Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

2 juillet 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Politique étrangère et de sécurité commune – Mesures restrictives eu égard aux actions de la Fédération de Russie déstabilisant la situation en Ukraine – Règlement (UE) nº 833/2014 – Article 2 septies, paragraphe 1 – Notion d'"opérateur" – Interdiction de diffuser du contenu provenant des personnes morales, des entités ou des organismes énumérés à l'annexe XV du règlement nº 833/2014 – Diffusion de ce contenu par des personnes physiques sur un site Internet ne générant des recettes que sous la forme de contributions volontaires »

Dans l'affaire C-67/25,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landgericht Saarbrücken (tribunal régional de Sarrebruck, Allemagne), par décision du 20 décembre 2024, parvenue à la Cour le 31 janvier 2025, dans la procédure pénale contre

R,

N,

K,

en présence de :

Staatsanwaltschaft Saarbrücken,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis, président de chambre, MM. M. Condinanzi, N. Jääskinen, Mme R. Frendo (rapporteure) et M. A. Kornezov, juges,

avocat général : M. R. Norkus,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour la Staatsanwaltschaft Saarbrücken, par M. A. Hammer,

* Langue de procédure : l'allemand.

– pour R, par Mes A.-M. Kalmes et J. Schmidt, Rechtsanwälte,

– pour K, par Me A.-M. Kalmes, Rechtsanwältin,

– pour le gouvernement estonien, par Mmes H. Hirsik et M. Kriisa, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement français, par Mmes E. Timmermans et B. Travard, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement letton, par Mmes J. Davidoviča et K. Pommere, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par Mme M. Carpus-Carcea et M. M. Kellerbauer, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 février 2026,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO 2014, L 229, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2022/350 du Conseil, du 1er mars 2022 (JO 2022, L 65, p. 1) (ci-après le « règlement n° 833/2014 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre trois personnes physiques, R, N, et K, pour des faits susceptibles de constituer une violation de l'interdiction prévue à l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement n° 833/2014.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 833/2014

3 Aux termes de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement n° 833/2014 :

« Il est interdit aux opérateurs de diffuser ou de permettre, de faciliter ou de contribuer d'une autre manière à la diffusion de contenus provenant des personnes morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe XV, y compris par la transmission ou la distribution par tout moyen tel que le câble, le satellite, la télévision sur IP, les fournisseurs de services [I]nternet, les plateformes ou applications, nouvelles ou préexistantes, de partage de vidéos sur l'[I]nternet. »

4 À l'annexe XV de ce règlement, intitulée « Liste des personnes morales, entités ou organismes visés à l'article 2 septies », figure, notamment, le nom de « RT – Russia Today Germany ».

Le règlement 2022/350

5 Les considérants 4 à 10 du règlement 2022/350 énoncent :

« (4) Dans ses conclusions du 24 février 2022, le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. [...] Le Conseil européen a appelé la [Fédération de] Russie et les formations armées qu'elle soutient à cesser leur campagne de désinformation.

(5) Dans ses conclusions du 10 mai 2021, le Conseil [de l'Union européenne] a souligné la nécessité de renforcer encore la résilience de l'Union [européenne] et des États membres, de même que leur capacité à lutter contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, en veillant à ce qu'il soit recouru de manière coordonnée et intégrée aux outils existants de lutte contre les menaces hybrides au niveau de l'Union et des États membres, et le cas échéant à de nouveaux outils de ce type, ainsi que la nécessité d'étudier des réponses possibles dans le domaine des menaces hybrides, notamment face aux ingérences et opérations d'influence étrangères, qui pourraient englober des mesures de prévention et l'imposition de coûts à des acteurs étatiques et non étatiques hostiles.

(6) La Fédération de Russie a lancé une campagne internationale systématique de manipulation des médias et de déformation des faits afin de renforcer sa stratégie de déstabilisation des pays voisins et de l'Union et de ses États membres. La propagande a notamment pris pour cibles, de manière répétée et constante, les partis politiques européens, en particulier en période électorale, ainsi que la société civile, les demandeurs d'asile, les minorités ethniques russes, les minorités de genre et le fonctionnement des institutions démocratiques dans l'Union et ses États membres.

(7) Pour justifier et soutenir son agression de l'Ukraine, la Fédération de Russie a mené des actions de propagande continues et concertées ciblant les membres de la société civile de l'Union et de ses voisins, en faussant et manipulant gravement les faits.

(8) Ces actions de propagande ont utilisé comme canaux un certain nombre de médias placés sous le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie. De telles actions menacent directement et gravement l'ordre et la sécurité publics de l'Union.

(9) Ces médias jouent un rôle essentiel et déterminant pour faire avancer et soutenir l'agression contre l'Ukraine et pour déstabiliser les pays voisins.

(10) Compte tenu de la gravité de la situation, et en riposte aux actions de la [Fédération de] Russie visant à déstabiliser la situation en Ukraine, il est nécessaire, dans le respect des droits et libertés fondamentaux reconnus dans la [c]harte des droits fondamentaux [de l'Union européenne], et notamment du droit à la liberté d'expression et d'information reconnu à l'article 11 de celle-ci, d'instaurer de nouvelles mesures restrictives afin de suspendre d'urgence les activités de diffusion de ces médias dans l'Union ou en direction de l'Union. Ces mesures devraient être maintenues jusqu'à ce que l'agression contre l'Ukraine prenne fin et jusqu'à ce que la Fédération de Russie et ses médias associés cessent de mener des actions de propagande contre l'Union et ses États membres. »

Le règlement 2024/1745

6 Le règlement (UE) 2024/1745 du Conseil, du 24 juin 2024, modifiant le règlement (UE) nº 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L, 2024/1745), a inséré, dans le règlement nº 833/2014, un article 3 novodecies dont le paragraphe 4 prévoit ce qui suit :

« Afin de garantir le respect des interdictions [de fournir des services de rechargement sur le territoire de l'Union aux fins d'opérations de transbordement de gaz naturel liquéfié, originaire de Russie ou exporté de Russie, ainsi que de fournir, directement ou indirectement, une assistance technique, des services de courtage, un financement ou une aide financière en lien avec l'interdiction de fournir de tels services de rechargement], les autorités compétentes peuvent arrêter des règles et des orientations au niveau national. Ces règles et orientations comprennent des exigences renforcées en matière de diligence raisonnable, en particulier pour le recensement des services de rechargement fournis aux fins d'opérations de transbordement, en tenant compte [...] du pays d'enregistrement des opérateurs économiques concernés. »

Le droit allemand

7 En vertu de l'article 18, paragraphe 1, point 1, sous b), de l'Außenwirtschaftsgesetz (loi sur le commerce extérieur), du 6 juin 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1482), dans sa version applicable aux faits du litige au principal (ci-après la « loi sur le commerce extérieur »), toute personne qui enfreint une interdiction d'émettre, de transmettre, de diffuser ou de fournir des services, prévue par un acte juridique des Communautés européennes ou de l'Union directement applicable, lequel est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* ou au *Journal officiel de l'Union européenne* et qui sert à la mise en œuvre d'une sanction économique arrêtée par le Conseil dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, est passible d'une peine privative de liberté de trois mois à cinq ans.

8 Conformément à l'article 18, paragraphe 7, point 2, de la loi sur le commerce extérieur, une personne ayant agi à titre professionnel dans les cas visés au paragraphe 1 de cet article 18 est passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an.

La procédure au principal et la question préjudicielle

9 Le Landgericht Saarbrücken (tribunal régional de Sarrebruck, Allemagne), qui est la juridiction de renvoi, a été saisi dans le cadre d'une enquête pénale dirigée contre trois personnes physiques, R, N et K, soupçonnées d'avoir participé à une association de malfaiteurs, en ce qu'elles auraient diffusé, à quatre reprises au cours de l'année 2023, par l'intermédiaire du blog « Live-Ticker », accessible au public sur le site Internet www.traugott-ickeroth.com (ci-après le « site Internet traugott-ickeroth »), des vidéos provenant de la chaîne RT Germany. Les publications de cette chaîne étant soumises à l'interdiction de diffusion prévue à l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, le fait d'avoir rendu ces vidéos accessibles au public constitue en Allemagne, en vertu de la loi sur le commerce extérieur, une infraction passible de sanctions pénales.

10 R, qui publie notamment des livres sous le pseudonyme de « Traugott Ickeroth », commercialisés sur la plateforme de commerce en ligne Amazon, aurait reconnu, au cours de l'enquête, avoir été responsable de la conception éditoriale du site Internet traugott-ickeroth.

11 Les contenus publiés sur ce site Internet étaient librement accessibles. Toutefois, les utilisateurs étaient incités, par un appel aux dons, à soutenir financièrement l'exploitation dudit site. Entre le 1er avril 2022 et le 3 août 2023, R et N auraient ainsi perçu, sur leurs comptes respectifs, un nombre important de versements effectués par des utilisateurs en lien avec cet appel aux dons, représentant un montant total s'élevant à 60 038,65 euros.

12 La juridiction de renvoi se demande si des personnes physiques telles que R, N et K relèvent de la notion d'« opérateur », au sens de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, de sorte que l'interdiction qui y est prévue pourrait leur être opposée. Selon elle, l'interprétation de cette notion ne s'imposerait pas avec une telle évidence qu'elle permettrait d'exclure tout doute raisonnable.

13 À cet égard, cette juridiction se réfère au document de travail élaboré par les services de la Commission européenne, intitulé « *Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation Nº 833/2014 and Council Regulation Nº 269/2014* » (« Foire aux questions consolidée sur la mise en œuvre du règlement nº 833/2014 du Conseil et du règlement nº 269/2014 du Conseil », ci-après la « FAQ de la Commission »), selon lequel cette notion d'« opérateur » vise toute personne physique ou morale ou toute entité dont l'activité commerciale ou professionnelle consiste à diffuser, à permettre, à faciliter ou à contribuer, de toute autre manière, à la diffusion de contenus non autorisés.

14 Ladite juridiction observe que, d'une part, l'accès au site Internet traugott-ickeroth était, en principe, gratuit, en ce sens qu'il n'était pas subordonné à la fourniture d'une contrepartie pécuniaire par les utilisateurs. D'autre part, l'exploitation de ce site Internet n'était pas financée par des ressources indépendantes des contributions volontaires des utilisateurs, telles que des recettes publicitaires, pourtant usuelles dans ce domaine. Dès lors, l'activité de R serait susceptible d'être regardée comme présentant un caractère purement privé.

15 Toutefois, la même juridiction relève que la collecte de dons privés, lesquels constituent des donations au sens du droit civil, est susceptible d'être qualifiée d'« activité professionnelle » lorsqu'elle est exercée dans une mesure telle que les bénéficiaires en retirent des sommes significatives leur permettant d'assurer, au moins en partie, leur subsistance. En l'occurrence, l'appel aux dons tendrait à générer des ressources financières destinées à la poursuite de l'exploitation du site Internet traugott-ickeroth et, partant, à constituer une source de revenus durable, caractéristique d'une activité professionnelle.

16 C'est dans ces conditions que le Landgericht Saarbrücken (tribunal régional de Sarrebruck) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 septies, paragraphe 1, du [règlement nº 883/2014] doit-il être interprété en ce sens que la notion d'"opérateur", aux fins de cette disposition, inclut également les personnes physiques exploitant un site [Internet] et ne tirant de ce dernier que des revenus sous forme de contributions volontaires de tiers (dons ou donations) ? »

La procédure devant la Cour

17 La juridiction de renvoi a demandé qu'un traitement prioritaire soit accordé à la présente affaire, en vertu de l'article 53, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour.

18 Par décision du 3 mars 2025, le président de la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à cette demande.

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité

19 Sans soutenir formellement que la question préjudicielle est irrecevable, la Staatsanwaltschaft Saarbrücken (parquet de Sarrebruck, Allemagne) en conteste la nécessité.

20 En premier lieu, elle soutient qu'une décision préjudicielle ne serait pas nécessaire, au sens de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, afin de trancher cette question et que la juridiction de renvoi ne serait pas davantage tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel au sens du troisième alinéa de cet article 267.

21 En particulier, d'une part, ladite question ne constituerait pas à elle seule l'objet central du litige au principal, lequel soulèverait d'autres questions de fait ou de droit susceptibles de recevoir une appréciation différente de la part de la juridiction d'appel, de sorte qu'il ne serait pas opportun d'introduire une demande de décision préjudicielle dès le stade de la première instance juridictionnelle. D'autre part, contrairement à ce que considérerait la juridiction de renvoi, une décision préjudicielle ne serait pas non plus nécessaire aux fins de la détermination de sa propre compétence pour connaître, en tant que chambre spécialisée en matière d'infractions économiques, des violations de la loi sur le commerce extérieur, cette compétence ne pouvant susciter aucun doute sérieux.

22 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 267 TFUE confère aux juridictions nationales la faculté la plus étendue de saisir la Cour si elles considèrent qu'une affaire pendante devant elles soulève des questions comportant, notamment, une interprétation des dispositions du droit de l'Union nécessaires au règlement du litige qui leur est soumis et sont libres d'exercer cette faculté à tout moment de la procédure qu'elles jugent approprié [voir arrêts du 16 janvier 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, point 3, et du 12 mai 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, point 49 ainsi que jurisprudence citée].

23 En outre, il appartient au seul juge national qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir arrêts du 29 novembre 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, point 25, ainsi que du 30 octobre 2025, Mercedes-Benz Bank et Volkswagen Bank, C-143/23, EU:C:2025:837, point 48).

24 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de

fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir arrêts du 7 septembre 1999, Beck et Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, point 22, ainsi que du 30 octobre 2025, Mercedes-Benz Bank et Volkswagen Bank, C-143/23, EU:C:2025:837, point 49).

25 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la procédure au principal concerne des poursuites pénales engagées contre trois personnes physiques pour avoir diffusé, par l'intermédiaire d'un site Internet accessible au public, des contenus provenant de la chaîne RT Germany, laquelle est inscrite à l'annexe XV du règlement nº 833/2014 et dont la diffusion est interdite au titre de l'article 2 septies, paragraphe 1, de ce règlement. Dans ces conditions, par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir si une personne physique, qui exploite un tel site Internet en diffusant ces contenus et ne tire de celui-ci que des revenus sous la forme de contributions volontaires de tiers, relève de la notion d'« opérateur », au sens de cette disposition.

26 Ainsi, il n'apparaît pas de manière manifeste que l'interprétation du règlement nº 833/2014 sollicitée par cette question soit sans aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou que le problème soulevé présente un caractère hypothétique.

27 Partant, les objections soulevées par la Staatsanwaltschaft Saarbrücken (parquet de Sarrebruck) à l'égard de la recevabilité de la question préjudicielle, telles que résumées aux points 20 et 21du présent arrêt, ne sauraient être retenues.

28 En deuxième lieu, cette dernière fait valoir que la décision d'ouverture de la phase de jugement devant la chambre compétente de la juridiction de renvoi pourrait encore faire l'objet d'un « recours immédiat » *(sofortige Beschwerde)*, lequel constituerait un « recours juridictionnel de droit interne », au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, de sorte que cette juridiction ne serait pas tenue, en vertu de cette disposition, de saisir la Cour.

29 À cet égard, il suffit de relever que le fait que la juridiction de renvoi ne soit pas tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel, au motif que ces décisions peuvent faire l'objet de recours juridictionnels de droit interne, au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, est sans incidence sur la faculté la plus étendue dont elle dispose de saisir la Cour au titre de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, ainsi qu'il a été rappelé au point 22 du présent arrêt.

30 En troisième et dernier lieu, selon la Staatsanwaltschaft Saarbrücken (parquet de Sarrebruck), il ne serait pas indispensable de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de la notion d'« opérateur », visée à l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, dès lors que les méthodes d'interprétation habituelles du droit de l'Union suffiraient à en préciser la portée et que le sens de cette disposition s'imposerait avec évidence.

31 Il importe de rappeler, à cet égard, que la faculté de saisir la Cour à titre préjudiciel appartient à la juridiction nationale indépendamment de l'appréciation des parties du litige au principal à l'égard de l'opportunité d'une telle saisine. En effet, il n'est nullement interdit à une juridiction nationale de poser à la Cour une question préjudicielle dont, selon l'opinion de l'une des parties au principal, la réponse ne laisse place à aucun doute raisonnable. Ainsi, à supposer même qu'il en soit ainsi, une telle question ne devient pas pour autant irrecevable (voir, en ce sens, arrêts du 1er décembre 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, points 64 et 65, ainsi que du 24 février 2022, Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, EU:C:2022:125, point 42).

32 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que la question préjudicielle est recevable.

Sur le fond

33 Par son unique question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 doit être interprété en ce sens qu'une personne physique, qui exploite un site Internet en y diffusant des contenus provenant de personnes morales, d'entités ou d'organismes énumérés à l'annexe XV de ce règlement et ne tire de l'exploitation de ce site Internet que des revenus issus de contributions volontaires de tiers, sous la forme de dons ou de donations, relève de la notion d'« opérateur », au sens de cette disposition.

34 À cet égard, conformément à une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 12 février 2026, Stichting Koskea, C-490/24, EU:C:2026:89, point 23).

35 En premier lieu, s'agissant des termes de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, celui-ci énonce qu'il est interdit aux opérateurs de diffuser ou de permettre, de faciliter ou de contribuer d'une autre manière à la diffusion de contenus provenant de personnes morales, d'entités ou d'organismes énumérés à l'annexe XV de ce règlement, y compris par la transmission ou la distribution par tout moyen tel que le câble, le satellite, la télévision sur IP, les fournisseurs de services Internet, les plateformes ou applications, nouvelles ou préexistantes, de partage de vidéos sur Internet.

36 En ce qui concerne, plus particulièrement, la notion d'« opérateur » figurant à cette disposition, il convient de constater qu'elle n'est définie ni par celle-ci ni par aucune autre disposition du règlement nº 833/2014 et qu'elle ne comporte aucun renvoi au droit des États membres pour en déterminer le sens et la portée.

37 Or, il est de jurisprudence constante que la détermination de la signification et de la portée des termes pour lesquels le droit de l'Union ne fournit aucune définition et ne renvoie pas au droit des États membres doit être établie conformément au sens habituel de ceux-ci dans le langage courant, tout en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie (voir arrêts du 27 janvier 1988, Danemark/Commission, 349/85, EU:C:1988:34, point 9, et du 12 février 2026, Stichting Koskea, C-490/24, EU:C:2026:89, point 24 ainsi que jurisprudence citée).

38 Selon sa signification habituelle dans le langage courant, le terme « opérateur » désigne, entre autres, toute personne physique ou morale qui exploite un équipement ou un ensemble d'équipements, ou qui est chargée d'exécuter certaines opérations techniques. Appliqué au domaine de la communication ainsi que de la diffusion de contenus médiatiques et numériques, ce terme vise toute personne physique ou morale responsable, directement ou indirectement, de la mise à disposition ou de la transmission de tels contenus au public.

39 En outre, il convient de relever que le terme « opérateur » est employé à l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 sans être assorti de l'adjectif « économique » dans la grande majorité des versions linguistiques de cette disposition, notamment dans les versions en langues bulgare, espagnole, allemande, anglaise, française, croate, italienne, lettonne, maltaise,

portugaise, roumaine, slovaque et finnoise. Il s'ensuit que ce terme couvre les personnes physiques ou morales responsables de la diffusion des contenus visés à ladite disposition, indépendamment de la nature économique ou non de leur activité.

40 Dans le même ordre d'idées, la même disposition prévoit une interdiction de diffusion de ces contenus, notamment, par des « plateformes ou applications, nouvelles ou préexistantes, de partage de vidéos sur l'[I]nternet », ce qui renvoie à des modes de diffusion généralement accessibles à titre gratuit dans le cadre d'activités ne présentant pas nécessairement un caractère rémunéré.

41 Partant, d'un point de vue littéral, la notion d'« opérateur », au sens de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, doit être comprise comme incluant toute personne physique ou morale responsable de la diffusion ou de la mise à disposition des contenus visés à cette disposition, y compris dans le cadre d'une activité non rémunérée ou dans le cadre de l'exploitation d'un site Internet financé par des contributions volontaires de tiers.

42 Cette appréciation n'est pas remise en cause par le fait que, selon la FAQ de la Commission, l'interdiction prévue à cet article 2 septies, paragraphe 1, s'applique « à toute personne, entité ou organisme exerçant une activité commerciale ou professionnelle qui diffuse ou permet, facilite ou contribue de toute autre manière à la diffusion du contenu [visé à cette disposition] ».

43 En effet, d'une part, ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions, la FAQ de la Commission ne constitue qu'un document de travail élaboré par les services de la Commission, dépourvu de force contraignante, destiné à fournir de simples orientations quant à la mise en œuvre et à l'interprétation du règlement nº 833/2014.

44 D'autre part, la FAQ de la Commission introduit une exigence qui ne ressort pas du libellé de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, en subordonnant la notion d'« opérateur » à l'exercice d'une activité « commerciale ou professionnelle », ce qui tend à restreindre indûment le champ d'application ratione personae de cette disposition.

45 Dans ces circonstances, la FAQ de la Commission ne saurait modifier la portée des mesures restrictives prévues par le règlement nº 833/2014 ni être déterminante aux fins de l'interprétation de l'article 2 septies, paragraphe 1, de celui-ci.

46 En deuxième lieu, l'interprétation littérale de la notion d'« opérateur », au sens de cette disposition, se trouve corroborée par le contexte normatif dans lequel celle-ci s'inscrit.

47 En effet, ladite disposition se distingue d'autres dispositions du règlement nº 833/2014, lesquelles se réfèrent expressément à des opérateurs « économiques ». Tel est le cas de l'article 3 novodecies, paragraphe 4, de ce règlement, introduit par le règlement 2024/1745, lequel, dans la grande majorité de ses versions linguistiques, notamment dans les versions en langues bulgare, espagnole, anglaise, française, croate, italienne, lettonne, lituanienne, maltaise, portugaise, roumaine, slovaque et finnoise, mentionne le pays d'enregistrement des « opérateurs économiques concernés » dans le cadre de l'adoption des règles nationales de diligence raisonnable relatives à l'application de l'interdiction de transbordement de gaz naturel liquéfié, originaire de Russie ou exporté de Russie.

48 Il s'ensuit que, lorsque le législateur de l'Union a entendu limiter le champ d'application d'une mesure restrictive aux seuls opérateurs exerçant une activité de nature économique, il l'a fait de manière explicite. Or, il n'en va manifestement pas ainsi de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, dans lequel la notion d'« opérateur » s'entend par référence à la seule diffusion de contenus visés à cette disposition, indépendamment du statut de l'opérateur concerné et de la nature, économique ou non, de son activité.

49 Partant, dans le contexte de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, le fait, pour une personne, d'exercer une activité de nature économique et, en conséquence, de générer ou non des revenus, ne saurait constituer un critère pertinent afin de déterminer si cette personne relève de l'interdiction prévue à cette disposition.

50 En troisième et dernier lieu, l'interprétation exposée au point 41 du présent arrêt est également confortée par la finalité poursuivie par le règlement nº 833/2014 et, en particulier, par son article 2 septies, paragraphe 1.

51 À cet égard, il y a lieu de relever que cette disposition a été introduite par le règlement 2022/350, adopté le 1er mars 2022, dans l'objectif d'apporter une réaction immédiate, ainsi que l'énoncent les considérants 4 et 5 de celui-ci, à l'agression militaire non provoquée et injustifiée lancée une semaine auparavant par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Afin d'instaurer l'interdiction prévue par ladite disposition, le Conseil s'est fondé sur l'appel lancé par le Conseil européen, le 24 février 2022, à la Fédération de Russie pour qu'elle cesse sa campagne de désinformation, ainsi que sur ses propres conclusions du 10 mai 2021, selon lesquelles il est nécessaire de renforcer la résilience de l'Union et des États membres, de même que leur capacité à lutter contre les menaces hybrides, y compris la désinformation, et de renforcer les réponses possibles dans le domaine des menaces hybrides, notamment les ingérences et les opérations d'influence étrangères.

52 Il ressort, en outre, d'une lecture combinée des considérants 6 à 10 du règlement 2022/350 que l'interdiction de diffusion prévue à l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 poursuit un double objectif. D'une part, elle tend à protéger l'ordre et la sécurité publics de l'Union, menacés par la campagne internationale systématique de manipulation des médias, de déformation des faits et de propagande mise en place par la Fédération de Russie, par l'intermédiaire d'un certain nombre de médias placés sous le contrôle permanent, direct ou indirect, de ses dirigeants, et visant à déstabiliser les pays voisins, l'Union et ses États membres ainsi qu'à justifier, soutenir et faire avancer l'agression militaire de l'Ukraine. D'autre part, ladite interdiction s'inscrit dans le cadre des finalités poursuivies par le mécanisme de riposte instauré par l'Union au moyen de l'adoption de nouvelles mesures restrictives, en vue d'exercer une pression supplémentaire sur la Fédération de Russie, afin que celle-ci mette fin à son agression militaire contre l'Ukraine et, de manière plus générale, à ses actions et politiques déstabilisant ce pays tiers.

53 Or, une interprétation de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, telle que celle défendue par K et R dans leurs observations écrites devant la Cour, selon laquelle l'interdiction prévue à cette disposition ne devrait s'appliquer qu'aux personnes physiques ou morales exerçant une activité commerciale et poursuivant un but lucratif, viderait cette interdiction de son effet utile et irait à l'encontre des objectifs rappelés au point précédent du présent arrêt. En effet, une telle interprétation permettrait à des opérateurs qui ne tirent aucun revenu de l'exploitation de leur site Internet de diffuser librement les contenus visés par ladite disposition, contribuant ainsi

activement à des campagnes de désinformation et de déstabilisation menées par des médias placés sous le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie et menaçant, de ce fait, l'ordre et la sécurité publics de l'Union.

54 Il convient également de relever, à l'instar, en substance, de M. l'avocat général aux points 60 et 62 de ses conclusions, que le financement de sites Internet, tel que celui en cause dans l'affaire au principal, par des contributions volontaires de tiers rend, en principe, moins aisée la traçabilité de l'origine des financements et, partant, des influences éventuelles exercées sur les contenus diffusés. Cette configuration peut ainsi être de nature à faciliter, directement ou indirectement, l'ingérence d'intérêts étrangers, y compris d'États tiers, dans la diffusion de contenus médiatiques et est, dès lors, susceptible d'accroître le risque qu'un tel site Internet soit utilisé pour relayer la campagne de propagande mise en place par la Fédération de Russie que le règlement nº 833/2014 tend à proscrire.

55 De surcroît, ne saurait être retenue l'interprétation défendue par R selon laquelle, aux fins de l'interprétation de la notion d'« opérateur », au sens de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, seules devraient être prises en considération des activités de diffusion s'inscrivant dans une certaine durée, à l'exclusion de publications isolées et de portée négligeable.

56 Il y a lieu de constater, à cet égard, que ni cette disposition ni ce règlement ne prévoient que l'étendue ou la durée de la diffusion effectuée doivent être prises en compte afin d'apprécier si une personne relève de cette notion d'« opérateur ». Une telle interprétation serait susceptible, en tout état de cause, de favoriser des comportements de contournement de ladite disposition consistant à fragmenter artificiellement les activités de diffusion des contenus couverts par celle-ci.

57 Dans cette perspective, seule une interprétation de la notion d'« opérateur », au sens de l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014, qui ne dépend ni de la nature commerciale ou non de l'activité de diffusion ni du mode de financement de celle-ci, et qui n'est pas subordonnée à l'étendue ou à la durée de la diffusion effectuée, est de nature à aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par cette disposition, consistant à empêcher la diffusion de la propagande mise en place par la Fédération de Russie et, partant, à protéger l'ordre et la sécurité publics de l'Union.

58 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement nº 833/2014 doit être interprété en ce sens qu'une personne physique, qui exploite un site Internet en y diffusant des contenus provenant de personnes morales, d'entités ou d'organismes énumérés à l'annexe XV de ce règlement et ne tire de l'exploitation de ce site Internet que des revenus issus de contributions volontaires de tiers, sous forme de dons ou de donations, relève de la notion d'« opérateur », au sens de cette disposition.

Sur les dépens

59 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit :

L'article 2 septies, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 833/2014 du Conseil, du 31 juillet 2014, concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, tel que modifié par le règlement (UE) 2022/350 du Conseil, du 1er mars 2022,

doit être interprété en ce sens que :

une personne physique, qui exploite un site Internet en y diffusant des contenus provenant de personnes morales, d'entités ou d'organismes énumérés à l'annexe XV du règlement nº 833/2014, tel que modifié, et ne tire de l'exploitation de ce site Internet que des revenus issus de contributions volontaires de tiers, sous forme de dons ou de donations, relève de la notion d'« opérateur », au sens de cette disposition.

Signatures