

Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg

Pour citer le présent document : Marty M., « Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 janvier 2024.

Résumé

- En réponse à l'agression de l'Ukraine par la Russie en février 2022, l'Union européenne a renforcé les mesures restrictives individuelles et économiques prises à l'égard de la Russie depuis 2014. Parmi ces mesures **figure l'interdiction de diffusion de certains médias russes**, notamment Sputnik et RT (Russia Today) et leurs filiales, afin de **lutter contre la propagande et la désinformation** réalisées à travers ces médias sous le contrôle direct ou indirect des autorités étatiques russes.
- **Ces mesures viennent restreindre la liberté d'expression, plus précisément la liberté de communiquer des informations et des idées, et le droit corollaire pour le public de les recevoir.**
- La liberté d'expression est protégée au Luxembourg non seulement par la Constitution et par la loi mais aussi par des instruments internationaux comme la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- **Se pose alors la question de la conformité de ces restrictions, prises par la voie du [règlement \(UE\) modifié 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, à la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg.**
- Cette question ne peut être abordée sans le rappel, au préalable, de la règle de la **primauté du droit international et du droit de l'Union européenne sur l'ensemble du droit national, y compris la Constitution**. Cette règle « radicale » n'est pas expressément consacrée par la Constitution mais son existence fait l'objet d'un consensus politique, jurisprudentiel et doctrinal au Luxembourg.
- Il en résulte qu'un règlement de l'Union européenne, quand bien même serait-il contraire à la Constitution, doit primer sur les dispositions constitutionnelles, y compris l'article 23 de la Constitution consacrant la liberté d'expression.
- Cela étant, la mise en œuvre du règlement (UE) modifié n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 ne constitue pas nécessairement une violation de la liberté d'expression telle qu'elle est protégée en Luxembourg.

- **La liberté d'expression est un des droits les plus précieux de l'homme et un des fondements de notre société démocratique.** Elle vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Par ailleurs, **le pluralisme des sources d'information** permet au citoyen de choisir entre les différents messages communiqués et, à partir de ces expressions multiples, de former son propre jugement, d'enrichir sa personnalité.
- Les journalistes, et plus largement les médias, jouent un rôle essentiel de « chien de garde » de la démocratie. À ce titre, ils jouissent d'une protection renforcée dans l'exercice de leur liberté d'expression. Ils sont néanmoins tenus à l'exercice **d'un journalisme responsable**, de bonne foi, dans le respect de l'éthique et la déontologie journalistiques.
- **La liberté d'expression, y compris celle des journalistes, n'est pas absolue.** Elle peut être sanctionnée mais aussi limitée, notamment par l'adoption de mesures préventives comme l'interdiction de la publication ou de la diffusion d'une information.
- Ces limitations, restrictions ou ingérences à la liberté d'expression sont licites dans la mesure où elles respectent certaines conditions. Ces conditions sont prévues en des termes similaires par la Constitution luxembourgeoise, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme. Les restrictions sont licites si elles sont **prévues par la loi**, elles préservent **l'essence de la liberté d'expression**, elles **poursuivent un but légitime** d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui, elles sont **nécessaires et proportionnées** à la poursuite de cet objectif.
- Le Tribunal de l'Union européenne a été saisi, par un des médias russes affecté par les restrictions à la diffusion, d'une requête en annulation des actes restrictifs en question, en ce qu'ils porteraient atteinte à la liberté d'expression telle que consacrée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par un arrêt du [27 juillet 2022](#), le Tribunal a rejeté toute violation de la liberté d'expression. Ces mesures, visant notamment à préserver l'Union et les États membres de toute campagne de déstabilisation par l'intermédiaire des médias contrôlés par la Russie, n'ont pas été annulés.
- **En conclusion, compte tenu de la primauté du droit international et du droit de l'Union européenne sur l'ensemble du droit national, mais également eu égard à la protection cohérente et intégrée de la liberté d'expression au Luxembourg, nous pouvons retenir que les restrictions imposées par l'Union européenne quant à la diffusion de médias russes sont conformes à la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n°2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Table des matières

1. Les mesures restrictives prises au sein de l'Union européenne contre la Russie ..5	
1.1. Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.....	5
1.2. Les mesures restrictives visant à lutter contre la propagande et la désinformation...	7
1.2.1. L'instrumentalisation des médias par le pouvoir étatique russe	7
a. La nécessité de la lutte contre la désinformation.....	7
b. La désinformation pratiquée par les médias russes	7
1.2.2. L'objet et la portée des actes pris par le Conseil : suspendre la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne	9
2. L'articulation des mesures restrictives de l'Union européenne avec le droit constitutionnel luxembourgeois	11
2.1. La primauté des traités internationaux sur les normes constitutionnelles et infra-constitutionnelles	12
2.2. La primauté du droit de l'Union européenne sur les normes constitutionnelle et infra-constitutionnelles	15
2.2.1. La consécration et la portée du principe de la primauté du droit de l'Union européenne	15
2.2.2. L'intégration du principe de primauté du droit de l'Union européenne au Luxembourg	17
3. La portée de la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg.....	20
3.1. La protection de la liberté d'expression au Luxembourg	21
3.1.1. Le droit national.....	21
3.1.2. Le droit international et européen	22
3.1.3. La protection cohérente et intégrée de la liberté d'expression	23
3.2. Le sens et la portée de la liberté d'expression.....	26
3.2.1. Les composantes de la liberté d'expression	26
3.2.2. La licéité des ingérences ou restrictions dans l'exercice de la liberté d'expression	27
a. La limitation ne doit pas porter atteinte à l'essence du droit protégé.....	28
b. La limitation doit être prévue par la loi	28
c. La limitation n'est licite que si elle poursuit un but légitime	28
d. La limitation doit être strictement nécessaire dans une société démocratique	29
3.3. La portée de la liberté d'expression des médias et des journalistes.....	30
3.3.1. Une liberté conditionnée par l'exercice d'un journalisme responsable	30
3.3.2. La licéité d'une ingérence préventive dans la liberté d'expression des journalistes.....	32
4. Est-ce que les restrictions européennes à la diffusion de certains médias russes violent la liberté d'expression telle que protégée au Luxembourg ?	34
4.1. L'arrêt <i>RT France contre Conseil de l'Union européenne</i> du 27 juillet 2022.....	35
4.2. Conclusions sur la question de la conformité des restrictions à la liberté d'expression telle que protégée au Luxembourg	37

5. Bibliographie sélective consultée.....39

La Cellule scientifique a été saisie sur le sujet de la conformité d'un règlement de l'Union européenne visant à restreindre la diffusion de certains médias russes, adopté dans le contexte de la guerre en Ukraine, à la liberté d'expression telle qu'elle est consacrée par l'article 23 de la Constitution luxembourgeoise (anciennement article 24). Deux questions plus précises ont été soumises :

- Est-ce que [le 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](#) est compatible avec la liberté d'expression telle que consacrée par l'article 23 de la Constitution ?
- Est-ce qu'un règlement européen peut être appliqué au Luxembourg, quand bien même ses dispositions seraient contraires à la Constitution luxembourgeoise ?

Répondre à ces questions commande, en premier lieu, une contextualisation de l'adoption des mesures restrictives à l'égard des médias russes visés par le règlement en question, tout comme la présentation de l'objectif qu'elles poursuivent (1). En second lieu, il nous semble plus pertinent d'aborder la question de l'articulation du règlement de l'Union européenne avec la Constitution luxembourgeoise (2), avant de présenter la protection harmonieuse et intégrée de la liberté d'expression qui en découle au Luxembourg (3). Tant l'étude de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national que la présentation de la portée de la liberté d'expression nous permettront de répondre à la question de la conformité du règlement (UE) n° 833/2014 à la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg (4).

1. Les mesures restrictives prises au sein de l'Union européenne contre la Russie

- Depuis 2014, l'Union européenne a adopté **des mesures restrictives à l'égard de la Russie**, principalement à travers le [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, modifié à de nombreuses reprises.
- À la suite de l'agression de l'Ukraine par la Russie en février 2022, l'Union a progressivement pris des mesures supplémentaires, en vue d'apporter une riposte graduée, unifiée et coordonnée, afin d'exercer une pression sur les autorités russes pour qu'elles mettent fin à leurs actions.
- Parmi ces mesures figurent des **restrictions à la diffusion de certains médias qui sont sous le contrôle direct ou indirect des autorités étatiques russes**.
- L'article 2 septies du [règlement \(UE\) n° 833/2014](#) tel que modifié 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 dans l'annexe XV dudit règlement. Ce même article prévoit également **la suspension de toute licence ou autorisation de diffusion** et tout accord de transmission et de distribution conclu avec les personnes morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe XV.
- Il est reproché à ces médias, notamment Sputnik et RT/Russia Today, de participer à **une campagne de désinformation et de propagande**, visant à ébranler les démocraties occidentales et légitimer l'offensive de la Russie en Ukraine.
- Ces restrictions à la diffusion n'ont pas été levées depuis et ont même été étendues à d'autres médias.

1.1. Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine

Depuis l'année 2014, marquant l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol par la Russie, l'Union européenne a adopté une série de mesures à l'égard de la Russie¹.

¹ Une chronologie relative à la réaction de l'Union européenne face à l'invasion de l'Ukraine par la Russie depuis 2014 est disponible sur le [site internet du Conseil de l'Union européenne](#).

Ces mesures restrictives sont imposées essentiellement à travers [le 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](#). Elles concernent notamment des activités liées au commerce de biens et technologies susceptibles d'être utilisés à des fins militaires, à l'exploitation pétrolière et gazifière, au transport aéronautique, maritime et routier, à l'accès au marché de capitaux² et à la diffusion de certains médias. L'Union européenne a également adopté des instruments visant au gel des avoirs et des restrictions à l'entrée sur le territoire de l'Union, dont la liste des personnes visées est régulièrement adaptée³.

Le [règlement \(UE\) n° 833/2014](#) du Conseil du 31 juillet 2014 prévoit que les États membres doivent arrêter un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (administratives ou pénales), en cas de violation de ces dispositions (article 8). La volonté politique actuelle est de faire en sorte que la violation des mesures restrictives soit érigée en infraction pénale⁴.

Ce règlement de base a été modifié à de nombreuses reprises depuis 2014, afin d'adapter l'étendue et la sévérité des restrictions à la situation entre la Russie et l'Ukraine, plus particulièrement à partir du mois de février 2022.

Le 24 février 2022, le président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, a annoncé une opération militaire en Ukraine par les forces armées russes. Cette agression militaire, non provoquée et injustifiée, fut fermement condamnée par le Conseil européen, dans des [conclusions du 24 février 2022](#). La Chambre des Députés a également immédiatement condamné l'invasion des troupes russes en Ukraine et adopté une motion en séance plénière, invitant le Gouvernement à condamner « fermement l'attaque non-provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Fédération de Russie » et « à appeler à la solidarité avec l'Ukraine au niveau de l'Union européenne »⁵.

À la suite de cette agression militaire non provoquée injustifiée, l'Union a adopté en urgence un nouveau train de sanctions individuelles et économiques⁶, traduisant le « *soutien sans faille à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine* »⁷. Parmi ces mesures figurent des interdictions frappant certains médias désignés comme des organes de désinformation et de propagande soutenus par le Kremlin.

² Article 5 et s. du règlement (UE) n° [388/2014](#) tel que modifié.

³ [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.

⁴ [Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne](#) du 12 décembre 2023 « Le Conseil et le Parlement parviennent à un accord politique pour ériger en infraction pénale la violation des mesures restrictives de l'UE ».

⁵ [Motion n° 3776](#) déposée par Yves Cruchten et acceptée par vote, en séance publique n° 36, le 24 février 2022.

⁶ Pour un aperçu des mesures restrictives prises à l'encontre de la Russie, nous renvoyons au site du Conseil de l'Union européenne et [à la page relative à ces mesures](#).

⁷ [Décision \(PESC\) 20222/351 du Conseil](#) eu 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, Considérant (2).

1.2. Les mesures restrictives visant à lutter contre la propagande et la désinformation

1.2.1. L'instrumentalisation des médias par le pouvoir étatique russe

a. La nécessité de la lutte contre la désinformation

La désinformation peut être définie comme « une entreprise collective de conception, de fabrication et de diffusion d'un message falsifié dont le seul but est de tromper le récepteur-cible afin de retirer un bénéfice de l'usage forcément erroné qu'il sera susceptible d'en faire »⁸.

Selon le Parlement européen, la **désinformation est « une information manifestement fausse ou trompeuse qui a été intentionnellement créée, présentée ou diffusée dans le but de causer un préjudice ou d'avoir un effet potentiellement déstabilisateur sur la société en trompant le public, ou dans un but lucratif »**⁹.

L'Union européenne est préoccupée, depuis plusieurs années, par la désinformation et la propagande dirigées contre elle par des tiers¹⁰. En effet, ce phénomène constitue une menace contre la démocratie, en induisant les citoyens en erreur, en les trompant et, *in fine*, en manipulant leurs choix électoraux. Dans le même sens, la désinformation nourrit la méfiance à l'égard des gouvernements nationaux et des autorités publiques. Par ailleurs, la manipulation de l'information par des acteurs étrangers malveillants encourage les discours de haine, amplifie les polémiques, et exploite les vulnérabilités des sociétés. Enfin, la diffusion de la désinformation peut servir les intérêts économiques d'acteurs étatiques, en contribuant à déstabiliser et affaiblir certains rivaux¹¹.

b. La désinformation pratiquée par les médias russes

Selon le Parlement européen, la Russie est un des États qui utilise la manipulation de l'information pour s'immiscer dans les processus démocratiques de l'Union¹².

En 2015, un groupe de travail, le *East StratCom Task Force*, fut créé au sein du Service européen d'action extérieure, afin de participer à la lutte contre les campagnes de désinformation initiées par la Russie¹³. Ce groupe de travail a mis en place le projet

⁸ F. GERE, *Dictionnaire de la désinformation*, Chapitre sur la désinformation, 2011, Armand Colin, pp. 57-65, § 8.

⁹ [Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation \(2020/2268\(INI\)\)](#), Considérant I.

¹⁰ Aussi sur ce sujet, v. E. HOORICKX, « La désinformation, un enjeu sécuritaire majeur pour l'UE et l'Otan », *Revue Défense Nationale*, 2021,10, n° 845, pp. 95 et s.

¹¹ [Résolution du Parlement européen](#) du 9 mars 2022 *op. cit.*, Considérants E et H.

¹² *Ibid.*, Considérant E.

¹³ Une présentation de la mise en place et les missions de ce groupe de travail est accessible sur le site internet du [Service européen d'action extérieure](#).

EUvsDisinfo, « afin de mieux prévoir, aborder et répondre aux campagnes de désinformation continues de la Fédération de Russie touchant l'Union européenne, ses États membres, ainsi que les pays situés dans leur voisinage commun »¹⁴. Ce projet a recensé des milliers de cas individuels de désinformation ciblant l'Ukraine, l'accusant d'être un État nazi/fasciste, dans le but de légitimer l'offensive de la Russie¹⁵.

Parmi les sources partagées par ce projet figure un rapport élaboré au sein du *Policy Institute du King's College London*, s'intéressant aux publications des médias RT et Sputnik en 2017 et 2018¹⁶. Il ressort notamment de l'analyse que ces médias dépeignent les régimes de l'ouest de l'Europe (notamment la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni) comme affectés de dysfonctionnements politiques, de conflits sociaux, de violence et de criminalité, dans un contexte de défaillance des gouvernements et des partis politiques (pp. 70 et s.). Par ailleurs, l'OTAN est décrite comme une organisation expansionniste, agressive, menaçante et déloyale, en vue de légitimer la nécessité d'une réponse militaire de la part de la Russie (pp. 48 et s.). Il est aussi intéressant de noter que cette analyse souligne à quel point le contrôle des médias est un enjeu pour le pouvoir politique russe : les médias sont très largement détenus ou contrôlés par l'État ou des oligarques proches de l'administration présidentielle ou du Président Poutine lui-même (p. 109) ; peu de médias sont réellement indépendants et peuvent offrir une véritable analyse critique alternative.

Pendant la période qui a précédé l'agression de l'Ukraine par la Russie et concomitamment à cette action, le groupe RT (Russia Today) a diffusé de nombreux interviews et reportages destinés à légitimer l'action de la Russie, notamment en présentant l'Ukraine comme un État menaçant, surmilitarisé, infiltré par des groupes nazis et l'OTAN comme une organisation agressive et hostile¹⁷.

En date du 1^{er} mars 2022, face à la « *campagne internationale systématique de manipulation des médias et de déformation des faits* »¹⁸ et aux « *actions de propagande continues et concertées* »¹⁹, le Conseil de l'Union européenne a adopté :

- [la décision \(PESC\) 2022/351](#) du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ;
- [le règlement \(UE\) 2022/350](#) du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

¹⁴ Présentation du projet disponible sur le site internet de EUvsDisinfo, rubrique [A propos](#).

¹⁵ Pour un article récapitulatif de l'action et de l'analyse de EUvsDisinfo, voy. : EUvsDisinfo, « [To Challenge Russia's Ongoing Disinformation Campaigns: Eight Years of EUvsDisinfo](#) », 5 juillet 2023..

¹⁶ G. RAMSAY, S. ROBERTSHAW, "[Weaponising news: RT, Sputnik and targeted disinformation](#)", The policy Institute, Centre for the study of media, communication and power, L'analyse porte sur une période de deux fois 4 semaines en 2017 et 2018, et concerne à la fois des médias du Royaume-Uni et les médias russes liés à l'État RT et Sputnik.

¹⁷ Ces éléments sont décrits par le Tribunal de l'Union européenne dans l'arrêt du 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, pts. 176 et s.

¹⁸ [Règlement \(UE\) 2022/350 du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant le règlement \(UE\) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine](#), Considérant (6).

¹⁹ [Règlement \(UE\) 2022/350](#), *op. cit.*, Considérant (7).

Par facilité de lecture, nous renverrons uniquement au règlement (UE) n° 833/2014 tel que modifié et dont la dernière [consolidation accessible](#) date du 1^{er} octobre 2023.

1.2.2. L'objet et la portée des actes pris par le Conseil : suspendre la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne

Interdiction de diffusion. L'article 2 *septies* du règlement (UE) n° 833/2014 tel que modifié 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 figurant à l'annexe XV (§1). La publicité de produits ou de services dans des contenus produits ou diffusés par ces mêmes personnes morales, entités ou organismes est également interdite (§3).

Suspension de licence. De plus, toute licence ou autorisation de diffusion et tout accord de transmission et de distribution conclu avec les personnes morales, entités ou organismes énumérés à l'annexe XV sont suspendus.

Médias russes visés. L'annexe XV dresse la liste des médias faisant l'objet des restrictions. Ont d'abord été visés les médias suivants :

- RT — Russia Today English
- RT — Russia Today UK
- RT — Russia Today Germany
- RT — Russia Today France
- RT — Russia Today Spanish
- Sputnik.

Cette liste de médias a été complétée à plusieurs reprises²⁰.

Activités visées. Ces restrictions couvrent tous les moyens de transmission et de distribution à l'intérieur ou à destination des États membres de l'UE, y compris le câble, le satellite, la télévision par protocole internet, les plateformes, les sites web et les applications.

Selon le [Règlement \(UE\) n° 2022/350](#) du Conseil du 1^{er} mars 2022, ces mesures n'empêcheront pas ces médias et leur personnel de mener dans l'UE des activités autres que la radiodiffusion, telles que des enquêtes et des entretiens (Considérant 11).

Durée de la restriction. Ces mesures sont destinées à être maintenues jusqu'à ce que l'agression contre l'Ukraine prenne fin et jusqu'à ce que la Russie et ses médias associés cessent de mener des actions de propagande contre l'Union et ses États membres (Considérant 10). Ces mesures sont toujours en vigueur depuis leur adoption le 1^{er} mars 2022, et ont progressivement été étendues à d'autres médias. Ajoutons que lors du dernier Conseil européen du 14 et 15 décembre 2023, il a été annoncé que l'Union « poursuivra les travaux intensifs qu'elle mène avec les partenaires afin de lutter contre les discours mensongers et la désinformation russes au sujet de la guerre »²¹.

²⁰ [L'annexe XV](#) telle que consolidée énumère également les médias suivants : Rossiya RTR / RTR Planeta, Rossiya 24 / Russia 24, TV Centre International, NTV/NTV Mir, Rossiya 1, REN TV, Pervyi Kanal, RT Arabic, Sputnik Arabic, RT Balkan Oriental, Review, Tsargrad, New Eastern Outlook, Katehon.

²¹ Conseil européen, [Conclusions de la réunion des 14 et 15 décembre 2023](#), EUCO 20/23, Bruxelles, 15 décembre 2023.

Certaines voix se sont élevées contre ces restrictions, notamment celle de la Fédération Européenne des Journalistes²² ou le Syndicat National des Journalistes français²³. Un recours en annulation a été introduit devant le Tribunal de l'Union européenne, par la société RT France, lequel a été rejeté par un arrêt en date du 27 juillet 2022²⁴, sur lequel nous reviendrons. Un pourvoi fut introduit par la société devant la Cour du Justice de l'Union européenne (CJUE), avant qu'elle ne se désiste²⁵.

²² « [Fighting Desinformation with censorship is a mistake](#) », article du 1er mars 2022, pour l'European Federation of Journalists.

²³ « On ne défend jamais la liberté en attaquant les journalistes », article du 28 février 2022, accessible sur le site du [Syndicat National des Journalistes](#).

²⁴ TUE, 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483. Nous y reviendrons plus amplement *infra*.

²⁵ CJUE (ordonnance), 28 juillet 2023, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*, C-620/22 P, ECLI:EU:C:2023:615.

2. L'articulation des mesures restrictives de l'Union européenne avec le droit constitutionnel luxembourgeois

- **La primauté (ou priorité, suprématie, prééminence) d'une norme est l'autorité supérieure d'une norme impliquant la vocation à s'appliquer, en cas de contrariété, de préférence à une norme inférieure.**
- La Constitution luxembourgeoise est muette sur le statut du droit international par rapport au droit interne et ne consacre pas expressément sa primauté sur le droit interne.
- Cependant, les autorités publiques luxembourgeoises, la jurisprudence et la doctrine, constatent quasi-unaniment que **l'ordre juridique luxembourgeois est marqué par la primauté du droit international sur le droit national, y compris sur la Constitution.**
- La primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne, y compris les dispositions constitutionnelles, est consacré de longue date dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.
- L'acceptation de ce principe fondamental de l'Union européenne n'a pas suscité de réticences auprès des autorités politiques et juridictionnelles luxembourgeoises, qui constataient déjà la primauté du droit international sur l'ensemble du droit interne.

À la lueur du contexte présenté, la Cellule scientifique est saisie de la question suivante : est-ce qu'un règlement de l'Union européenne peut être appliqué au Luxembourg, quand bien même ses dispositions seraient contraires à la Constitution luxembourgeoise ?

Cette question porte, en substance, sur **le principe de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne**, qui s'intègre dans le sujet plus large de la primauté du droit international sur le droit national.

La primauté d'une norme est « l'autorité supérieure d'où résulte parfois, pour la norme qui en est dotée, la vocation à s'appliquer, en cas de contrariété, de préférence à une norme inférieure »²⁶.

La primauté est une question intimement liée à la hiérarchie des normes. Pour reprendre les termes du célèbre ouvrage *Théorie pure du droit* de Hans Kelsen, « l'ordre juridique n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou une hiérarchie formée (pour ainsi dire) d'un certain

²⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 9^{ème} éd. 2009, p. 794, v° Primauté.

nombre d'étages ou de couches de normes juridiques »²⁷. Ainsi, la hiérarchie des normes est l'« ensemble des composantes d'un système juridique (Constitution, loi, règlement...) considéré dans leur coordination et fondé sur le principe selon lequel la norme d'un degré doit respecter et mettre en œuvre celle du degré supérieur (structure d'ensemble métaphoriquement nommée pyramide des normes »²⁸.

Plus concrètement, la hiérarchie des normes a pour conséquence qu' « une norme quelconque n'est valide que si elle est conforme à une norme supérieure et en cas de conflit entre les deux normes, le juge doit donner la préférence à celle qui occupe le rang le plus élevé »²⁹. En d'autres termes, la primauté découle, sinon est une manifestation, de la hiérarchie des normes.

Ces clarifications sémantiques faites, nous présenterons d'abord la question de la primauté du droit international sur le droit interne luxembourgeois, y compris la Constitution ([2.1](#)), cette règle pénétrant la question de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national ([2.2](#)).

2.1. La primauté des traités internationaux sur les normes constitutionnelles et infra-constitutionnelles

L'article 46 de la Constitution est rédigé en les termes suivants :

« Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi ».

Si la Constitution ne l'énonce pas expressément, les traités deviennent directement applicables dans l'ordre juridique interne luxembourgeois, **sans qu'il soit nécessaire de les transformer en des normes de droit interne pour qu'ils produisent des effets**³⁰. Le Luxembourg, à l'instar de la France et de la Belgique, est en effet **un pays de tradition moniste**³¹. Les mesures internes qui sont exigées par la Constitution, « à savoir l'approbation

²⁷ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, (traduit par Ch. Eisenmann), LGDJ, 1962, p. 224.

²⁸ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 9^{ème} éd. 2009, p. 506, v° Hiérarchie. Aussi, « structure du droit selon laquelle, et sous réserve de critères complémentaires, la valeur d'un acte est fonction de la place de son auteur dans l'organisation des pouvoirs publics », in A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11^{ème} éd., Sirey, 2017, p. 186, v° Hiérarchie des normes..

²⁹ F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 38^{ème} éd., LGDJ, 2017, p. 707.

³⁰ P. PESCATORE, *Conclusion et effet des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 1964 (réimpression de 2009), p. 93.

³¹ Un ordre juridique moniste admet l'insertion de l'ordre juridique international sans l'intermédiaire de normes internes de transformation ou de réception, tandis que dans un ordre juridique dualiste, le droit international ne constitue pas une source directe du droit, v. K. LENAERTS, « Droit international et monisme de l'ordre juridique de l'Union », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2020, n° 4, p. 507.

législative et la publication, jouent donc le rôle de simples conditions auxquelles est subordonnée l'efficacité interne du traité »³².

La Constitution **ne consacre pas non plus expressément la primauté des traités internationaux sur les normes internes**, ni sur la loi, ni sur la loi fondamentale.

L'article 112 (2) de la Constitution (anciennement 95ter), prévoit également que :

« La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution. »

Certains auteurs ont lu en ces lignes une consécration indirecte de la primauté du droit international sur la Constitution³³, ce qui n'est néanmoins pas partagé par le reste de la doctrine³⁴.

En dépit du silence de la Constitution sur les relations hiérarchiques entre le droit international et la norme nationale, et nonobstant les incertitudes quant à la justification d'une telle approche³⁵, **les autorités publiques luxembourgeoises reconnaissent la primauté du droit international sur le droit interne, y compris sur la Constitution**. La doctrine en fait un constat quasi unanime, tout comme le fait le Conseil d'État, gardien de la Constitution³⁶.

Quelques précisions historiques sont utiles pour comprendre le cheminement de la jurisprudence et de la doctrine, sans véritables heurts, dans la constatation sinon consécration quasi unanime de la supériorité des traités sur la loi fondamentale.

Dès 1872, la jurisprudence luxembourgeoise s'était engagée dans la voie de la consécration de la primauté du droit international, construction jurisprudentielle reflétant un consensus

³² P. PESCATORE, *Conclusion et effet des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 1964 (réimpression de 2009), p. 93.

³³ P. SCHMIT, *Précis de droit constitutionnel, Commentaire de la Constitution luxembourgeoise*, Editions Saint-Paul, 2009, p.86. Patrick KINSCH est beaucoup plus mesuré et y voit « un indice », P. KINSCH, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 34, p. 413.

³⁴ Sur la critique de cette approche et de la faiblesse de ses fondements, v. L. HEUSCHLING, « Les origines au XIXème siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, p. 172. Une des faiblesses les plus marquante étant en effet que cet article a été introduit bien après la consécration de la supériorité du droit international sur la Constitution. Aussi, C. SAUER, *Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg*, Larcier, 2019, p. 112. Dans son ouvrage, l'auteur donne également les indices, dans la Constitution, d'une consécration implicite de la prééminence des traités sur la loi fondamentale.

³⁵ À la lecture de la doctrine, la consécration jurisprudentielle trouverait ses racines à la fois dans l'argumentation de la monarchie dans la justification de son maintien (Luc Heuschling), la faiblesse militaire du Luxembourg et la nécessité de son intégration dans l'économie d'un ou plusieurs Etats voisins (Patrick Kinsch mais aussi souligné par Guy Reiland et Georges Wivenes) ou encore la reconnaissance d'un ordre social dont l'ampleur et les finalités dépassent celles de la vie nationale (Pierre Pescatore).

³⁶ *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'Etat, 2007, p. 571 : « Il convient au demeurant d'avoir à l'esprit que selon la règle de hiérarchie des normes juridiques, le droit international prime le droit national et qu'en cas de conflit les juridictions écartent le loi interne en faveur du traité », extrait issu d'un avis du Conseil d'Etat à l'occasion de l'adoption du Traité de Maastricht.

politique ayant émergé la première moitié du XIX^{ème} siècle³⁷. Puis, en 1917, les juges de la Cour d'appel ont réaffirmé la primauté des traités internationaux sur la loi fondamentale dans un arrêt du 7 mars 1917³⁸, « comme s'il s'agissait d'une évidence »³⁹.

Dans les années 50, des décisions emblématiques ont été rendues sur la question de la suprématie des traités **sur la loi**, tant par le Conseil d'État⁴⁰ que par la Cour de cassation⁴¹. La juridiction suprême justifiait sa position par le fait que les traités internationaux sont « d'une essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne »⁴². Ces décisions, si elles portent sur la primauté des traités sur la norme infra-constitutionnelle et non pas constitutionnelle, ont néanmoins conforté l'approche exceptionnelle du Luxembourg : « la supériorité des traités à l'égard de la Constitution sera, à son tour, affirmée dans le sillage de ces décisions, comme s'il s'agissait du prolongement logique de la jurisprudence des années 50 »⁴³.

Plus récemment, à l'occasion de la citation directe d'un ministre, par un journaliste, devant la juridiction correctionnelle, la Cour d'appel a clairement réaffirmé le principe, en soutenant que :

« étant donné que, une fois le traité approuvé et ratifié conformément aux procédures constitutionnelles et aux règles de droit international, l'État est engagé sur le plan international et ne peut pas en application de la Convention de Vienne sur le droit des traités invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité, **la norme de droit international conventionnel d'effet direct doit prévaloir sur la norme de droit interne, peu importe sa nature législative ou constitutionnelle** »⁴⁴.

³⁷ L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^{ème} siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasirisie luxembourgeoise, 2017, pp. 163 et s. L'auteur mentionne un arrêt du Conseil d'Etat du 18 janvier 1872. De manière générale, cet article essentiel à la compréhension de la genèse du principe de primauté présente la justification historique et politique d'une telle acception de la hiérarchie des normes au Luxembourg. V. aussi L. HEUSCHLING, « Le discours de Charles-Mathias Simon du 23 octobre 1856 : une première théorisation du monisme avec primauté du droit international », in Cl. FRIESEINSEN, M. P. JUNGBLUT, M. PAULY, *La volonté de la chambre qui est la volonté du pays - un florilège de débats parlementaires luxembourgeois (1848-2008)*, Chambre des Députés, 2019, p. 405.

³⁸ « *In Erwägung übrigens, dass, wie der Vorderrichter schon richtig hervorgehoben, die Zollgesetzgebung des Grossherzogtums ohnehin, weil sie auf internationalen Verträgen beruht und mithin an dem Charakter derselben teilnimmt, im Falle eines Konfliktes mit der inländischen Gesetzgebung, sogar den Vorrang über letztere hat* », Cour d'appel, 7 mars 1917, *Ministère public c. Biasini et Consorts*, Pasirisie luxembourgeoise, Tome 10, p. 285. Pour résumer l'apport de cet arrêt, la publication met d'ailleurs en avant qu'« il est du reste constant, qu'en cas de conflit de la législation indigène proprement dite, avec la législation douanière, c'est cette dernière qui doit l'emporter, à raison précisément de son caractère de traité international ».

³⁹ L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^{ème} siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.) *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasirisie luxembourgeoise, 2017, p. 163.

⁴⁰ Conseil d'Etat, 28 juillet 1951, *Dieudonné c. Administration des contributions*, Pasirisie luxembourgeoise, Tome 15, p. 263.

⁴¹ Cass, 8 juin 1950, *Huberty c. Ministère public*, Pasirisie luxembourgeoise, Tome 15, p. 41. Cass, 14 juillet 1954, *Pagani c. Ministère public*, Pasirisie luxembourgeoise, Tome 16, p. 150. Notons également un arrêt de la Cour d'appel en ce sens, CA, 20 juillet 1950, *Ministère public c. Brasseur*, Pasirisie luxembourgeoise, Tome 15, p. 235.

⁴² Cass, 14 juillet 1954, *Ministère public c. Pagani*, Pasirisie luxembourgeoise, Tome 16, p. 150. C'était l'approche préconisée par le Ministère public, dont un extrait des conclusions a été publié (*Journal des Tribunaux*, 5 décembre 1954, n° 4043, p. 695.)

⁴³ L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^{ème} siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasirisie luxembourgeoise, 2017, p. 169.

⁴⁴ Cour d'appel, 13 novembre 2001, [Robert Roemen c. Michel Wolter](#), n° 396/01, *Annales du droit luxembourgeois* 2002, p. 456 (nous soulignons). Sur pourvoi de Robert Roemen, la Cour de cassation ne remet pas en question cette appréciation, Cass, 11 juillet 2002, N° 20 / 2002 pénal, *Annales du droit luxembourgeois*, 2003, p. 682.

Cette même affaire fut également portée devant la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée générale⁴⁵. Le journaliste soutenait que deux articles de la Constitution étaient contraires à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour procéder à l'examen de la compatibilité des dispositions constitutionnelles à ces instruments, la Cour supérieure de justice prit d'abord le soin de réaffirmer la primauté du droit international sur la Constitution en des termes très clairs :

« Les dispositions des articles 82 et 116 de la Constitution ne peuvent être appliquées que si et dans la mesure où elles sont compatibles avec les normes consacrées par les conventions de droit international relatives aux droits de l'homme régulièrement incorporées dans le droit interne et ayant des effets directs dans l'ordre juridique national » (nous soulignons).

La récente révision de la Constitution n'a pas porté atteinte à la primauté du droit international sur le droit interne, sans pour autant le constitutionnaliser.

En effet, il fut proposé par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle d'inscrire la supériorité des traités ratifiés sur la loi⁴⁶. Cette proposition fut accueillie avec les plus grandes réserves par le Conseil d'État, qui a vu en ces lignes la mise en cause d'une jurisprudence plus que séculaire mais aussi un « changement fondamental de l'ordre constitutionnel luxembourgeois par rapport au droit international »⁴⁷. L'article 46 (anciennement 37) fut conservé.

En guise de transition, il est intéressant de noter que le Conseil d'État, à l'occasion de cet avis de 2020, a souligné la cohérence de la jurisprudence luxembourgeoise avec celle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a également consacré la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national dans son ensemble.

2.2. La primauté du droit de l'Union européenne sur les normes constitutionnelle et infra-constitutionnelles

2.2.1. La consécration et la portée du principe de la primauté du droit de l'Union européenne

La primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national est un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire, consacré par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt [*Costa c. Enel*](#) du 15 juillet 1964⁴⁸.

⁴⁵ Cour supérieure de justice, 5 décembre 2022, *Robert Roemen c. Michel Wolter*, n° 337/02, *Annales de droit luxembourgeois*, 2003, p. 683

⁴⁶ Travaux repris dans M. THEWES, *La nouvelle Constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, p. 195. Notons que le sujet fait toujours l'objet de critiques et que ce point a été soulevé dans la proposition de modification de la Constitution déposée par Monsieur le Député Fernand Kartheiser en date du 22 septembre 2023, p. 6.

⁴⁷ M. THEWES, *La nouvelle Constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, p. 196, citant le 4^{ème} avis complémentaire du 11 février 2020 du Conseil d'Etat, doc. parl. N° 6030³².

⁴⁸ CJUE, 15 juillet 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66. La Cour énonçait ainsi « qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un

Pour synthétiser, ce principe signifie que « **le droit de l'Union l'emporte dans sa totalité sur l'ensemble des règles nationales** » et qu'il « devient impossible pour les États membres de se soustraire à leurs obligations fut-ce à la faveur d'une révision ou au moyen d'une interprétation complaisante »⁴⁹.

La primauté du droit de l'Union concerne également les normes constitutionnelles des États membres. Par un arrêt [*Internationale Handelsgesellschaft*](#) du 17 décembre 1970⁵⁰, la CJUE a consacré la primauté du droit de l'Union sur les normes constitutionnelles. Plus précisément, la CJUE a affirmé que la validité d'actes pris par les institutions de l'Union européenne ne saurait être appréciée qu'en fonction du droit de l'Union :

« dès lors, l'invocation d'atteintes portées, **soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre**, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, **ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État** » (nous soulignons).

Selon la jurisprudence de la CJUE, la primauté est une **règle absolue**⁵¹ :

- d'une part, elle bénéficie **à l'ensemble des normes du droit de l'Union ayant un caractère obligatoire ou produisant des effets de droit** – les Traités institutifs, les principes généraux du droit de l'Union, le droit dérivé (**les règlements**, les directives et les décisions adressées aux États membres), ainsi que les accords internationaux de l'Union⁵² ;
- d'autre part, elle s'exerce **vis-à-vis de l'ensemble des normes internes**, quel que soit le moment de leur édicition, quel que soit leur rang, y compris les normes de rang constitutionnel⁵³.

Il est encore utile d'ajouter, au regard des règlements, que l'article 288 al. 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « **le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre** » (nous soulignons).

Enfin, nous rappellerons que la Cour de justice de l'Union européenne est chargée, au vœu de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, d'assurer le respect du droit dans

texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».

⁴⁹ R. MEHDI, « Ordre juridique de l'Union européenne. – Primauté du droit de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 196, 2022, § 44. Nous soulignons.

⁵⁰ CJUE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

⁵¹ M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., Editions de l'Université de Bruxelles, 2015, p. 265.

⁵² Cf. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., LexisNexis, 2016, p. 798 ; R. MEHDI, « Ordre juridique de l'Union européenne. – Primauté du droit de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 196, 2022, § 44.

⁵³ Cf. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., LexisNexis, 2016, p. 800.

l'interprétation et l'application des traités. La doctrine souligne d'ailleurs que les interprétations de la Cour « s'incorporent à la substance même du droit originaire ou dérivé de l'Union »⁵⁴.

2.2.2. L'intégration du principe de primauté du droit de l'Union européenne au Luxembourg

Si la jurisprudence ferme de la CJUE au regard de la primauté a rencontré quelques résistances auprès des juges nationaux, notamment de la part de la Cour constitutionnelle allemande et de la Cour constitutionnelle italienne⁵⁵, ce ne fut pas le cas au Luxembourg.

Déjà à la fin des années 1960, Pierre Pescatore, nommé juge luxembourgeois à la Cour de justice des Communautés européennes en 1967, ne voyait pas quels obstacles constitutionnels pourraient s'ériger contre le plein effet des règlements communautaires⁵⁶. L'article 49 bis de la Constitution (modifié pour devenir l'article 5) prévoyait que l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, pouvait être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international. L'auteur en déduisait que « par cette disposition, l'ordre constitutionnel luxembourgeois reconnaît le fait que le pouvoir réglementaire des Communautés européennes peut légitimement s'exercer dans la sphère qui lui est propre, de façon que toute possibilité de conflit semble exclue *a priori*, à supposer évidemment que le pouvoir réglementaire de la Communauté se soit maintenu à l'intérieur des limites de sa compétence ».

L'intégration du principe de la primauté du droit de l'Union européenne **n'a pas suscité de réticences particulières au Luxembourg**, dans la mesure où la jurisprudence consacrait déjà la primauté du droit international sur le droit national. En effet, ainsi que l'a justement relevé le Conseil d'État, « en vertu de son essence même, **le droit communautaire à effet direct, à l'instar du droit international, prime toute disposition de droit interne en vigueur** dans l'ordre juridique luxembourgeois »⁵⁷.

Les juridictions luxembourgeoises ont donc rapidement manifesté, dans la lignée de leur jurisprudence des années 50, la primauté du droit de l'Union sur le droit interne : « le fait est qu'à l'époque de la naissance du droit communautaire, la tendance favorable à la primauté des traités a été bien établie, ce qui a facilité grandement la réception de ce droit nouveau et la reconnaissance de sa primauté »⁵⁸.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 489.

⁵⁵ R. MEHDI, « Ordre juridique de l'Union européenne. – Primauté du droit de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 196, 2022, §§ 78 et s.

⁵⁶ P. PESCATORE, « Mécanismes juridiques assurant la mise en œuvre de la législation communautaire par les autorités législatives ou exécutives nationales », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 20, 1966-1968, p. 74.

⁵⁷ *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'Etat, 2007, p. 575. Nous soulignons. Sur ce point, v. aussi G. REILAND et G. WIVENES, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé, Rapport présenté à la rencontre des Cours à compétence constitutionnelle de l'Union européenne de septembre 1997 », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 30, 1998, p. 37.

⁵⁸ J. NEUEN, « Jurisprudence sur les problèmes généraux de l'intégration », in *La jurisprudence européenne après vingt ans d'expérience communautaire : Vle congrès international de droit européen du 24 au 26 mai 1973 à Luxembourg*, organisé par la Fédération internationale pour le droit européen (F.I.D.E.), Carl Heymanns Verlag, 1976, p. 379.

Dans un arrêt du 7 décembre 1978, le Conseil d'État a étendu le principe de primauté au droit communautaire, soulignant d'ailleurs que cette approche est conforme à la jurisprudence de la CJUE⁵⁹. Dans le même sens, les juges administratifs ont souligné la nature particulière des Traités de l'Union européenne, lesquels ont « institué un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité l'exercice de leurs pouvoirs souverains dans les domaines que ces traités déterminent »⁶⁰, pour constater leur primauté sur le droit national. Depuis, les juridictions administratives n'ont pas dévié de cette interprétation, n'hésitant pas à s'approprier la jurisprudence européenne consacrant la primauté du droit de l'Union sur les constitutions nationales⁶¹, notamment pour écarter la nécessité d'examiner la constitutionnalité d'une loi⁶².

La jurisprudence judiciaire a également, à de nombreuses reprises, rappelé ce principe, ceci dès le début des années 1970⁶³. Ce fut très récemment le cas à l'occasion de la mise en œuvre du Règlement portant création du Parquet européen⁶⁴. Dans cette affaire de janvier 2023, la Cour de cassation a réaffirmé qu'« en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union européenne et de l'applicabilité directe des dispositions du Règlement, les juges d'appel ont l'obligation d'appliquer le droit de l'Union en laissant au besoin inappliquée toute disposition incompatible de la législation nationale »⁶⁵.

Les décisions examinées traitent essentiellement de la primauté du droit de l'Union européenne sur la loi nationale. Néanmoins, au vu de la jurisprudence relative à la primauté du droit international sur la Constitution, cela n'entache pas l'affirmation de la primauté du droit de l'Union européenne sur la Constitution⁶⁶. Ce fut d'ailleurs le constat du Conseil d'État dans le cadre des travaux relatifs à la révision de la Constitution de 2023 qui releva, au regard du droit européen, « que la jurisprudence luxembourgeoise est encore en cohérence avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a fondé la primauté du droit européen sur la "nature spécifique originale" de ce droit »⁶⁷.

⁵⁹ Conseil d'Etat, 7 décembre 1978, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 24, p. 186.

⁶⁰ Conseil d'Etat, comité du contentieux, 21 novembre 1984, *Bellion et Consorts c. Ministre de la Fonction publique, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 26, p. 174. La primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne avait déjà été constatée par le Conseil d'Etat, quelques années auparavant, Conseil d'Etat, Comité du contentieux, 7 décembre 1978, *Staniczek c. Ministre de la Justice, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 24, p. 186.

⁶¹ [Cour administrative, 9 décembre 2021, N° 46595C du rôle](#): « une protection juridique plus étendue découlant de la Constitution ne saurait être opposée au régime procédural des phases administrative et judiciaire dans le cadre de l'échange de renseignements sur demande en exécution de la directive 2011/16 résultant de l'interprétation de la Charte et de ladite directive effectuée par la CJUE dans les arrêts susvisés ». Aussi [Tribunal administratif, 14 février 2019, N° 40845](#) du rôle.

⁶² Tribunal administratif, 13 mai 2022, N° 46930 du rôle.

⁶³ CA, 2 juillet 1997, *Soares Teixeira et Le Foyer c. AGP Lux S.A. et Lipski, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 30, p. 458 ; Cass. 19 mai 2011, *X. c. Caisse nationale des prestations familiales, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 35, p. 583. Carola Sauer donne quelques exemples de cette jurisprudence « foisonnante », la plus ancienne décision examinée datant du 20 février 1970, v. C. SAUER, *Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg*, Larcier, 2019, p. 126, n° 417. NEUEN, « Jurisprudence sur les problèmes généraux de l'intégration », in *La jurisprudence européenne après vingt ans d'expérience communautaire : Vle congrès international de droit européen du 24 au 26 mai 1973 à Luxembourg*, organisé par la Fédération internationale pour le droit européen (F.I.D.E.), Carl Heymanns Verlag, 1976, p. 379.

⁶⁴ [Règlement \(UE\) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen](#).

⁶⁵ Cass., 26 janvier 2023, n° 11/2023 pénal, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 11, sept. 2023, Legitech, comm. G. Bruzzese.

⁶⁶ En ce sens, v. G. REILAND et G. WIVENES, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé, Rapport présenté à la rencontre des Cours à compétence constitutionnelle de l'Union européenne de septembre 1997 », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 30, 1998, p. 38

⁶⁷ Le Conseil d'Etat a récemment rappelé la cohérence de la jurisprudence luxembourgeoise avec celle de la CJUE dans le cadre des travaux relatifs à la révision de la Constitution, v. M. THEWES, *La nouvelle Constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, p. 196, citant le 4^{ème} avis complémentaire du 11 février 2020 du Conseil d'Etat, doc. parl. N° 6030³².

Au vu de l'ensemble de ces développements, **nous pouvons affirmer que tant les autorités publiques que la jurisprudence luxembourgeoises reconnaissent la règle de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national, y compris la Constitution.** Nous pouvons en tirer le constat que les dispositions des règlements (UE) concernant les mesures restrictives prises à l'égard de la Russie devraient prévaloir sur les dispositions constitutionnelles qui lui seraient contraires.

Ce constat est nécessaire pour aborder la question suivante et expliquer pourquoi nous allons traiter la conformité du Règlement (UE) 2022/350 non pas au regard de la liberté d'expression telle qu'elle est protégée par la Constitution luxembourgeoise, mais plus largement, au regard de la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg.

3. La portée de la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg

- La liberté d'expression au Luxembourg est protégée par la loi et la Constitution, mais aussi par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- Le sens et la portée de la liberté d'expression font l'objet d'une interprétation cohérente et imbriquée, tant au niveau national que supranational.
- La liberté d'expression est **un des droits les plus précieux de l'homme et l'un des fondements d'une société démocratique**. Elle vaut tant pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, que pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent.
- La liberté d'expression comprend **la liberté d'exprimer son opinion et la liberté d'information**, à savoir la liberté de diffuser des informations et le droit corollaire du public de les recevoir.
- La liberté d'expression **n'est cependant pas absolue et peut faire l'objet de restrictions**, pour autant que l'essence de cette liberté soit préservée, que les restrictions soient prévues par la loi, qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles soient nécessaires et proportionnées à la poursuite de ce but.
- Les journalistes jouent un rôle de « chien de garde » de la démocratie mais sont tenus de pratiquer **un journalisme responsable**. L'exercice de leur liberté d'expression peut être restreint dans les conditions susvisées, y compris par des mesures préventives.

Le [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 prévoit de nombreuses restrictions, limitations sinon interdictions. Ces mesures sont susceptibles de constituer des ingérences dans l'exercice de divers droits fondamentaux tel le droit de propriété, la liberté de commerce, ou encore la liberté d'expression.

Au regard des restrictions à la diffusion, dans l'Union européenne, visant certains médias russes, l'enjeu fondamental est celui du respect de la liberté d'expression, en l'occurrence le respect de la liberté d'expression au Luxembourg. Ainsi, nous présenterons tout d'abord les normes, applicables au Luxembourg, qui protègent la liberté d'expression ([3.1](#)), ce qui nous conduira à examiner le sens et la portée de cette liberté, notamment à travers les limites qui peuvent lui être apportées ([3.2](#)). Les mesures européennes en question s'adressant à des médias, il est opportun d'aborder plus en détail la jurisprudence relative à la liberté d'expression des journalistes et ses particularités ([3.3](#)).

3.1. La protection de la liberté d'expression au Luxembourg

La liberté d'expression est protégée au Luxembourg à la fois par le droit national et le droit supranational, auquel les juridictions n'hésitent d'ailleurs pas à faire référence, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (Convention EDH). Les termes sont plus ou moins semblables.

3.1.1. Le droit national

La liberté d'expression est protégée au niveau constitutionnel mais aussi, plus spécifiquement, dans la loi.

L'article 23 (anciennement 24) de la Constitution est rédigé en les termes suivants :

« La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie. »

La liberté d'expression n'est pas absolue et les restrictions à cette liberté sont encadrées par l'article 37 de la Constitution, introduit à l'occasion de la dernière révision de la Constitution. Cette disposition transversale relative à la limitation des libertés publiques, y compris la liberté d'expression, prévoit ainsi que :

« Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

La formulation de cette clause est directement inspirée de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit une clause transversale rédigée en des termes similaires, en son article 52, §1.

La liberté d'expression dans le domaine des médias fait l'objet d'une protection plus spécifique, à la faveur d'une [loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias](#), modifiée à deux reprises⁶⁸.

Le Chapitre IV « des droits inhérents à la liberté d'expression » de la loi vise ainsi plus précisément « le droit de recevoir et de rechercher des informations, de décider de les communiquer au public dans la forme et suivant les modalités librement choisies, ainsi que de les commenter et de les critiquer » (article 6, (1)). La loi prévoit également des devoirs découlant de la liberté d'expression, notamment le devoir d'exactitude et de véracité par rapports aux faits communiqués (articles 10 et 11).

⁶⁸ [Un projet de loi n° 8128](#) visant à modifier la loi est actuellement en discussion à la Chambre des Députés, sans que les modifications proposées n'aient d'incidence sur la présente analyse.

À l'image de la clause constitutionnelle transversale, l'article 2 de la loi prévoit de manière générale que des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine des médias peuvent être apportées, dans les conditions prévues à l'article 10 § 2 de la Convention EDH (cf. *infra*).

Enfin, il est également utile de citer [la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques](#), qui a pour objet d' « assurer, dans le domaine des médias électroniques, l'exercice du libre accès de la population du Grand-Duché à une multitude de sources d'information et de divertissement, en garantissant la liberté d'expression et d'information ainsi que le droit de recevoir et de retransmettre sur le territoire du Grand-Duché tous les services de médias audiovisuels ou sonores conformes aux dispositions légales » (article 1^{er}).

Cette loi prévoit notamment que les services de médias audiovisuels fournis par les fournisseurs relevant de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg⁶⁹ sont interdits de diffuser toute incitation à la haine et à la violence « 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 des droits fondamentaux de l'Union européenne », ainsi que toute provocation publique à commettre une infraction terroriste (article 26bis).

3.1.2. Le droit international et européen

La liberté d'expression est également garantie au Luxembourg à travers divers instruments internationaux.

[Le Pacte international des droits civils et politiques](#), adopté à New York le 16 décembre 1966 par l'assemblée générale des Nations Unies prévoit, en son article 19, que :

- « 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
 - b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

Relevons également que l'article 20, §1 du Pacte international des droits civils et politiques prévoit que « Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi ».

[La Convention européenne des droits de l'homme](#), adoptée à Rome le 4 novembre 1950, protège, en son article 10, §1, la liberté d'expression en les termes suivants :

⁶⁹ Post TV, qui diffusait, selon la presse luxembourgeoise, Russia Today (v. D. Marques, « Guerre en Ukraine : le Luxembourg coupe « la propagande russe », [Le Quotidien](#), publié le 28 février 2022 et mis à jour le 1^{er} mars 2022) est un service relevant du champ d'application de ladite loi et soumis à la surveillance de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel.

« 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 frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. »

Le deuxième paragraphe de ce même article 10 encadre les ingérences ou restrictions à la liberté d'expression :

« 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Le droit de l'Union européenne garantit également le droit à la liberté d'expression et d'information. **L'article 11 de la [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#)**, intitulé « Liberté d'expression et d'information », dispose que :

« 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.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. »

Concernant cet article 11, deux précisions s'imposent.

En premier lieu, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne **ne s'adresse aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne** (article 51 de la Charte). L'article 11 de la **Charte trouve donc application** dans la mise en œuvre 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.

En second lieu, si l'article 11 ne prévoit pas les conditions dans lesquelles la liberté d'expression peut être restreinte, les ingérences sont possibles et encadrées, conformément à l'article 52, paragraphe 1 de la Charte :

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

Ainsi que mentionné précédemment, cette clause transversale a largement inspiré la formulation de l'article 37 de la Constitution.

3.1.3. La protection cohérente et intégrée de la liberté d'expression

Nous le voyons, la liberté d'expression n'est pas consacrée en des termes parfaitement identiques par les différents instruments visés. Néanmoins, ces instruments s'entremêlent

pour offrir une **protection cohérente et intégrée**, ce qui expliquera de fonder notre analyse sur l'appréciation de la liberté d'expression telle qu'elle est donnée tant par les juridictions nationales que par les juridictions européennes.

Cette protection harmonieuse résulte à la fois du droit interne et du droit international.

Sur le plan national, nous rappelons que la Convention EDH, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Pacte international des droits civils et politiques, font partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois et priment sur le droit national, y compris constitutionnel⁷⁰. Le justiciable peut ainsi se prévaloir, devant les juridictions nationales, de ces instruments internationaux tout comme de la loi nationale dans la protection des droits et libertés qui y sont consacrés⁷¹. L'importance de la Convention EDH sur toute disposition interne avait d'ailleurs été mis en exergue par le Conseil d'État dans le cadre des travaux relatifs à la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias⁷². L'article 2 de ladite loi renvoie ainsi expressément à l'article 10 de la Convention EDH, au regard des restrictions de cette liberté.

Il en résulte que les **juges luxembourgeois s'appuient sans hésitation sur les instruments internationaux, tels qu'interprétés par la Cour EDH et la CJUE, pour délimiter la portée des droits et libertés invoqués devant lui**⁷³. Ajoutons, que la Cour constitutionnelle a également esquissé, dans un arrêt du 19 mars 2021⁷⁴, **la consécration d'un « socle commun » de droits fondamentaux** reposant sur des garanties équivalentes entre la Charte des droits fondamentaux de l'Union et la Convention EDH⁷⁵. Le fait que le nouvel article 37 de la Constitution soit rédigé en des termes quasiment identiques à l'article 52, §1 de la Charte témoigne également de **cette volonté d'avoir une approche harmonisée** de la protection des droits fondamentaux et de leur restriction.

⁷⁰ La doctrine soulevait d'ailleurs que la protection de la liberté d'expression accordée par la Convention EDH était plus large que celle accordée par la Constitution, D. SPIELMANN, « Human rights and freedom of expression in Luxembourg », *Annales du droit luxembourgeois*, Vol. 02, 1992, p. 209

⁷¹ La doctrine souligne d'ailleurs que la réforme de la Constitution n'a pas foncièrement changé le niveau de protection du justiciable, en raison de l'effet direct et de la primauté des normes européennes et internationales sur le droit national, y compris constitutionnel, G. WIVENES, « La révision de la Constitution luxembourgeoise : le chapitre sur les droits et libertés », *JTL*, août 2023, N° 88, p. 110.

⁷² *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'Etat, 2007, p. 623.

⁷³ La jurisprudence est foisonnante, nous ne donnerons que quelques exemples très récents : Cass., 8 juin 2023, arrêt n° 68/2023 pénal (sur la condamnation d'un avocat pour outrage à magistrat) ; CA, 29 mars 2023, arrêt n° 141/23 X (sur la condamnation d'une personne pour incitation à la haine) ; TAL, 1^{er} décembre 2022, jugement n° 2022TALCH20/00114 (concernant une demande d'anonymisation dans un reportage vidéo).

⁷⁴ Cour constitutionnelle, 19 mars 2021, arrêt n° 00146, Mémorial A N° 232 du 23 mars 2021.

⁷⁵ Sur la critique de la consécration d'une telle équivalence, v. C. WARIN, « À peine consacrés en un « socle commun », les droits fondamentaux sacrifiés sur l'autel de la confiance mutuelle », *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2022/1, p. 143.

Cette cohérence est également assurée **au niveau supranational**.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit expressément, en son article 52, paragraphe 3, une articulation harmonieuse⁷⁶ de la protection des droits fondamentaux par la CJUE et la Cour EDH : le sens et la portée des droits garantis par la Charte sont les mêmes que ceux que leur confère la Convention EDH⁷⁷. Plus concrètement sur la liberté d'expression, les droits garantis à l'article 11 de la Charte ont le même sens et la même portée que ceux garantis à l'article 10 de la Convention EDH⁷⁸. La CJUE est cependant libre d'accorder, dans son interprétation, une protection plus favorable à la liberté d'expression que celle résultant de la jurisprudence de la Cour EDH.

Sur la liberté d'expression, la doctrine souligne « une forte convergence, qui n'est guère loin de l'accord parfait, des interprétations »⁷⁹ données par les deux cours européennes. La CJUE n'hésite d'ailleurs pas à puiser dans la jurisprudence de la Cour EDH pour guider son raisonnement au regard de la portée de la liberté d'expression mais aussi des restrictions qui peuvent lui être apportées⁸⁰.

Une affaire en particulier mérite d'être mentionnée, en ce qu'elle concerne directement le sujet de notre analyse : l'affaire [RT France c. Conseil de l'Union européenne](#)⁸¹, sur laquelle nous reviendrons plus amplement (cf. 4.1). La société RT France contestait devant la CJUE la légalité notamment du règlement (UE) n° 2022/350, du 1er mars 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine. Était notamment invoquée, à l'appui de la demande en annulation, la violation de la liberté d'expression du média requérant. Dans son raisonnement, la CJUE s'est longuement appuyée sur la jurisprudence de la Cour EDH et les nombreuses décisions rendues en la matière (pts. 131 et s.).

⁷⁶ D. DERO-BUGNY, *Les rapports entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2015, p. 58.

⁷⁷ « 3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, **leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention**. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

⁷⁸ CJUE, 26 avril 2022, Pologne/Parlement et Conseil, C-401/19, EU:C:2022:297, pts. 44 et s.

⁷⁹ P. WACHSMANN, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 267.

⁸⁰ Dans une affaire *Neptune Distribution*, la CJUE s'est directement fondée sur la jurisprudence de la Cour EDH pour déterminer le champ d'application de l'article 11 de la Charte relatif à la liberté d'expression, CJUE, 17 décembre 2015, *Neptune Distribution c. Ministère de l'Economie et des Finances*, C-157/14, ECLI:EU:C:2015:823, pts. 63 et s.

⁸¹ TUE, 27 juillet 2022, [RT France c. Conseil de l'Union européenne](#), T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483.

3.2. Le sens et la portée de la liberté d'expression

3.2.1. Les composantes de la liberté d'expression

La liberté d'expression est **un des droits les plus précieux de l'homme**⁸². C'est un des fondements de notre société démocratique, mais aussi l'une des conditions de son progrès ainsi que de l'épanouissement de chacun⁸³.

Comme la Cour EDH a pu souvent l'énoncer, la liberté d'expression, sous réserve des limitations prévues par le paragraphe 2 de l'article 10, « vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' »⁸⁴.

La liberté d'expression est composée non seulement de la liberté d'exprimer une opinion individuelle mais aussi de la liberté d'informer autrui⁸⁵.

La liberté d'opinion suppose que nul ne puisse être inquiété pour ses opinions et que chacun ait la possibilité d'exprimer ses opinions⁸⁶. La liberté d'opinion est d'importance considérable et bénéficie d'une protection particulièrement forte, à tout le moins de la part de la Cour EDH⁸⁷.

Les juges européens estiment en effet que la pluralité d'opinions individuelles et d'idées est une des conditions de la démocratie, pour autant que l'expression d'une opinion ne constitue pas un appel à la violence, à la haine ou à la discrimination.

⁸² L'expression est empruntée à la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#), qui prévoit, en son article 11, que « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

⁸³ Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, req. n° 5493/72, § 49 ; CJUE, 6 mars 2001, *Bernard Connolly c. Commission*, C-274/99 P, ECLI:EU:C:2001:127, pt. 39 ; Cour d'appel, 13 octobre 2020, *X. Y. Z. c. Ministère public, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 40, p. 86.

⁸⁴ Cour EDH, 10 novembre 2005, *Courderc et Hachette Filipacchi et Associés c. France*, req. n° 40454/07. § 88. Aussi rappelé par les juridictions nationales, Cour d'appel, 30 mars 2020, *Ministère public c. X., Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 36, p. 727. La liberté d'expression est un vecteur de concrétisation de ces valeurs cardinales, J.-F. FLAUSS, « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression » in E. ZOLLER (dir.), *La liberté d'expression aux Etats-Unis et en Europe*, Dalloz, 2008, p. 102.

⁸⁵ F. SUDRE et al., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^{ème} éd., PUF, 2021, p. 808 ; J.-F. RENUCCI, *Droit européen des droits de l'homme, Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 9^{ème} éd., LGDJ, 2021, p. 191.

⁸⁶ F. SUDRE et al., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^{ème} éd., PUF, 2021, p. 808.

⁸⁷ La doctrine note que la Cour EDH a une approche traditionnellement libérale par rapport à la liberté d'expression, v. J.-F. RENUCCI, *Droit européen des droits de l'homme, Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 9^{ème} éd., LGDJ, 2021, pp. 192 et s.

La seconde composante de la liberté d'expression est la **liberté d'information, à savoir la liberté de communiquer des informations et le droit pour le public d'en recevoir**⁸⁸. L'article 23 de la Constitution vise expressément « la liberté de la presse ».

Les journalistes, plus largement les médias, jouent un rôle essentiel dans une société démocratique, en partageant des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général⁸⁹. Pour reprendre la jurisprudence de la Cour EDH, « la liberté de la presse fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière »⁹⁰.

Il ne s'agit pas uniquement du droit du public de recevoir une information mais **une information pluraliste** : le citoyen a le droit « de capter plusieurs messages, de choisir entre eux et à partir de ces expressions multiples de former son propre jugement, d'enrichir sa personnalité. Dans une société démocratique, cette exigence sera d'autant plus satisfaite que le citoyen aura de plus nombreuses possibilités d'information »⁹¹. La nécessité d'un pluralisme dans la production et la programmation des informations dans l'Union se retrouve également dans la jurisprudence de la CJUE⁹².

L'importance d'une presse libre pour la démocratie appelle à une grande tolérance envers la presse lorsqu'elle contribue à un débat d'intérêt général. Il n'en reste pas moins que dans l'exercice de leur liberté d'expression et d'information du public, les journalistes ont des devoirs et des responsabilités, comme nous le verrons.

3.2.2. La licéité des ingérences ou restrictions dans l'exercice de la liberté d'expression

Si la liberté de pensée est un droit intangible, **la liberté de manifester sa pensée peut être limitée**⁹³. La liberté d'expression ne saurait en effet être absolue. Un usage irresponsable de cette liberté pourrait constituer un danger pour la démocratie.

⁸⁸ « À la fonction de la presse qui consiste à diffuser des informations et des idées sur des questions d'intérêt général s'ajoute le droit pour le public d'en recevoir », Cour EDH, 10 novembre 2005, *Courderc et Hachette Filipacchi et Associés c. France*, req. n° 40454/07, § 89. Comme le souligne la doctrine, la seule raison d'être de l'émission c'est d'être reçue, par un lecteur, un auditeur, un téléspectateur, L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 1995, p. 373.

⁸⁹ [Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme](#), Liberté d'expression, édité par le Conseil de l'Europe, mis à jour le 31 août 2022, § 298.

⁹⁰ Cour EDH, 8 juillet 1986, *Lingens c. Autriche*, req. n° 9815/82, § 42.

⁹¹ L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 1995, p. 374.

⁹² Pour un exemple récent, v. CJUE, 3 février 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, ECLI:EU:C:2021:89.

⁹³ G. WIVENES, « La révision de la Constitution luxembourgeoise : le chapitre sur les droits et libertés », *JTL*, août 2023, N° 88, p. 102.

De même, il importe de ménager l'exercice de cette liberté fondamentale avec d'autres « droits individuels tout aussi fondamentaux et dignes de respect et de protection »⁹⁴, tel le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la présomption d'innocence ou le droit au respect de son honneur et de sa réputation.

Les restrictions à la liberté d'expression ne sont acceptables que dans la mesure où elles répondent à certaines conditions, que nous retrouvons tant au niveau national que supranational.

a. La limitation ne doit pas porter atteinte à l'essence du droit protégé

Cette condition, présente à la fois dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Constitution luxembourgeoise, interdit toute restriction qui porterait atteinte au contenu essentiel, à la substance d'un droit fondamental⁹⁵, au point de le dénaturer ou de le réduire à un contenu vide ou dérisoire⁹⁶. Si cette mention n'a pas d'équivalent dans le texte de la Convention EDH, la Cour EDH a pu parvenir à une protection équivalente par l'examen de la proportionnalité⁹⁷.

b. La limitation doit être prévue par la loi

Dans l'application de la Convention EDH, la Cour EDH exige que la limitation résulte de la loi dans son acception matérielle et non formelle, à savoir une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite et de prévoir les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé⁹⁸. Selon la Cour EDH, doivent être considérées comme « loi » les normes internationales équivalentes, dès lors que le droit interne y renvoie expressément et les intègre dans le bloc de légalité⁹⁹. Rappelons d'ailleurs qu'un règlement est un acte législatif contraignant de l'Union européenne.

c. La limitation n'est licite que si elle poursuit un but légitime

Pour reprendre les termes de la Convention EDH, des formalités, conditions, restrictions ou sanctions peuvent être établies si elles sont nécessaires à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui,

⁹⁴ *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'Etat, 2007, p. 621.

⁹⁵ S. VAN DROOGHENBROECK et C. RIZCALLAH « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 1121.

⁹⁶ P. WACHSMANN, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 273.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 274.

⁹⁸ Cour EDH, 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, req. n° 50084/06, § 103.

⁹⁹ L.- E. PETTITI, E. DECAUX et P.- H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 1995, p. 390.

pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire¹⁰⁰.

A titre d'exemple, nous mentionnerons que la défense de la sécurité intérieure et extérieure de l'État est un but légitime susceptible de justifier une limitation¹⁰¹.

d. La limitation doit être strictement nécessaire dans une société démocratique

Il s'agit ici des contrôles de nécessité et de proportionnalité, que nous retrouvons formulés tant dans la Constitution que dans les instruments internationaux. Pour la Cour EDH, il s'agit d'apprécier si l'ingérence correspond à **un besoin social impérieux**, si elle est **proportionnée au but légitime poursuivi** et si les motifs avancés pour justifier cette limitation sont **pertinents et suffisants**¹⁰².

Dans l'appréciation du critère de la nécessité, il est essentiel de souligner que la Cour EDH accorde un poids souvent décisif à la « contribution au débat d'intérêt général » qu'apporte une presse libre, prenant le dessus sur d'autres intérêts en présence¹⁰³. Néanmoins, la tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste¹⁰⁴ : « il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse) » pour autant que le principe de proportionnalité soit respecté¹⁰⁵. Ainsi, en principe, si les propos se rapportant à des questions d'intérêt public appellent une forte protection, il en va autrement de ceux qui défendent ou justifient la violence, la haine, la xénophobie ou d'autres formes d'intolérance : ces propos-là ne sont normalement pas protégés¹⁰⁶.

Par ailleurs, le moyen d'expression utilisé est également à prendre en considération pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence. Ainsi que l'ont souligné les deux cours européennes, **les médias audiovisuels ont des effets beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite** : « la fonction de la télévision et de la radio, sources familières de divertissement au cœur de l'intimité du téléspectateur ou de l'auditeur, renforce encore leur impact »¹⁰⁷.

¹⁰⁰ La doctrine les regroupe sous trois catégories de restrictions : la protection de l'intérêt général, la protection d'autres droits individuels, la garantie de l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire, v. F. SUDRE et al., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^{ème} éd., PUF, 2021, p. 817.

¹⁰¹ L.- E. PETTITI, E. DECAUX et P.- H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 1995, p. 393.

¹⁰² A. BALGUY-GALLOIS, « La liberté d'expression du journaliste sous la protection de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2022/4, N° 132, p. 969 (obs. sous Cour EDH, *Freitas Rangel c. Portugal*, 11 janvier 2022)

¹⁰³ F. SUDRE et al., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^{ème} éd., PUF, 2021, p. 823.

¹⁰⁴ TUE, 27 juillet 2022, [RT France c. Conseil de l'Union européenne](#), T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, pt. 134.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pt. 134.

¹⁰⁶ Cour EDH, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, req. n° 27510/08, § 230.

¹⁰⁷ TUE, 27 juillet 2022, [RT France c. Conseil de l'Union européenne](#), T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, pts. 138.

Ce dernier critère est assurément le plus délicat à appréhender, en ce qu'il exige une mise en balance des divers intérêts en jeu¹⁰⁸, en tenant compte des circonstances particulières dans lesquelles la restriction a été adoptée. Cette appréciation est encore plus malaisée lorsqu'elle concerne la liberté d'expression des journalistes.

3.3. La portée de la liberté d'expression des médias et des journalistes

En tant que « chien de garde » de la société démocratique¹⁰⁹, la presse jouit d'une protection privilégiée auprès des juges européens. L'importance du rôle des médias et journalistes dans une société démocratique appelle une grande tolérance dans l'exercice de leur liberté d'expression leur autorisant notamment à avoir recours à la provocation ou l'exagération. Cependant, leur liberté de communiquer des informations n'est pas sans limites, quand bien même s'agirait-il de rendre compte de questions sérieuses d'intérêt légitime¹¹⁰.

3.3.1. Une liberté conditionnée par l'exercice d'un journalisme responsable

De manière générale, il est important de noter que les devoirs et responsabilités inhérents à l'exercice de la liberté d'expression imposent **de pratiquer un « journalisme responsable »**¹¹¹, dans le respect des principes déontologiques qui encadrent la profession.

Plus concrètement, il est attendu des journalistes qu'ils « s'expriment de bonne foi, sur la base de faits exacts, et qu'ils fournissent des informations 'fiables et précises' dans le respect de l'éthique journalistique »¹¹². Lorsqu'un journaliste fait état de faits objectifs, par opposition aux jugements de valeur¹¹³, il est attendu de sa part qu'il fournisse « des informations exactes et dignes de crédit »¹¹⁴. Ces exigences sont d'autant plus importantes que le rôle des médias dans la société moderne est puissant : ils informent, **« mais ils peuvent en même temps suggérer, par la façon de présenter les informations, comment les destinataires**

¹⁰⁸ La Cour constitutionnelle a récemment énoncé la nécessité de cette mise en balance, à l'occasion de la question de la constitutionnalité de mesures restrictives prises à l'occasion de pandémie Covid-19. Plus particulièrement sur la liberté d'expression, il était demandé à la Cour si l'obligation de porter le masque et de respecter des distances minimales pour tout rassemblement était conforme à l'article 24 de la Constitution, garantissant la liberté de manifester des opinions. Après avoir rappelé que les droits et libertés invoqués devaient être conciliés, suivant un juste équilibre et conformément au principe de proportionnalité, avec d'autres droits naturels de la personne humaine, la Cour a estimé que les restrictions relatives aux rassemblements de personnes n'étaient pas contraires à l'article 24 de la Constitution. Cour constitutionnelle, 30 septembre 2022, arrêt n° 00170, publié au Mémorial A n° 509 du 6 octobre 2022.

¹⁰⁹ Cour EDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, req. n° 13585/88, § 59.

¹¹⁰ CEDH, 21 septembre 2006, *Monnat c. Suisse*, req. n° 73604/01, § 66.

¹¹¹ [Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme](#), Liberté d'expression, édité par le Conseil de l'Europe, mis à jour le 31 août 2022, § 305.

¹¹² Cour EDH, 10 novembre 2005, *Courderc et Hachette Filipacchi et Associés c. France*, req. n° 40454/07, § 131 ; Cour EDH, 21 septembre 2006, *Monnat c. Suisse*, req. n° 73604/01, § 67 ; Cour EDH, 10 décembre 2007, *Stoll c. Suisse*, req. n° 69698/01, §103.

¹¹³ Précisons néanmoins que les jugements de valeur doivent se fonder sur une base factuelle suffisante, faute de quoi elle serait excessive, [Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme](#), Liberté d'expression, édité par le Conseil de l'Europe, mis à jour le 31 août 2022, § 210

¹¹⁴ Cour EDH, 2 mai 2000, *Bergens Tidende et autres c. Norvège*, req. n° 26132/95, § 53.

devraient les apprécier. Dans un monde dans lequel l'individu est confronté à un immense flux d'informations, circulant sur des supports traditionnels ou électroniques et impliquant un nombre d'auteurs toujours croissant, le contrôle du respect de la déontologie journalistique revêt une importance accrue »¹¹⁵.

Nous retrouvons **cette exigence de fiabilité dans la loi luxembourgeoise.** En effet, **le journaliste a un « devoir d'exactitude et de véracité par rapport aux faits communiqués »**¹¹⁶. Cela implique pour lui de vérifier la véracité des informations recueillies, leur contenu et leur origine, dans la mesure raisonnable de ses moyens, mais aussi de rectifier toute présentation qui aurait été inexacte. La jurisprudence luxembourgeoise considère ainsi qu'il y a abus de la liberté de la presse lorsqu'un journaliste ou un média formule des accusations inconsidérées sans preuves suffisantes¹¹⁷.

L'exercice d'un journalisme responsable emporte également pour les États **de s'abstenir de toute entreprise d'endoctrinement** à travers les *mass media* contrôlés par les pouvoirs publics, lesquels médias sont tenus à un devoir d'objectivité¹¹⁸.

La propagande d'une organisation terroriste peut également faire l'objet de mesures de sanctions. Nous mentionnerons l'affaire *Roj TV A/S contre Danemark*¹¹⁹, pour illustration. Dans cette affaire, une société de télévision avait été condamnée par les juridictions danoises pour avoir diffusé des programmes faisant l'apologie du terrorisme. En l'occurrence, il était reproché au média d'avoir fait une couverture partielle des activités du PKK¹²⁰, d'avoir donné la parole uniquement à des sympathisants ou des représentants du PKK, lesquels ont notamment incité à rejoindre le PKK ou la lutte armée, mais aussi d'avoir présenté sous un angle héroïque les combattants du PKK décédés (§ 9). Cette chaîne de télévision avait par ailleurs été financée de manière significative par le PKK pendant plusieurs années. La Cour EDH a estimé que la requête du média sanctionné était irrecevable, dans la mesure où le discours transmis, diffusé à large public sur les ondes télévisées, invitait à la réalisation d'actes visant à la destruction des droits et libertés protégés par la Convention EDH (§§ 46-47).

Enfin, dans le même sens, ajoutons que si les journalistes choisissent librement les modalités selon lesquelles les informations sont communiquées au public¹²¹, **la loyauté des moyens** qui ont été mis en œuvre par les journalistes à la fois pour obtenir une information mais aussi pour la restituer au public constitue un critère essentiel à prendre en considération.

¹¹⁵ Cour EDH, 10 décembre 2007, *Stoll c. Suisse*, req. n° 69698/01, §104 (nous soulignons).

¹¹⁶ Art. 10 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

¹¹⁷ Cour d'appel, 31 janvier 2007, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 33, p. 393.

¹¹⁸ J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2014, p. 745.

¹¹⁹ Cour EDH, 17 avril 2018, *Roj Tv A/S c. Danemark*, req. n° 24683/14.

¹²⁰ Parti des travailleurs du Kurdistan, qui figurait sur la liste des organisations terroristes dans l'Union européenne.

¹²¹ Art. 6 (1) de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ; [Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme](#), Liberté d'expression, édité par le Conseil de l'Europe, mis à jour le 31 août 2022, §§ 340 et s. ; Cour EDH, 10 novembre 2005, *Courderc et Hachette Filipacchi et Associés c. France*, req. n° 40454/07, § 89

3.3.2. La licéité d'une ingérence préventive dans la liberté d'expression des journalistes

La licéité des ingérences dans la liberté d'expression est traditionnellement appréciée à l'aune de la réponse que les autorités étatiques ont donné à l'exercice de la liberté d'expression qu'elles ont estimé abusif (par une sanction pénale pour diffamation par exemple, ou la sanction disciplinaire d'un fonctionnaire). Cependant, la Cour EDH a été amenée à examiner la licéité **des restrictions préventives** à l'exercice de la liberté d'expression.

En ce qui concerne les ingérences préventives, à savoir les restrictions à la diffusion ou à la publication, la Cour EDH estime qu'elles peuvent être **conformes à l'article 10 de la Convention**. Toutefois, les dangers inhérents à ces mesures préventives sont tels qu'elles appellent à un examen des plus scrupuleux de la part de la Cour¹²². Ceci en particulier en raison du fait que « **l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt** »¹²³.

Dans l'affaire *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*¹²⁴, le juge Morenilla a ainsi rappelé dans son opinion partiellement dissidente qu'« une restriction préalable, par contraste et par définition, a une sanction immédiate et irréversible. Si l'on peut dire qu'une menace de sanction pénale ou civile postérieure à la publication 'refroidit' l'expression, les restrictions préalables la 'gèlent', au moins pour un temps »¹²⁵.

Il en résulte que toute censure ou restriction *préalable* devrait être prise en vue de prévenir des troubles extrêmement graves et rester exceptionnelle, tout en s'inscrivant dans un cadre légal particulièrement strict¹²⁶. Pour reprendre encore les termes du juge Morenilla, une diffusion ou publication ne devrait être interdite que lorsqu'elle « a toutes les chances de causer un dommage direct, immédiat et irréparable à notre nation ou sa population »¹²⁷. Notons également dans la même affaire que le juge Pekkanen avait également souligné que « des restrictions préalables ne peuvent être imposées à la presse que dans des circonstances fort rares et exceptionnelles, et d'ordinaire pour de très courtes périodes seulement »¹²⁸.

¹²² Cour EDH, 10 mai 2011, *Mosley c. Royaume-Uni*, req. n° 48009/08, § 117 ; Cour EDH, 17 juillet 2001, *Ekin c. France*, req. n° 39288/98, § 56.

¹²³ Cour EDH, 17 juillet 2001, *Ekin c. France*, req. n° 39288/98, § 56 nous soulignons. Aussi v. Cour EDH, 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, req. n° 50084/06, § 105. J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2014, p. 765.

¹²⁴ Cour EDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, req. n° 13585/88.

¹²⁵ Le juge Morenilla, dans son opinion partiellement dissidente, a cité la jurisprudence de la Cour Suprême des Etats-Unis.

¹²⁶ L.- E. PETTITI, E. DECAUX et P.- H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 1995, p. 369 ; J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2014, p. 765.

¹²⁷ Cour EDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, req. n° 13585/88, opinion partiellement dissidente du juge Morenilla, § 6.

¹²⁸ Cour EDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, req. n° 13585/88, opinion partiellement dissidente du juge Pekkanen.

Tout recours à ces limitations préalables appelle ainsi à **une extrême prudence**, mais aussi qu'elles soient entourées de garanties appropriées et qu'elles reposent sur des motifs particulièrement impérieux¹²⁹.

A noter, pour finir, que **le risque de dépérissement de l'information** existe non seulement pour les périodiques mais aussi pour les autres publications qui portent sur un sujet d'actualité¹³⁰.

¹²⁹ VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2014, p. 766.

¹³⁰ Cour EDH, 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, req. n° 50084/06, § 105.

4. Est-ce que les restrictions européennes à la diffusion de certains médias russes violent la liberté d'expression telle que protégée au Luxembourg ?

- Pour lutter contre la désinformation et la propagande réalisées par le pouvoir étatique russe à travers certains médias, qu'il contrôle directement ou indirectement, l'Union européenne a pris des mesures visant à limiter la diffusion de plusieurs médias russes, parmi lesquels RT – Russia Today France.
- Saisi d'un recours en annulation par le média russe RT France, le Tribunal de l'Union européenne, dans un [arrêt du 27 juillet 2022](#), a estimé que les restrictions subies par ce média étaient conformes à la liberté d'expression telle que consacrée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- Ces actes de l'Union européenne n'ayant pas été annulés, **ils continuent de bénéficier d'une présomption de légalité** et jouissent d'une pleine efficacité auprès des sujets de droit de l'Union.
- L'appréciation du Tribunal de l'Union européenne quant à la liberté d'expression a été réalisée à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, **par une mise en balance entre la nécessité d'une information pluraliste dans une société démocratique et les dangers que représentent la propagande et la désinformation réalisées par la Russie.**
- **En conclusion**, au vu de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne, de l'approche harmonisée suivie par le Tribunal dans l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais aussi de l'alignement de la Constitution luxembourgeoise sur la Charte quant aux conditions de la limitation de l'exercice de la liberté d'expression, **nous pouvons retenir que les restrictions européennes à la diffusion de certains médias russes, rejaillissant au Luxembourg, sont conformes à la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg.**

La Cellule scientifique était initialement sollicitée sur la question de la compatibilité 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 avec la liberté d'expression telle que consacrée par l'article 23 de la Constitution.

Comme nous l'avons exposé, la liberté d'expression est protégée au Luxembourg par une combinaison d'instruments, non seulement la Constitution mais aussi des instruments internationaux, qui ont une valeur supérieure au droit national. Nous ne pouvons faire

abstraction de la hiérarchie des normes telle qu'elle est consacrée dans l'ordre juridique luxembourgeois, de sorte qu'il nous semble opportun de reformuler la question comme suit :

Est-ce que le 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 est compatible avec la liberté d'expression telle que protégée au Luxembourg ?

Pour répondre à cette question, nous présenterons plus en détail l'affaire [RT France contre Conseil de l'Union européenne \(4.1\)](#), dont nous apprécierons la portée à la lumière de l'ensemble des considérations présentées dans les parties précédentes au regard de la hiérarchie des normes et de la liberté d'expression ([4.2](#)).

4.1. L'arrêt *RT France contre Conseil de l'Union européenne* du 27 juillet 2022

RT France est une société française qui a pour activité l'édition de chaînes thématiques, dont l'intégralité du capital est indirectement et presque entièrement financé par le budget de l'État russe. Elle figure sur la liste de l'annexe XV 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 et, à ce titre, subit des restrictions relatives à la poursuite de son activité dans l'Union européenne.

RT France a introduit, devant le Tribunal de l'Union européenne, un recours en annulation contre :

- [la décision \(PESC\) 2022/351](#) du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine ;
- [le règlement \(UE\) 2022/350](#) du Conseil, du 1er mars 2022, modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine. Le règlement a été plus amplement présenté dans la première partie.

A l'appui de son recours, RT France invoquait notamment la liberté d'expression et d'information, que les actes attaqués auraient méconnue. Selon son argumentation, l'interdiction générale et absolue dont elle ferait l'objet ne serait nullement nécessaire pour ramener la paix et la stabilité en Europe et relèverait du pur symbole (pts. 70 et 118). RT France ajoutait que les mesures attaquées constituaient une atteinte excessive à la liberté d'expression et d'information, notamment parce qu'elles ne seraient pas proportionnées au regard du but poursuivi (pt. 119 et pt. 127), qu'elles ne seraient assorties d'une limite temporelle claire (pt. 120) mais aussi et surtout parce que les accusations de propagande ne seraient pas étayées, RT France soulignant son indépendance et la maîtrise de sa ligne éditoriale (pts 121-124).

S'inspirant expressément et abondamment de la jurisprudence de la Cour EDH, **le Tribunal de l'Union européenne a jugé que les limitations apportées à la liberté d'expression de la société RT France par les actes attaqués étaient licites.**

La restriction est prévue par la loi, les Traités offrant des bases juridiques suffisamment précises et prévisibles pour permettre au Conseil d'adopter les mesures restrictives en cause (pts. 149-152). Le Tribunal ajoute qu'au vu de l'importance du rôle des médias, il était prévisible qu'« un soutien médiatique d'envergure en faveur de l'agression militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie, apporté lors d'émissions diffusées à la télévision et sur Internet par un média entièrement financé par le budget de l'État russe, puisse être visé par des mesures restrictives consistant à interdire la diffusion des activités de propagande en faveur d'une telle agression ».

Le contenu essentiel de la liberté d'expression est préservé (pts. 153-159) : les mesures ont un caractère temporaire, réversible et font l'objet d'un suivi constant. Par ailleurs, d'autres activités telles que des entretiens ou des enquêtes peuvent toujours être réalisées par les journalistes de RT France (pt. 156) et la diffusion en dehors de l'Union européenne, y compris dans des pays francophones, n'est pas interdite (pt. 157).

Concernant la poursuite d'un objectif d'intérêt général, le Tribunal constate que le Conseil poursuit un double objectif. D'une part, le Conseil vise à protéger l'ordre et la sécurité de l'Union, menacés par la campagne systématique de propagande organisée par la Russie à travers ces médias, afin de déstabiliser l'Union et des États membres (pt. 161). La propagande et la désinformation, précise le Tribunal, font ainsi partie intégrante de l'arsenal de guerre moderne. D'autre part, ces mesures s'inscrivent dans l'objectif de préserver la paix internationale et prévenir les conflits : une riposte graduée, rapide, unifiée et coordonnée poursuit ainsi le but d'exercer une pression maximale sur les autorités russes pour qu'elles mettent fin à leurs actions et leurs politiques (pt. 163).

Enfin, la condition de la proportionnalité a été analysée de manière approfondie et solidement par le Tribunal. En substance, au-delà des liens financiers et structurels avec les pouvoirs étatiques, le Tribunal a souligné le rôle « d'arme d'information » assumé par la chaîne contre le monde occidental (pt. 172), mais aussi longuement analysé la diffusion de vidéos et d'interview en vue de légitimer l'agression de l'Ukraine, en la présentant comme une action défensive et préventive, notamment pour démilitariser et dénazifier l'État, sans véritable contradiction ou réaction de la part des journalistes (pts. 177 et s.). Par ailleurs, le Tribunal estime que des mesures moins restrictives telle l'obligation d'accompagner le programme d'une bannière d'avertissement, n'auraient permis d'atteindre aussi efficacement les objectifs visés (pt. 197). Enfin, quant à la mise en balance des intérêts, le Tribunal estime « que **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), TUE, **est de nature à l'emporter sur les conséquences négatives, même considérables, de ces mesures pour certains opérateurs** » (pt. 202, nous soulignons).

4.2. Conclusions sur la question de la conformité des restrictions à la liberté d'expression telle que protégée au Luxembourg

L'apport de l'arrêt [RT France contre Conseil de l'Union européenne](#) du 27 juillet 2022 est fondamental dans l'appréciation de la question de la conformité des restrictions de diffusion visant certains médias russes à la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg.

En premier lieu, nous soulignerons que la **Cour de Justice n'a pas annulé les actes attaqués** par RT France. Il en résulte que ces actes **continuent de bénéficier d'une présomption de légalité**, « qui implique également, pour tous les sujets du droit de l'Union, l'obligation de reconnaître la pleine efficacité de cet acte tant que son illégalité n'a pas été établie »¹³¹.

Les **restrictions à la diffusion de certains médias russes bénéficient, ainsi, d'une présomption de légalité** et restent applicables au Luxembourg quand bien même seraient-ils contraires au droit national. Nous renvoyons à nos développements sur la primauté du droit de l'Union européenne ([ci-dessus](#)).

En second lieu, comme nous l'avons souligné, la liberté d'expression au Luxembourg est protégée de manière harmonieuse par divers instruments nationaux et supranationaux. L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne illustre parfaitement l'articulation de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux : en puisant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme les éléments nécessaires à son appréciation, la juridiction de l'Union opère une protection intégrée, cohérente et harmonieuse de la liberté d'expression.

Le Tribunal de l'Union européenne **s'aligne donc sur les standards très élevés de la Cour européenne des droits de l'homme** dans la protection offerte aux journalistes et aux médias lorsqu'ils exercent leur liberté d'expression.

Enfin, nous rappellerons que la liberté d'expression, si elle est protégée par l'article 23 de la Constitution, peut également faire l'objet de limitations dans les conditions prévues à l'article 37 de la Constitution. Ledit article 37 est rédigé en des termes presque identiques à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui témoigne également d'un alignement de la protection offerte par la Constitution luxembourgeoise sur celle offerte par la Charte des droits fondamentaux.

¹³¹ TUE, 5 septembre 2014, *Éditions Odile Jacob SAS contre Commission européenne*, T-471/11, ECLI: ECLI:EU:T:2014:739, pt. 117.

En définitive, l'application, au Luxembourg, des restrictions visant certains médias russes n'est pas une mise en œuvre brutale de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne, y compris constitutionnel. Il s'agit au contraire de **la manifestation d'une protection équilibrée, cohérente et harmonieuse de la liberté d'expression au Luxembourg**, en tenant compte de **l'importance de la pluralité de l'information dans une société démocratique**, mise en balance avec **le danger que la désinformation russe représente pour les démocraties européennes**.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, nous pouvons conclure qu'en l'état de la jurisprudence tant nationale qu'européenne, notamment sur la liberté d'expression et sur la hiérarchie des normes, **le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine est conforme à la liberté d'expression telle qu'elle est protégée au Luxembourg**.

Auteur : Marie Marty

Relecteurs : Racha El Herfi, Fabio Spirinelli

Requérant : M. Fernand Kartheiser, ADR

Luxembourg, le 18 janvier 2024

5. Bibliographie sélective consultée

- **Doctrine**

- BALGUY-GALLOIS A.**, « La liberté d'expression du journaliste sous la protection de la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2022/4, N° 132, p. 969 (obs. sous Cour EDH, *Freitas Rangel c. Portugal*, 11 janvier 2022)
- BLUMANN Cl. et DUBOIS L.**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., LexisNexis, 2016
- CHAMPEIL-DESPLATS V.**, « Hiérarchie des normes, principe justificatif de la suprématie de la constitution », in TROPER M., CHAGNOLLAUD D., *Traité international de droit constitutionnel, Théorie de la Constitution*, Tome 1, Dalloz, p. 733
- CORNU G.**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 9^{ème} éd. 2009
- DERO-BUGNY D.**, *Les rapports entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2015, p. 58
- DONY M.**, *Droit de l'Union européenne*, 6^{ème} éd., Editions de l'Université de Bruxelles, 2015
- VAN DROOGHENBROECK S. et RIZCALLAH C.**, « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », in PICOD F., and VAN DROOGHENBROECK S. (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 1121
- FEYEREISEN M. et POCHON B. L.**, *L'État du Grand-Duché de Luxembourg*, Promoculture-Larcier, 2015
- FRIEDEN L.**, « L'Union européenne et la Constitution luxembourgeoise : une cohabitation nécessaire », *Annales du droit luxembourgeois*, Vol. 2, 1992, Bruylant, p. 53
- FLAUSS J.-F.**, « La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression » in ZOLLER E. (dir.), *La liberté d'expression aux États-Unis et en Europe*, Dalloz, 2008, p. 97
- FRITZ V.**, « Le Luxembourg et la Cour de justice de l'Union européenne » in FRITZ V., SCUTO D. et WINGERTER E. (éd.), *Histoire de la justice au Luxembourg (1795 à nos jours), Institutions – Organisation – Acteurs*, De Gruyter, 2022, p. 441
- GERE F.**, *Dictionnaire de la désinformation*, Armand Colin, 2011
- GERKRATH J.**, « Compétence et recevabilité des questions préjudicielles », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg 1997-2007, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 34, 2008, p. 3
- HAMON F., TROPER M.**, *Droit constitutionnel*, 38^{ème} éd., LGDJ, 2017
- HEUSCHLING L.**, « Les origines au XIX^{ème} siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G RAVARANI (coord.) *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, p. 157

- HEUSCHLING L.**, « Le discours de Charles-Mathias Simon du 23 octobre 1856 : une première théorisation du monisme avec primauté du droit international », in FRIESEINSEN Cl., P. JUNGBLUT M., PAULY M., *La volonté de la chambre qui est la volonté du pays - un florilège de débats parlementaires luxembourgeois (1848-2008)*, Chambre des Députés, 2019, p. 405
- HOORICKX E.**, « La désinformation, un enjeu sécuritaire majeur pour l'UE et l'Otan », *Revue Défense Nationale*, 2021,10, n° 845, p. 95
- KELSEN H.**, *Théorie pure du droit*, (traduit par Ch. Eisenmann), LGDJ, 1962
- KINSCH P.**, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 34, p. 399
- LENAERTS K.**, « Droit international et monisme de l'ordre juridique de l'Union », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2020, n° 4, p. 507
- LE DIVELLEC A., DE VILLIERS M.**, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11^{ème} éd., Sirey, 2017
- MEHDI R.**, « Ordre juridique de l'Union européenne. – Primauté du droit de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 196, 2022
- NEUEN J.**, « Jurisprudence sur les problèmes généraux de l'intégration », in *La jurisprudence européenne après vingt ans d'expérience communautaire : Vle congrès international de droit européen du 24 au 26 mai 1973 à Luxembourg*, organisé par la Fédération internationale pour le droit européen (F.I.D.E.), Carl Heymanns Verlag, 1976, p. 353
- PESCATORE P.**, observations sous Cass, 14 juillet 1954, *Journal des tribunaux*, n° 4043, 1954, p. 696
- PESCATORE P.**, *Introduction à la science du droit*, Centre Universitaire de l'État, 1960
- PESCATORE P.**, « L'autorité, en droit interne, des traités internationaux selon la jurisprudence luxembourgeoise », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 18, 1962, p. 99
- PESCATORE P.**, *Conclusion et effet des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 1964 (réimpression de 2009)
- PESCATORE P.**, « Mécanismes juridiques assurant la mise en œuvre de la législation communautaire par les autorités législatives ou exécutives nationales », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 20, 1966-1968, p. 69
- PETTITI L.-E, DECAUX E. et IMBERT P.-H.**, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 1995
- RAMSAY G. et ROBERTSHAW S.**, "[Weaponising news: RT, Sputnik and targeted disinformation](#)", The Policy Institute, Centre for the study of media, communication and power
- REILAND G. et WIVENES G.**, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé, Rapport présenté à la rencontre des Cours à compétence constitutionnelle de l'Union européenne de septembre 1997 », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 30, 1998, p. 33

RENUCCI J.-F., *Droit européen des droits de l'homme, Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 9^{ème} éd., LGDJ, 2021

SAUER C., *Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg*, Larcier, 2019

SCHMIT P., *Précis de droit constitutionnel, Commentaire de la Constitution luxembourgeoise*, Editions Saint-Paul, 2009

SPIELMANN D., « Human rights and freedom of expression in Luxembourg », *Annales du droit luxembourgeois*, Vol. 02, 1992, p. 209

SUDRE F. et al., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^{ème} éd., PUF, 2021

THEWES M., *La nouvelle Constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023

THEWES M., « La Constitution luxembourgeoise et l'Europe », *Annales du droit luxembourgeois*, Vol. 2, Bruylant, 1992, p. 65

VELU J., ERGEC R., *Convention européenne des droits de l'homme*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2014

WARIN C., « À peine consacrés en un « socle commun », les droits fondamentaux sacrifiés sur l'autel de la confiance mutuelle », *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2022/1, p. 143

WACHSMANN P., « Article 11, Liberté d'expression et d'information », in PICOD F., and VAN DROOGHENBROECK S. (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 267

WIVENES G., « La révision de la Constitution luxembourgeoise : la chapitre sur la justice », *JTL*, Juin 2023, N° 87, p. 65

WIVENES G., « La révision de la Constitution luxembourgeoise : le chapitre sur les droits et libertés », *JTL*, août 2023, N° 88, p. 97

WOLTER D., « Le juge luxembourgeois et la primauté du droit international », in FRITZ V., SCUTO D. et WINGERTER E. (éd.), *Histoire de la justice au Luxembourg (1795 à nos jours)*, Institutions – Organisation – Acteurs, De Gruyter, 2022, p. 411

[Notes sur la hiérarchie des normes du Conseil d'État](#), Séminaire ACA Europe du 18 décembre 2013

[Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux](#), Conseil d'État, 2007

- **Jurisprudence**

Cour de justice et Tribunal de l'Union européenne

- CJUE, 15 juillet 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66
- CJUE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114
- CJUE, 6 mars 2001, *Bernard Connolly c. Commission*, C-274/99 P, ECLI:EU:C:2001:127

- TUE, 5 septembre 2014, *Éditions Odile Jacob SAS contre Commission européenne*, T-471/11, ECLI: ECLI:EU:T:2014:739
- CJUE, 17 décembre 2015, *Neptune Distribution c. Ministère de l'Économie et des Finances*, C-157/14, ECLI:EU:C:2015:823
- CJUE, 26 avril 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, C-401/19, EU:C:2022:297
- TUE, 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483
- CJUE (ordonnance), 28 juillet 2023, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*, C-620/22 P, ECLI:EU:C:2023:615

Cour européenne des droits de l'homme

- Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, req. n° 5493/72
- Cour EDH, 8 juillet 1986, *Lingens c. Autriche*, req. n° 9815/82
- Cour EDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, req. n° 13585/88
- Cour EDH, 2 mai 2000, *Bergens Tidende et autres c. Norvège*, req. n° 26132/95
- Cour EDH, 17 juillet 2001, *Ekin c. France*, req. n° 39288/98
- Cour EDH, 10 novembre 2005, *Courderc et Hachette Filipacchi et Associés c. France*, req. n° 40454/07
- CEDH, 21 septembre 2006, *Monnat c. Suisse*, req. n° 73604/01
- Cour EDH, 10 décembre 2007, *Stoll c. Suisse*, req. n° 69698/01
- Cour EDH, 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, req. n° 50084/06
- Cour EDH, 10 mai 2011, *Mosley c. Royaume-Uni*, req. n° 48009/08
- Cour EDH, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, req. n° 27510/08
- Cour EDH, 17 avril 2018, *Roj Tv A/S c. Danemark*, req. n° 24683/14

Juridictions nationales constitutionnelle, administratives et judiciaires

- Cour constitutionnelle, 19 mars 2021, arrêt n° 00146, Mémorial A N° 232 du 23 mars 2021.
- Cour constitutionnelle, 30 septembre 2022, arrêt n° 00170, publié au Mémorial A n° 509 du 6 octobre 2022
- Conseil d'État, 28 juillet 1951, *Dieudonné c. Administration des contributions, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, p. 263.
- Conseil d'État, Comité du contentieux, 7 décembre 1978, *Staniczek c. Ministre de la Justice, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 24, p. 186.
- Conseil d'État, comité du contentieux, 21 novembre 1984, *Bellion et Consorts c. Ministre de la Fonction publique, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 26, p. 174.
- Cour administrative, 9 décembre 2021, N° 46595C du rôle
- Tribunal administratif, 14 février 2019, N° 40845 du rôle

- Tribunal administratif, 13 mai 2022, N° 46930 du rôle

- Cour d'appel, 7 mars 1917, *Ministère public c. Biasini et Consorts, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 10, p. 285
- Cour de cassation, 8 juin 1950, *Huberty c. Ministère public, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, p. 41.
- Cour d'appel, 20 juillet 1950, *Ministère public c. Brasseur, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, p. 235.
- Cour de cassation, 14 juillet 1954, *Pagani c. Ministère public, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 16, p. 150.
- Cour d'appel, 2 juillet 1997, *Soares Teixeira et Le Foyer c. AGP Lux S.A. et Lipski, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 30, p. 458 ;
- Cour d'appel, 13 novembre 2001, *Robert Roemen c. Michel Wolter*, n° 396/01, *Annales du droit luxembourgeois* 2002, p. 456
- Cour de cassation, 11 juillet 2002, N° 20 / 2002 pénal, *Annales du droit luxembourgeois*, 2003, p. 682
- Cour supérieure de justice, 5 décembre 2002, *Robert Roemen c. Michel Wolter*, n° 337/02, *Annales de droit luxembourgeois*, 2003, p. 683
- Cour d'appel, 31 janvier 2007, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 33, p. 393.
- Cour de cassation, 19 mai 2011, *X. c. Caisse nationale des prestations familiales, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 35, p. 583.
- Cour d'appel, 30 mars 2020, *Ministère public c. X.*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 36, p. 727.
- Cour d'appel, 13 octobre 2020, *X. Y. Z. c. Ministère public, Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 40, p. 86.
- Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 1^{er} décembre 2022, jugement n° 2022TALCH20/00114
- Cour de cassation, 26 janvier 2023, n° 11/2023 pénal, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 11, sept. 2023, Legitech, comm. G. Bruzzese.
- Cour de cassation, 8 juin 2023, arrêt n° 68/2023 pénal
- Cour d'appel, 29 mars 2023, arrêt n° 141/23 X