Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

15 octobre 2026*

« Renvoi préjudiciel – Directive 2010/13/UE – Services de médias audiovisuels – Article 1er, paragraphe 1, sous a), i) – Notion de "services de médias audiovisuels" – Article 6, paragraphe 1 – Protection de la dignité humaine – Réglementation nationale interdisant les émissions contraires aux bonnes mœurs – Responsabilité du prestataire de services – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 11 – Liberté d'expression – Article 52, paragraphe 1 – Limitation des droits et libertés reconnus par la charte des droits fondamentaux »

Dans l'affaire C-591/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie), par décision du 29 août 2024, parvenue à la Cour le 11 septembre 2024, dans la procédure

« Golf Bulgaria » EOOD

contre

Savet za elektronni medii,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de Mme M. L. Arastey Sahún (rapporteure), présidente de chambre, MM. B. Smulders, E. Regan, J. Passer et D. Gratsias , juges,

avocat général : Mme T. Ćapeta,

greffier : M. V. Di Bucci,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour le gouvernement bulgare, par Mme T. Mitova et M. R. Stoyanov, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M. O. Gariazzo, Mme C. Georgieva, MM. P.-J. Loewenthal et G. Meeßen, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure : le bulgare.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») (JO 2010, L 95, p. 1), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil, du 14 novembre 2018 (JO 2018, L 303, p. 69) (ci-après la « directive 2010/13 »), ainsi que de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant « Golf Bulgaria » EOOD, une société de droit bulgare, au Savet za elektronni medii (Conseil des médias électroniques, Bulgarie) (ci-après le « SEM ») au sujet de la légalité d'une décision de ce dernier infligeant à cette société une amende administrative pour la diffusion d'une vidéo contraire aux bonnes mœurs (ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La Charte

3 L'article 11 de la Charte prévoit, à son paragraphe 1 :

« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. »

4 L'article 52, paragraphe 1, de la Charte est libellé comme suit :

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

La directive 2010/13

5 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2010/13 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "service de médias audiovisuels" :

i) un service tel que défini aux articles 56 et 57 [TFUE], pour lequel l'objet principal du service proprement dit ou d'une partie dissociable de ce service est la fourniture de programmes au grand public, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer, par le biais de réseaux de communications électroniques au sens de l'article 2, point a), de la directive [2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre") (JO 2002, L 108, p. 33)] ; un tel service de médias audiovisuels est soit une émission télévisée au sens du point e) du présent paragraphe, soit un service de médias audiovisuels à la demande au sens du point g) du présent paragraphe ;
ii) une communication commerciale audiovisuelle ;

[...]

b) "programme" : un ensemble d'images animées, combinées ou non à du son, constituant un seul élément, quelle qu'en soit la longueur, dans le cadre d'une grille ou d'un catalogue établi par un fournisseur de services de médias, y compris des films longs métrages, des clips vidéos, des manifestations sportives, des comédies de situation, des documentaires, des programmes pour enfants ou des fictions originales ;

c) "responsabilité éditoriale" : l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes que sur leur organisation, soit sur une grille chronologique, dans le cas d'émissions télévisées, soit sur un catalogue, dans le cas de services de médias audiovisuels à la demande. La responsabilité éditoriale n'a pas nécessairement pour corollaire une responsabilité juridique quelconque en vertu du droit national à l'égard du contenu ou des services fournis ;

d) "fournisseur de services de médias" : la personne physique ou morale qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu audiovisuel du service de médias audiovisuels et qui détermine la manière dont il est organisé ;

[...]

e) "radiodiffusion télévisuelle": ou "émission télévisée" (c'est-à-dire un service de médias audiovisuels linéaire) : un service de médias audiovisuels fourni par un fournisseur de services de médias pour le visionnage simultané de programmes sur la base d'une grille de programmes ;

[...]

g) "service de médias audiovisuels à la demande" (c'est-à-dire un service de médias audiovisuels non linéaire) : un service de médias audiovisuels fourni par un fournisseur de services de médias pour le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur demande individuelle sur la base d'un catalogue de programmes sélectionnés par le fournisseur de services de médias ;

[...] »

6 L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2010/13 prévoit :

« Les États membres ont la faculté, en ce qui concerne les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines coordonnés par la présente directive, sous réserve que ces règles soient conformes au droit de l'Union. »

7 L'article 6 de cette directive est libellé comme suit :

« 1. Sans préjudice de l'obligation de respecter et de protéger la dignité humaine qui leur incombe, les États membres veillent, par des mesures appropriées, à ce que les services de médias audiovisuels fournis par les fournisseurs relevant de leur compétence ne contiennent :

a) aucune incitation à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un groupe fondée sur l'un des motifs visés à l'article 21 de la Charte ;

b) aucune provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que visée à l'article 5 de la directive (UE) 2017/541 [du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil (JO 2017, L 88, p. 6)].

2. Les mesures prises aux fins du présent article sont nécessaires et proportionnées, et respectent les droits et principes énoncés dans la Charte. »

8 Les articles 28 bis et 28 ter de la directive 2010/13 énoncent les dispositions applicables aux services de plateformes de partage de vidéos.

La directive (UE) 2018/1972

9 Aux termes de l'article 2, point 1, de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques (JO 2018, L 321, p. 36), qui a remplacé l'article 2, sous a), de la directive 2002/21 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "réseau de communications électroniques", les systèmes de transmission, qu'ils soient ou non fondés sur une infrastructure permanente ou une capacité d'administration centralisée et, le cas échéant, les équipements de commutation ou de routage et les autres ressources, y compris les éléments de réseau qui ne sont pas actifs, qui permettent l'acheminement de signaux par câble, par la voie hertzienne, par moyen optique ou par d'autres moyens électromagnétiques, comprenant les réseaux satellitaires, les réseaux fixes (avec commutation de circuits ou de paquets, y compris l'[I]nternet) et mobiles, les systèmes utilisant le réseau électrique, pour autant qu'ils servent à la transmission de signaux, les réseaux utilisés pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle et les réseaux câblés de télévision, quel que soit le type d'information transmise ».

Le droit bulgare

10 L'article 10, paragraphe 1, du Zakon za radioto i televisiata (loi relative à la radio et à la télévision), du 23 septembre 1998 (DV n° 138, du 24 novembre 1998), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « ZRT »), prévoit :

« Dans l'exercice de leur activité, les fournisseurs de services de médias sont guidés par les principes suivants :

1. garantie du droit à la liberté d'expression ;

2. garantie du droit à l'information ;

3. respect de la confidentialité des sources d'information ;

4. protection de la vie privée des citoyens ;

5. interdiction des émissions incitant à l'intolérance entre les citoyens ;

6. interdiction des émissions contraires aux bonnes mœurs, notamment si elles contiennent de la pornographie, glorifient ou font l'apologie de la cruauté ou de la violence, ou incitent à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité ;

7. garantie du droit de réponse dans les programmes ;

8. garantie du droit d'auteur et des droits voisins sur les émissions et les programmes ;

9. sauvegarde de la pureté de la langue bulgare. »

11 L'article 17, paragraphes 1 et 2, de cette loi énonce :

« 1. Les fournisseurs de services de médias sont responsables du contenu des services de médias.

2. Les fournisseurs de services de médias sont tenus de ne pas réaliser ni de mettre à disposition pour distribution des émissions portant atteinte aux principes visés à l'article 10 et des émissions incitant à l'intolérance nationale, politique, ethnique, religieuse ou raciale, glorifiant ou faisant l'apologie de la cruauté ou de la violence. »

12 L'article 20, paragraphes 1 et 2, de ladite loi est libellé comme suit :

« 1. Le [SEM] est un organe spécialisé indépendant qui réglemente les services de médias et les services des plateformes de partage de vidéos dans les cas et les modalités prévus par la présente loi.

2. Dans l'exercice de ses activités, le [SEM] exerce ses pouvoirs de manière impartiale et transparente et conformément aux objectifs de la [directive 2010/13], il est guidé par l'intérêt public, assure la liberté d'expression, l'indépendance des fournisseurs de services de médias, le pluralisme des médias, la diversité culturelle et linguistique, la protection des consommateurs, l'accessibilité, la non-discrimination, le bon fonctionnement du marché intérieur et la promotion d'une concurrence loyale. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

13 Le 5 avril 2023, Golf Bulgaria, qui était à cette date inscrite au registre public du SEM en tant que fournisseur de services de médias non linéaires, a publié sur Internet un article intitulé « Émilie Trottinette se moque d'un garçon ayant des besoins particuliers » incluant une vidéo provenant du réseau social Facebook. Cette vidéo, filmée à l'intérieur d'un centre commercial, montrait un garçon ayant des besoins éducatifs particuliers se déplaçant sur les mains et les pieds, en imitant un chien, tout en étant tenu en laisse par la personne présentée comme étant dénommée Émilie, alors que tant cette dernière que d'autres membres d'un groupe dont elle faisait partie lui ordonnaient de « s'asseoir », de « donner la patte » ou « d'attraper » un gobelet qu'ils lançaient et lui disaient « bon chien » en lui donnant une tape sur la tête lorsqu'il exécutait ces ordres.

14 Par décision du 29 juin 2023, le SEM a constaté que, en publiant cette vidéo, Golf Bulgaria avait commis une infraction administrative, à savoir une violation de l'article 17, paragraphe 2, du ZRT, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 1, point 6, de celui-ci, pour la diffusion d'une vidéo contraire aux bonnes mœurs.

15 Par la décision litigieuse, adoptée le 27 juillet 2023, le SEM a infligé une amende administrative de 3 000 leva bulgares (BGN) (environ 1 534 euros) à Golf Bulgaria. Cette décision ayant été confirmée, dans le cadre d'une procédure de recours, par le Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia, Bulgarie), Golf Bulgaria a formé un pourvoi devant l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie), qui est la juridiction de renvoi.

16 Dans le cadre de ce pourvoi, Golf Bulgaria soutient, premièrement, que la décision du Sofiyski rayonen sad (tribunal d'arrondissement de Sofia) est illégale et erronée, car elle a été rendue en violation du droit matériel et des formes substantielles, deuxièmement, que, en adoptant une décision constatant une infraction administrative pour la diffusion d'une vidéo contraire aux bonnes mœurs, le SEM a outrepassé ses compétences en matière de contrôle des contenus puisque la diffusion de la vidéo en cause au principal ne relève pas de la notion de « service de médias audiovisuels » et, troisièmement, que la qualification de cette vidéo comme étant contraire aux « bonnes mœurs » n'était pas suffisamment motivée, dès lors que ladite vidéo reflétait un événement filmé dans un lieu public, qui avait déjà été diffusé sur les réseaux sociaux.

17 Pour sa part, le SEM se réfère à la jurisprudence nationale relative à la notion de « bonnes mœurs » et, notamment, à une décision du Konstitutsionen sad (Cour constitutionnelle, Bulgarie) aux termes de laquelle il a été jugé que la moralité publique constitue un domaine dans lequel les traditions et la culture nationales font autorité par-dessus tout, que l'interdiction de l'atteinte aux bonnes mœurs ne se réduit pas au fait qu'il faille respecter des exigences de bonne conduite sociale constituées par les traditions d'une société donnée, qu'il est dans l'intérêt public, par exemple, que les bonnes mœurs soient un critère de formation des adolescents, et qu'il n'est donc pas nécessaire qu'il y ait dans tous les cas une atteinte effective. Il ressort de cette décision que les considérations relatives au respect des bonnes mœurs peuvent être entendues comme des critères de bonne conduite sociale édifiés dans la société pour sa sauvegarde, l'intérêt primordial à cet égard étant celui du maintien de l'intégrité morale de la société. Par ailleurs, le SEM soutient que, en l'occurrence, il est constant qu'une personne ayant des besoins éducatifs particuliers a été humiliée et a subi une violation de sa dignité humaine. Or, le droit à la liberté d'expression ne serait pas illimité et ne devrait pas conduire à la diffusion de contenus remplis de « calomnies » et « d'actes cyniques et grossiers à l'égard d'une personne vulnérable ». En outre, le SEM souligne que les fournisseurs de services de médias contribuent de manière substantielle à la formation de

l'opinion publique et que, par conséquent, un matériel audiovisuel contraire aux bonnes mœurs, aux traditions nationales et à la culture, tel que la vidéo en cause au principal, ne saurait être accepté.

18 La juridiction de renvoi relève que, selon la jurisprudence nationale, la notion de « bonnes mœurs » constitue un principe général, qui en soi est une règle de conduite, devant être inscrit comme tel dans une norme de droit spécifique ayant pour objet de régir les relations sociales pour constituer une règle valable. Dans ce contexte, le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation, Bulgarie) aurait indiqué que « le contenu de la notion de "bonnes mœurs" d[eva]it être recherché dans des catégories morales objectives qui sont acceptées dans la société, mais qui, en raison de leur nature socio-éthique, ne sont pas consacrées par la loi et sont essentiellement liées à l'interdiction de nuire à autrui en profitant de sa situation défavorable sur le plan de l'âge, d[e la situation sociale], de la santé ou de la situation matérielle ».

19 Dans ce contexte, et au vu de la citation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2010/13 dans la demande de décision préjudicielle, il apparaît que la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir s'il est possible de considérer que l'introduction, dans la législation nationale pertinente, de l'interdiction de la diffusion d'émissions contraires aux bonnes mœurs peut être considérée comme une mesure plus détaillée ou plus stricte, au sens de cette disposition, par rapport aux autres mesures prévues par cette directive.

20 En outre, cette juridiction se demande si la référence au principe de bonnes mœurs comme fondement de l'imposition de sanctions en cas d'atteinte à celui-ci restreint ou non la liberté d'expression consacrée par l'article 11 de la Charte.

21 Dans ces circonstances, l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Une règle de droit national qui, en incorporant dans l'ordre juridique national un principe général de droit tel que celui des "bonnes mœurs", permet à un État membre d'introduire des mesures supplémentaires, y compris, sur la base desdites "bonnes mœurs", d'imputer une responsabilité à un service de la société de l'information au sens de la [directive 2010/13], est-elle conforme au droit de l'Union européenne et, dans l'affirmative, dans quelle mesure l'utilisation de ce principe abstrait comme fondement de la responsabilité en cas d'atteinte à celui-ci restreint-elle la liberté d'expression visée à l'article 11 de la [Charte] ? »

La procédure devant la Cour

22 Par décision du président de la Cour du 14 novembre 2024, la présente procédure a été suspendue dans l'attente de la décision mettant fin à l'instance dans les affaires C-555/23 et C-556/23.

23 À la suite du prononcé de l'arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla (C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484), le président de la Cour a, le 1er juillet 2025, notifié cet arrêt à la juridiction de renvoi, l'invitant à lui indiquer si, compte tenu dudit arrêt, elle souhaitait maintenir la demande de décision préjudicielle.

24 Par une lettre du 30 juillet 2025, cette juridiction a indiqué qu'elle souhaitait maintenir la demande de décision préjudicielle. À cet égard, elle a relevé que, à la différence de l'affaire ayant donné lieu au même arrêt, l'objet du litige au principal portait sur la possibilité de mise en œuvre de la

directive 2010/13 au moyen de l'incorporation, dans l'ordre juridique national, d'un principe général de droit tel que celui des « bonnes mœurs », ainsi que sur le point de savoir dans quelle mesure l'utilisation d'un tel principe abstrait comme fondement de la responsabilité en cas d'atteinte à celui-ci restreignait la liberté d'expression visée à l'article 11 de la Charte.

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

25 Le gouvernement bulgare conteste la recevabilité de la demande de décision préjudicielle en invoquant, d'une part, l'absence de lien entre la question adressée à la Cour et l'objet du litige au principal et, d'autre part, l'absence d'indication des dispositions spécifiques du droit de l'Union devant être interprétées aux fins de la solution de ce litige.

26 S'agissant, notamment, de la prétendue absence de lien invoquée, ce gouvernement fait valoir qu'il ressort de la motivation de la demande de décision préjudicielle que celle-ci vise les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos. À cet égard, dans l'exposé du cadre juridique, la juridiction de renvoi aurait cité le libellé des articles 28 bis et 28 ter de la directive 2010/13, applicables aux services de plateformes de partage de vidéos, alors que ces articles ne seraient pas pertinents pour résoudre le litige au principal. Par ailleurs, la question adressée à la Cour, telle qu'elle est formulée par cette juridiction, concernerait un prestataire d'un « service de la société de l'information, au sens de la directive 2010/13 », et la possibilité pour celui-ci d'être tenu pour responsable en cas de violation des exigences imposées par le droit national d'un État membre. Or, les services de la société de l'information seraient régis non pas par cette directive mais par la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») (JO 2000, L 178, p. 1), et par le règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil, du 19 octobre 2022, relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (JO 2022, L 277, p. 1). En outre, il ressortirait des faits tels qu'exposés dans la demande de décision préjudicielle que Golf Bulgaria est un fournisseur de services de médias non linéaires, ce qui serait une notion différente de celle de « prestataire de services de la société de l'information ».

27 Selon une jurisprudence constante, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée 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 (arrêt du 30 avril 2026, Nekilnojamojo turto valdymas, C-544/24, EU:C:2026:356, point 36 et jurisprudence citée).

28 En l'occurrence, la demande de décision préjudicielle contient une description détaillée des circonstances dans lesquelles s'inscrit le litige au principal et reprend la teneur des dispositions nationales considérées comme étant applicables à ce litige par la juridiction de renvoi et de la jurisprudence nationale également considérée comme étant pertinente par celle-ci. Par ailleurs, la motivation figurant dans cette demande permet de comprendre que les doutes émis par cette juridiction portent sur la conformité du ZRT avec la directive 2010/13 et l'article 11 de la Charte,

et qu'ils trouvent leur origine dans le fait que l'article 17, paragraphe 2, du ZRT, qui a servi de base pour sanctionner Golf Bulgaria pour la diffusion de la vidéo décrite au point 13 du présent arrêt, est fondé sur un principe général du droit national, à savoir le principe des « bonnes mœurs ». En outre, le lien entre, d'une part, la directive 2010/13 et l'article 11 de la Charte ainsi que, d'autre part, les dispositions du ZRT applicables au litige au principal ressort suffisamment des éléments figurant dans ladite demande.

29 Il est vrai que, ainsi que le gouvernement bulgare l'a relevé, dans la demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi fait référence tant aux services de médias audiovisuels qu'aux services de plateformes de partage de vidéos et cite aussi bien des dispositions de la directive 2010/13 concernant les fournisseurs de services de médias audiovisuels que des dispositions de cette directive concernant les fournisseurs de telles plateformes. Par ailleurs, dans la formulation de la question préjudicielle, cette juridiction se réfère à un service de la société de l'information et mentionne d'une manière générale la directive 2010/13 sans indiquer les dispositions concrètes de cette directive qui devraient être interprétées.

30 Toutefois, tout d'abord, il convient de tenir compte du fait que, premièrement, il ressort de l'exposé des faits figurant dans la demande de décision préjudicielle que Golf Bulgaria était inscrite au registre public du SEM en tant que fournisseur de services de médias non linéaires. Deuxièmement, selon leurs libellés, l'article 10, paragraphe 1, point 6, et l'article 17 du ZRT, sur la base desquels le SEM a constaté la commission, par Golf Bulgaria, de l'infraction ayant été sanctionnée par la décision litigieuse, concernent les fournisseurs de services de médias. Troisièmement, il ressort de la motivation de cette demande que la juridiction de renvoi a voulu adresser à la Cour la première des cinq questions que Golf Bulgaria lui avait proposé de poser à titre préjudiciel, cette première question se référant explicitement aux « fournisseurs de services de médias audiovisuels non linéaires ».

31 Partant, ces éléments conduisent à considérer que, malgré, d'une part, l'emploi dans le libellé de la question préjudicielle des termes « service de la société de l'information » et, d'autre part, la référence dans la demande de décision préjudicielle à des « services de plateformes de partage de vidéos », ladite question concerne un « service de médias audiovisuels », au sens de la directive 2010/13.

32 Ensuite, l'absence d'indication, dans la formulation des questions adressées à la Cour, de dispositions concrètes du droit de l'Union ne rend pas irrecevable une demande de décision préjudicielle pour autant que les éléments figurant dans cette demande permettent à la Cour d'identifier les dispositions de ce droit dont l'interprétation est nécessaire pour permettre à la juridiction de renvoi de trancher le litige au principal. Tel est le cas en l'occurrence, la motivation de la présente demande de décision préjudicielle permettant à la Cour d'identifier les dispositions de la directive 2010/13 devant être interprétées à ces fins, comme cela sera exposé aux points 50 à 54 du présent arrêt.

33 Enfin, le fait que, dans l'exposé du cadre juridique qui serait selon elle applicable, la juridiction de renvoi cite des dispositions du droit de l'Union non pertinentes aux fins de la résolution du litige au principal est sans incidence sur la recevabilité d'une demande de décision préjudicielle.

34 Dès lors, la présente demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur la question préjudicielle

Considérations liminaires

Sur la qualification, d'une part, de la diffusion de la vidéo en cause au principal en tant que « service de médias audiovisuels » et, d'autre part, de la requérante au principal en tant que « fournisseur de services de médias », au sens de la directive 2010/13

35 Ainsi qu'il ressort des points 30 et 31 du présent arrêt, la question posée par la juridiction de renvoi doit être comprise comme visant un « service de médias audiovisuels », au sens de la directive 2010/13, et, dès lors, comme reposant sur la prémisse selon laquelle la diffusion de la vidéo qui a été sanctionnée par la décision litigieuse relève de cette notion.

36 Or, ainsi qu'il a été relevé au point 16 du présent arrêt, dans le cadre du pourvoi qui est à l'origine de la présente affaire, Golf Bulgaria a allégué que la diffusion de cette vidéo ne relevait pas de ladite notion.

37 À cet égard, il importe de rappeler que, dans le cadre de la répartition des compétences entre le juge de l'Union et le juge national, il appartient en principe à ce dernier de vérifier que les conditions factuelles entraînant l'application d'une norme de l'Union sont réunies dans l'affaire pendante devant elle, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, pouvant, le cas échéant, apporter des précisions visant à guider le juge national dans son interprétation (arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 37 ainsi que jurisprudence citée).

38 Dès lors, il appartient à la Cour de fournir à la juridiction de renvoi les éléments d'interprétation nécessaires concernant la notion de « service de médias audiovisuels », au sens de cette directive, afin qu'elle vérifie si la diffusion de la vidéo en cause au principal relève effectivement de cette notion et si, en ce qui concerne une telle diffusion, Golf Bulgaria doit ainsi être considérée comme étant un « fournisseur de services de médias », au sens de ladite directive.

39 Dans ce contexte, il convient de rappeler que, selon la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), i), de la directive 2010/13, la notion de « service de médias audiovisuels » vise un service tel que défini aux articles 56 et 57 TFUE, pour lequel l'objet principal du service proprement dit ou d'une partie dissociable de ce service est la fourniture de programmes au grand public, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer, au moyen de réseaux de communications électroniques, au sens de l'article 2, sous a), de la directive 2002/21.

40 Par ailleurs, ainsi qu'il ressort de l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive 2010/13, la notion de « programme », au sens de cette directive, vise « un ensemble d'images animées, [...] constituant un seul élément, quelle qu'en soit la longueur, dans le cadre d'une grille ou d'un catalogue établi par un fournisseur de services de médias, y compris des films longs métrages, des clips vidéos, des manifestations sportives, des comédies de situation, des documentaires, des programmes pour enfants ou des fictions originales ».

41 En outre, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, sous d), de cette directive, aux fins de cette dernière, le « fournisseur de services de médias » est la personne physique ou morale qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu audiovisuel du service de médias audiovisuels et qui détermine la manière dont il est organisé.

42 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que la vidéo en cause au principal a été publiée sur un site Internet qui met à la disposition du public des articles et des contenus audiovisuels.

43 Dès lors, tout d'abord, il apparaît que cette vidéo a été diffusée au moyen de réseaux de communications électroniques, au sens de l'article 2, point 1, de la directive 2018/1972, qui a remplacé l'article 2, sous a), de la directive 2002/21, ce qu'il incombe néanmoins à la juridiction de renvoi de confirmer.

44 Ensuite, sous réserve également d'une vérification par cette juridiction, il est permis de considérer que ladite vidéo s'inscrit dans la grille ou dans le catalogue de l'offre audiovisuelle proposée dans le site Internet en cause au principal, de telle sorte qu'elle constitue un « programme », au sens de l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive 2010/13 (voir, par analogie, arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 48), et que cette offre audiovisuelle répond à des fins informatives ou de divertissement.

45 Par ailleurs, rien dans le dossier dont dispose la Cour ne suggère que le service de mise à disposition de vidéos offert dans le site Internet en cause au principal n'a pas un contenu et une fonction autonomes par rapport à ceux d'autres services éventuellement offerts dans ce site. Ainsi, sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, il y a lieu de considérer que la diffusion de la vidéo en cause au principal s'inscrit dans le cadre d'un service dont l'objet principal ou celui d'une partie dissociable de ce service est la fourniture de programmes au grand public.

46 Enfin, ainsi qu'il découle de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), i), sous c) et d), de la directive 2010/13, la publication, par Golf Bulgaria, de la vidéo en cause au principal sur le site Internet en cause au principal ne saurait relever de la notion de « service de médias audiovisuels » que si cette société assume la « responsabilité éditoriale », au sens de cette directive, du choix du contenu audiovisuel mis à disposition sur ce site Internet.

47 Tel serait, notamment, le cas s'il appartient à Golf Bulgaria de décider, en particulier, de la mise en ligne et du retrait des vidéos proposées sur le site Internet en question, du calendrier et des horaires concernant la diffusion des vidéos sur ce site Internet, de la période pendant laquelle celles-ci seront accessibles aux internautes, de la structure dudit site Internet, de la manière de présenter les vidéos et de les sélectionner, du système de recherche des vidéos et de la mise à jour du contenu du même site Internet (voir, par analogie, arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 53).

48 La demande de décision préjudicielle ne contenant aucune indication à cet égard, il appartiendra à la juridiction de renvoi d'apprécier, compte tenu notamment des conditions régissant la publication sur le site Internet en cause au principal des vidéos transmises par les utilisateurs, si Golf Bulgaria se réserve effectivement le droit de décider quelles vidéos sont publiées ou non sur ce site Internet. S'il résulte de cette appréciation que la décision finale sur une telle publication incombe à cette société, la responsabilité éditoriale du choix du contenu audiovisuel mis à la disposition du public sur ledit site Internet, dont la vidéo en cause au principal, relèvera de ladite société, et ce même si les vidéos mises en ligne sont créées et envoyées par des utilisateurs en vue de leur publication sur le même site Internet.

49 Eu égard aux considérations qui précèdent, et sous réserve des vérifications qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi d'effectuer, il y a lieu de répondre à la question posée par cette juridiction en partant des prémisses selon lesquelles, d'une part, la diffusion de la vidéo sanctionnée par la décision litigieuse constitue un « service de médias audiovisuels », au sens de la directive 2010/13, et, d'autre part, Golf Bulgaria relève de la notion de « fournisseur de services de médias », au sens de cette directive.

Sur la disposition de la directive 2010/13 pertinente aux fins de la résolution du litige au principal

50 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la vidéo en cause au principal montrait une personne ayant des besoins éducatifs particuliers être humiliée par un groupe de personnes. Ce fait a conduit notamment le SEM à qualifier cette vidéo de contraire aux « bonnes mœurs », au sens du droit national, et, dès lors, à sanctionner cette société pour la diffusion d'une émission contraire aux bonnes mœurs, le SEM ayant ajouté, devant la juridiction de renvoi, que cette personne avait ainsi subi une violation de sa dignité humaine.

51 Or, il importe de rappeler que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13 impose aux États membres non seulement de respecter, mais également de protéger la dignité humaine, cette obligation impliquant, en particulier, qu'il incombe à ces États d'adopter les mesures nécessaires afin de garantir que les contenus des services de médias audiovisuels fournis par les fournisseurs relevant de leur compétence ne portent pas atteinte à la valeur de la dignité humaine (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 67).

52 Partant, l'obligation de respecter la valeur de la dignité humaine et l'interdiction de diffuser des contenus portant atteinte à cette valeur relèvent de cette disposition (arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 73).

53 Dès lors, dans un contexte, tel que celui de l'affaire au principal, où une réglementation nationale interdisant de diffuser des contenus contraires aux bonnes mœurs a servi de base à une décision adoptée afin de sanctionner une atteinte à la dignité humaine, cette réglementation nationale est susceptible de relever de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13. En revanche, une telle réglementation, en ce qu'elle ne sert qu'à mettre en œuvre l'obligation de respecter la dignité humaine et le motif d'interdiction tiré d'une atteinte à la valeur de la dignité humaine prévus à cet article 6, paragraphe 1, ne saurait s'analyser comme comportant des règles « plus détaillées » ou « plus strictes », au sens de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, et, par voie de conséquence, ne relève pas de cette dernière disposition (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 78).

54 Ainsi, eu égard aux circonstances particulières du litige au principal, c'est au regard de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13 qu'il y a lieu de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi.

Sur la question

55 Compte tenu des considérations liminaires, il convient de considérer que, par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13, lu à la lumière de l'article 11 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre puisse, au titre d'une réglementation nationale interdisant, sur la base d'un principe

général du droit de cet État, les émissions contraires aux bonnes mœurs, sanctionner un fournisseur de services de médias pour la diffusion d'une vidéo portant atteinte à la dignité humaine.

56 Afin de répondre à cette question, il importe, en premier lieu, de rappeler que, selon les termes mêmes de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, les États membres bénéficient du choix de la forme et des moyens de mise en œuvre des directives permettant de garantir au mieux le résultat auquel ces dernières tendent et qu'il ressort de cette disposition que la transposition dans le droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre (arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, point 60).

57 En particulier, selon une jurisprudence constante, l'existence de principes généraux ou de règles générales peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires additionnelles spécifiques, à condition, toutefois, que ces normes garantissent effectivement la pleine application de cette directive et que, au cas où la disposition en cause de ladite directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire, et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits ainsi que, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales [arrêt du 10 juin 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg), C-303/20, EU:C:2021:479, point 34 et jurisprudence citée].

58 À la lumière de cette jurisprudence, il peut être considéré que, si, comme cela a été relevé aux points 51 et 52 du présent arrêt, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13 impose aux États membres, dans le domaine des services de médias audiovisuels, de protéger la valeur de la dignité humaine en garantissant l'interdiction de contenus portant atteinte à cette valeur, il n'est pas, en principe, exclu que cette disposition soit transposée dans l'ordre juridique interne d'un État membre sur la base d'une réglementation nationale interdisant, conformément à un principe général du droit de cet État, les émissions contraires aux bonnes mœurs, pour autant que la situation juridique découlant de cette réglementation nationale soit suffisamment précise et claire pour permettre aux fournisseurs de services de médias de savoir que relève de la notion d'émission contraire aux bonnes mœurs la diffusion d'une vidéo portant atteinte à la valeur de la dignité humaine.

59 En outre, il convient de rappeler que le principe de sécurité juridique exige, d'une part, que les règles de droit soient claires et précises et, d'autre part, que leur application soit prévisible pour les justiciables, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir des conséquences défavorables. Ce principe requiert, notamment, qu'une réglementation permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose et que ces derniers puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (arrêt du 21 mai 2026, Across Fiduciaria e.a., C-684/24 et C-685/24, EU:C:2026:410, point 40 ainsi que jurisprudence citée).

60 Par ailleurs, cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière en présence d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières. Notamment, la Cour a jugé qu'une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë (voir, en ce sens, arrêt du 26 octobre 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, points 79 et 80 ainsi que jurisprudence citée).

61 Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que, en ce qui concerne le principe de légalité des délits et des peines consacré à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, laquelle disposition s'applique au domaine pénal (voir, en ce sens, arrêt du 1er août 2025, BAJI Trans, C-544/23, EU:C:2025:614, point 62), ce principe, qui constitue une expression particulière du principe général de sécurité juridique, implique, notamment, que la loi définisse clairement les infractions et les peines qui les répriment afin d'assurer la prévisibilité en ce qui concerne tant la définition de l'infraction que la détermination de la peine. Cette condition est satisfaite lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les juridictions nationales concernées, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale (arrêt du 26 juin 2025, Makeleio et Zougla, C-555/23 et C-556/23, EU:C:2025:484, point 88 ainsi que jurisprudence citée). Or, à cet égard et en tout état de cause, il ne saurait en être autrement pour ce qui est des sanctions qui ont un caractère autre que pénal.

62 Il appartiendra ainsi à la juridiction de renvoi de vérifier si un fournisseur de services de médias peut savoir, eu égard au libellé du ZRT et, le cas échéant, à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par le Konstitutsionen sad (Cour constitutionnelle) et le Varhoven kasatsionen sad (Cour suprême de cassation), que l'interdiction de la diffusion d'émissions contraires aux bonnes mœurs prescrite par cette réglementation nationale s'applique également à la diffusion d'une vidéo portant atteinte à la dignité humaine.

63 En second lieu, quant à la question de savoir si une réglementation nationale présentant les caractéristiques énoncées au point 55 du présent arrêt et répondant aux exigences de clarté et de précision, au sens de la jurisprudence énoncée aux points 57 à 61 de cet arrêt, viole le droit à la liberté d'expression consacré à l'article 11 de la Charte, il convient de rappeler que les droits et les libertés consacrés à cet article 11 ne sont pas des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Toutefois, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés garantis par la Charte doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel de ces droits et de ces libertés et, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui [arrêt du 26 février 2026, Commission/Hongrie (Droit de fournir des services de médias dans une radiofréquence), C-92/23, EU:C:2026:108, points 365 et 367 ainsi que jurisprudence citée].

64 À cet égard, selon l'article 1er de la Charte, la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.

65 Il ressort des explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17) que la dignité de la personne humaine, au sens de cet article 1er, n'est pas seulement un droit fondamental en soi, mais constitue la base même des droits fondamentaux. À cet égard, ces explications se réfèrent notamment à la déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, qui a inscrit la dignité humaine dans son préambule, précisant que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». Il en résulte, selon lesdites explications, qu'aucun des droits inscrits dans la Charte ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité d'autrui et que la dignité de la personne humaine fait partie de la substance des droits inscrits dans celle-ci. Il ne peut donc y être porté atteinte, même en cas de limitation d'un droit [arrêt du 21 avril 2026, Commission/Hongrie (Valeurs de l'Union), C-769/22, EU:C:2026:326, point 486].

66 Il découle de ce qui précède qu'une obligation tenant au respect des bonnes mœurs, dans la mesure où elle constitue un moyen permettant de protéger la valeur de la dignité humaine, en interdisant de diffuser des contenus portant atteinte à cette valeur, ainsi que l'impose l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13, d'une part, répond à un motif légitime pour restreindre la liberté d'expression et, d'autre part, eu égard à la restriction de cette liberté qui en résulte, constitue nécessairement une mesure proportionnée, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

67 Dès lors, dans une telle mesure, une réglementation nationale présentant les caractéristiques énoncées au point 55 du présent arrêt et répondant aux exigences de clarté et de précision, au sens de la jurisprudence énoncée aux points 57 à 61 de cet arrêt, ne viole pas le droit à la liberté d'expression consacré à l'article 11 de la Charte.

68 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question que l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13, lu à la lumière de l'article 11 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre puisse, au titre d'une réglementation nationale interdisant, sur la base d'un principe général du droit de cet État, les émissions contraires aux bonnes mœurs, sanctionner un fournisseur de services de médias pour la diffusion d'une vidéo portant atteinte à la valeur de la dignité humaine, pour autant que les fournisseurs de tels services puissent savoir, au regard du libellé de cette réglementation nationale et, au besoin, à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les juridictions nationales, qu'une telle interdiction couvre les émissions portant atteinte à cette valeur.

Sur les dépens

69 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 (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 6, paragraphe 1, de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2010, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil, du 14 novembre 2018, lu à la lumière de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre puisse, au titre d'une réglementation nationale interdisant, sur la base d'un principe général du droit de cet État, les émissions contraires aux bonnes mœurs, sanctionner un fournisseur de services de médias pour la diffusion d'une vidéo portant atteinte à la valeur de la dignité humaine, pour autant que les fournisseurs de tels services puissent savoir, au regard du libellé de cette réglementation nationale et, au besoin, à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les juridictions nationales, qu'une telle interdiction couvre les émissions portant atteinte à cette valeur.

Signatures