possibility-of-banning-rt>.

¹⁰⁴ « *Access to Kremlin mouthpiece portal blocked according to EU sanctions rules* », radiodiffuseur public letton LSM, 25 juillet 2019, <https://eng.lsm.lv/article/society/society/access-to-kremlin-mouthpiece-portal-blocked-according-to-eu-sanctions-rules.a326744/>.

¹⁰⁵ « *Baltnews Latvia's audience size decreased after domain suspension* », Medium Policy, 22 janvier 2020, <https://medium.com/dfrlab/baltnews-latvias-audience-size-decreased-after-domain-suspension-d636018f8a06>.

¹⁰⁶ « *Russian Disinformation in Latvia* », Warsaw Institute, 11 décembre 2020, <https://warsawinstitute.org/russian-disinformation-latvia/>.

¹⁰⁷ « *Estonian, Latvian security services raid suspected EU sanctions evaders* », télévision publique estonienne ERR, 5 février 2020, <https://news.err.ee/1031607/estonian-latvian-security-services-raid-suspected-eu-sanctions-evaders>.

¹⁰⁸ Voir <https://rus.postimees.ee/7125477/v-latvii-zhurnalistsam-rossijskih-smi-za-narushenie-sankciy-es-grozit-tyurma>. En Lituanie, le nom de domaine national du Sputnik lituanien a été bloqué en juillet 2019 par une décision de justice pour violation du droit d'auteur par la publication d'articles du radiodiffuseur public national. Voir <https://rus.postimees.ee/6728994/sud-razreshil-zablokirovat-portal-sputnik-litva> et <https://emerging-europe.com/news/lithuania-to-block-russias-sputnik-news-over-copyright-issues/>.



En juin 2020, l'autorité lettone de régulation des médias, le Conseil national des médias électroniques, « conformément aux informations reçues de l'institution de sécurité » et suite aux sanctions de l'UE contre Dmitry Kiselyov, a décidé de suspendre la distribution par câble de sept programmes télévisés de RT en Lettonie, pays dont les Russes ethniques constituent un quart de la population. Selon les informations des autorités de sécurité, ces sept programmes étaient « les canaux de propagande russe les plus influents en Europe occidentale ». Dans une démarche inhabituelle, l'autorité de régulation s'est adressée au public européen en anglais, expliquant les raisons de cette mesure radicale et appelant à des actions similaires ailleurs en Europe¹⁰⁹.

En Lituanie, l'autorité nationale de régulation des médias, la Commission de la radio et de la télévision (LRTK), a suspendu presque simultanément, sur les conseils du ministère des Affaires étrangères, la retransmission de cinq programmes affiliés à RT¹¹⁰.

À plusieurs reprises, le ministère russe des Affaires étrangères a protesté auprès des Gouvernements et des organisations internationales contre la multiplication des sanctions à l'encontre de Dmitry Kiselyov en rapport avec les médias affiliés à RT en affirmant que cette dernière n'appartenait pas et n'était pas contrôlée par Dmitry Kiselyov¹¹¹. De plus, les décisions des autorités de régulation ont été contestées devant les tribunaux nationaux.

Pour être prêts en cas de nouveaux litiges portant sur l'applicabilité des mesures restrictives adoptées dans une démocratie, les ministères des Affaires étrangères d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie ont demandé l'avis de la Commission européenne pour confirmer que leur interprétation de la mise en œuvre des sanctions économiques dans cette affaire était correcte¹¹². Sans nommer RT ou Dmitry Kiselyov, la Commission a rendu un avis en juin 2020¹¹³. Elle a confirmé sa politique selon laquelle « mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition d'une entité non désignée, qui est détenue ou contrôlée par une personne, une entité ou un organisme désigné, revient à les mettre indirectement à la disposition de ce dernier ». En outre, « s'il est établi que la personne désignée exerce un contrôle sur l'entité, la Commission estime que les actifs de l'entité doivent être gelés ». Par conséquent, il est de manière générale interdit d'effectuer des paiements sur n'importe quel compte bancaire de l'entité, tandis que le

¹⁰⁹ « *Media watchdog promises to tell Europe about RT ownership* », radiodiffuseur public letton LSM, 7 juillet 2020, <https://eng.lsm.lv/article/features/media-literacy/media-watchdog-promises-to-tell-europe-about-rt-ownership.a366383/>.

¹¹⁰ Gunkel E., « *В Литве запретили ретрансляцию российского телеканала RT* (Retransmission de la chaîne russe RT interdite en Lituanie) », DW, 8 juillet 2020, <https://www.dw.com/ru/в-литве-запретили-ретрансляцию-российского-телеканала-rt/a-54100195>.

¹¹¹ Voir, par exemple « *Russian foreign minister hits out at Estonia Sputnik actions* », 18 janvier 2020, télévision publique estonienne ERR, <https://news.err.ee/1025530/russian-foreign-minister-hits-out-at-estonia-sputnik-actions>.

¹¹² « *Estonia "does not exclude the possibility" of banning RT* », télévision publique estonienne ERR, 8 juillet 2020, <https://news.err.ee/1110560/estonia-does-not-exclude-the-possibility-of-banning-rt>.

¹¹³ Avis de la Commission du 19 juin 2020 sur l'article 2 du Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil, 19.6.2020 C(2020) 4117 final, https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_en et https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1126.



fait de fournir des services à l'entité non désignée ou de travailler pour elle peut être considéré comme une mise à disposition indirecte de ressources économiques à la personne désignée.



3. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

En réaction à l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, l'UE a convenu d'un large éventail de mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'entités russes afin de paralyser la capacité de la Russie à financer la guerre et d'exercer une forte pression financière sur l'élite politique russe responsable ou ayant contribué à cette attaque militaire non provoquée contre son pays voisin. Outre les restrictions commerciales imposées dans plusieurs secteurs économiques, les mesures comprennent des sanctions à l'encontre de certains médias et acteurs des médias. L'UE a mis à jour ses sanctions contre la Russie, également publiées dans une version consolidée¹¹⁴.

Pour commencer, en mars 2022, l'UE a interdit les médias publics RT et Sputnik, ainsi que leurs filiales, pour s'être « engagés dans une campagne internationale systématique de manipulation des médias et de déformation des faits afin de renforcer sa stratégie de déstabilisation de ses pays voisins et de l'Union et de ses États membres ».

Eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, trois autres médias, Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24 et TV Centre International, ont été ajoutés à la liste des sanctions aux côtés de RT et Sputnik par la décision et le règlement du Conseil de l'Union européenne du 3 juin 2022¹¹⁵. Des sanctions supplémentaires ont également été prises à l'encontre de personnalités russes occupant des postes similaires à celui de M. Kiselyov dans les médias et jugées « responsable[s] du

¹¹⁴ Règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, texte consolidé du 1^{er} septembre 2022,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20220901#C15-1>.

¹¹⁵ Voir Règlement (UE) 2022/879 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant le Règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32022R0879> et décision (PESC) 2022/884 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0884&from=FR>. Voir Radel J., « Règlement d'exécution (UE) 2022/994 du Conseil du 24 juin 2022 mettant en œuvre le Règlement (UE) 2022/879 modifiant le Règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine », *IRIS* 2022-7:1/2, <https://merlin.obs.coe.int/article/9547>.



soutien apporté aux actions ou politiques qui compromettent ou menacent l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine »¹¹⁶.

Le 8 mars 2022, RT France a engagé une procédure judiciaire contre la décision et le règlement du Conseil de l'UE du 1^{er} mars 2022¹¹⁷. Immédiatement après, le Tribunal a rejeté la demande de mesures provisoires de RT¹¹⁸.

Le 27 juillet 2022, le Tribunal a rendu son arrêt¹¹⁹. Pour rejeter les demandes de RT France, elle s'est référée à l'article 20(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹²⁰, qui appelle à l'interdiction de la propagande de guerre, et a traité cette interdiction de manière large en disant que la propagande de guerre comprend également la « propagande en faveur de l'agression militaire de l'Ukraine adressée à la société civile dans l'Union ». Elle a également évoqué les dangers de la « propagande de guerre » (paragraphe 210) et conclu en jugeant que la portée de l'interdiction imposée par l'article 20, paragraphe 1, du PIDCP inclut non seulement l'incitation à une guerre future, mais aussi « les propos tenus de manière continue, répétée et concertée en faveur d'une guerre en cours, contraire au droit international, en particulier si ces propos émanent d'un média contrôlé, directement ou indirectement, par l'État agresseur » (paragraphe 210).

La clé pour comprendre la décision du Tribunal semble être son paragraphe 202, qui dispose ce qui suit :

En effet, l'importance des objectifs poursuivis par les actes attaqués, à savoir, d'une part, la cessation d'une activité continue et concertée de propagande en faveur de l'agression militaire de l'Ukraine adressée à la société civile dans l'Union et dans les pays voisins, qui s'inscrit dans l'objectif de sauvegarder les valeurs de l'Union, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son intégrité et son ordre public, et, d'autre part, la protection de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine ainsi que la promotion d'un règlement pacifique de la crise dans ce pays, qui s'inscrivent dans l'objectif plus large du maintien de la paix et de la sécurité internationale, conformément aux objectifs de l'action extérieure de l'Union énoncés à l'article 21, paragraphe 2, sous a) et c) du TUE, est

¹¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0582&from=EN>.

¹¹⁷ *RT France c. Conseil*, affaire T-125/22, voir <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-125/22>.

¹¹⁸ Ordonnance du président du Tribunal de l'Union européenne du 30 mars 2022 dans l'affaire T-125/22 R, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=256901&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=479223>. Voir Cabrera Blázquez F. J., « Cour de justice de l'UE : la demande de référé de RT France visant à suspendre les sanctions de l'UE rejetée », *IRIS* 2022-4:1/2, <https://merlin.obs.coe.int/article/9465>.

¹¹⁹ Arrêt du Tribunal du 27 juillet 2022 – *RT France c. Conseil*, affaire T-125/22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0125>.

¹²⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>



de nature à l'emporter sur les conséquences négatives, même considérables, de ces mesures pour certains [médias]¹²¹.

¹²¹ Arrêt du Tribunal du 27 juillet 2022, paragraphe 202.



4. Conclusion

Nous avons vu que, pour la première fois dans l'histoire moderne de l'Europe, les sanctions contre des acteurs ou des sociétés de médias particuliers ont été largement utilisées comme instrument pour contrer l'influence de la propagande et de la désinformation. Ces sanctions empêchent la retransmission de signaux connexes provenant du câble, du satellite ou de plateformes en ligne. Qu'elles soient temporaires ou non, elles représentent une forme de restriction préalable des médias par certains États contre d'autres États.

Dans la situation de conflit armé entre l'agresseur, la Russie, et l'Ukraine, il est difficile de mettre en œuvre les politiques nationales et internationales, y compris les sanctions visant à protéger la sécurité nationale et l'ordre public, et en même temps de les évaluer sereinement, surtout lorsque la sécurité nationale est si étroitement liée à la survie. Il faut laisser à la situation le temps de se décanter. Cela dit, le suivi et la collecte d'informations sur ces questions demeurent indispensables. Ce qui est déjà clair aujourd'hui, c'est que l'ampleur de ces restrictions est sans précédent dans l'Europe contemporaine.

Entre 2014 et 2020, après avoir testé différents instruments, l'Ukraine a trouvé un modèle valable pour contrer la propagande et la désinformation étrangères par le biais du mécanisme des sanctions. Ce modèle a été contesté et approuvé par la plus haute juridiction nationale. Ce rapport montre comment ce modèle a été adopté, avec certaines modifications, par d'autres pays d'Europe de l'Est, ainsi que par l'UE dans son ensemble.

Au lieu de remonter à l'origine des mensonges et de prouver ensuite l'intention malveillante de perturber la sécurité nationale ou l'ordre public dans le cadre de procédures judiciaires longues et pénibles, les autorités semblent avoir choisi une voie plus facile qui consiste à bloquer tous les messages provenant d'une source contradictoire par le biais d'une nouvelle législation et des décisions ultérieures des autorités nationales de régulation des médias.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

