

N° 4910²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

sur la liberté d'expression dans les médias

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(2.7.2002)

Par lettre du 8 février 2002, Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre d'Etat, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Ledit projet a pour objet la réforme de la loi du 20 juillet 1869 sur la presse et les divers moyens de publication.

1. La nécessité d'une réforme d'envergure

2. Alors que le Luxembourg a érigé en 1868 le principe de la liberté d'expression en un principe constitutionnel, le Gouvernement de l'époque l'a néanmoins un an plus tard, enfermé endéans certaines limites.

C'est ainsi qu'en 1869, une loi à caractère essentiellement répressif est venue gouverner le monde de la presse.

1.1. La loi de 1869: une loi tombée en désuétude

3. Animée d'un caractère très répressif, la loi de 1869 traite principalement des délits commis par voie de presse.

Directement protégées par ce texte sont essentiellement les autorités publiques.

Le texte de 1869 ne prévoit que le droit de réponse au profit du citoyen, lequel se croit offensé par la presse.

Ainsi, le simple citoyen doit avoir recours aux articles du code pénal, et donc porter plainte pour diffamation, atteinte à l'honneur etc., lorsqu'il veut aller au-delà du droit de réponse.

En pratique, il s'est même avéré que les victimes de délits commis par voie de presse ont préféré mettre en oeuvre une action en responsabilité civile des professionnels de la presse et se limiter ainsi au dédommagement du préjudice matériel ou moral subi.

Par voie de conséquence la loi de 1869 est tombée en désuétude, n'étant jamais, voire que très rarement appliquée.

1.2. La loi de 1869: une loi insuffisante au regard de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme

4. En 1953, la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CEDH), signée le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur.

Elle fixe en son article 10 le principe suivant lequel toute personne a droit à la liberté d'expression, ce droit comprenant celui de la liberté d'opinion, de la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou idées, sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques.

Ce même article 10 fixe aussi les limites de la liberté d'expression en mettant à charge de ses bénéficiaires des devoirs et responsabilités.

A plusieurs reprises, la Cour Européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg a relevé l'incompatibilité de la législation luxembourgeoise avec l'esprit de l'article 10 de la CEDH.

La Cour a notamment déduit de l'article 10 le droit à la protection des sources au profit du journaliste, droit jusqu'à ce jour non reconnu par la législation luxembourgeoise.

De même, elle déduit de l'article 10 que la reconnaissance de la profession de journaliste ne peut être soumise à l'exigence de la détention d'une carte de journaliste professionnel, contrairement à ce qui est pratiqué au Luxembourg.

2. La réforme: créatrice de droits pour les journalistes professionnels, réductrice des droits reconnus aux citoyens

5. „La liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres.“

Le projet de loi sous avis, tout en consacrant la liberté d'expression avec les droits qui en dérivent, impose un certain nombre de devoirs aux professionnels du métier.

A l'opposé du texte de 1869, il est animé d'un certain positivisme, respectant la philosophie qui se dégage de l'article 10 de la CEDH.

Les droits inhérents à la liberté d'expression consacrés par le nouveau texte au profit des professionnels du métier, sont le droit de rechercher et de commenter les informations, le droit à la protection des sources, et le droit d'auteur.

En contrepartie, le projet de loi impose le devoir d'exactitude et de véracité par rapport aux faits ou informations publiés, l'obligation de respecter la présomption d'innocence, la vie privée, l'honneur et la réputation d'autrui.

6. Se ralliant à l'exposé des motifs du projet de loi, la CEP•L approuve la nécessité d'un nouveau texte, qui permet de tenir compte des évolutions du métier de journaliste, ainsi que des engagements pris au niveau international.

Si la consécration des droits et obligations dérivés du principe de la liberté d'expression n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de notre Chambre professionnelle, d'autres points de la réforme méritent néanmoins d'être développés.

Le projet de loi envisage en effet certains changements dont les uns concernent directement les professionnels du milieu des médias, et dont les autres touchent de près les citoyens, destinataires des publications et diffusions de ce milieu.

2.1. Le statut du journaliste professionnel

7. Désormais le titre de journaliste ne reviendra non seulement à ceux qui se sont vus attribuer une carte de journaliste professionnel, mais à ceux qui exercent le métier de journaliste au sens de la nouvelle loi.

Ainsi, le projet définit le journaliste comme étant toute personne qui exerce à titre principal une activité rémunérée ou qui exerce à titre régulier une activité générant des revenus substantiels, que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant, auprès ou pour compte d'un éditeur, et qui consiste dans la collecte, l'analyse, le commentaire et le traitement rédactionnel d'informations.

2.1.1. La valeur de la carte de journaliste

8. Le conseil de presse, institué au Luxembourg par une loi du 20 décembre 1979 relative à la reconnaissance et à la protection du titre professionnel de journaliste, sera aboli et réinstitué par la nouvelle loi.

Il verra en principe son champ d'attributions s'élargir, alors qu'il sera chargé d'élaborer un code de déontologie, d'émettre des recommandations, des directives etc.

Or le projet entend lui enlever le rôle qui à ce jour est le sien, à savoir celui de décider de l'attribution et de la reconnaissance de la qualité de journaliste professionnel à travers l'octroi des cartes de journaliste professionnel.

En vertu du projet de loi, le Conseil de Presse décidera certes toujours de l'attribution de ces cartes, mais celles-ci ne servent à leurs détenteurs plus que de moyen de preuve de la qualité de journaliste

professionnel. Le Conseil de Presse perd donc le monopole de la reconnaissance de la qualité de journaliste professionnel.

Or, la liberté d'expression doit-elle servir d'alibi à l'accès quasiment inconditionnel à la profession de journaliste? Et quelles sont les garanties du citoyen face à une personne qui, ne détenant pas de carte professionnelle, prétend néanmoins exercer le métier?

9. La CEP•L estime qu'il serait opportun que les professionnels de la presse et des médias, à l'image d'autres professions, soient dotés d'un véritable ordre professionnel, disposant d'attributions plus tangibles, ainsi que de pouvoirs de sanction à l'égard de ses ressortissants.

2.1.2. Le journaliste salarié

10. Du fait du lien de subordination qui lie ces journalistes à l'éditeur-employeur, leur statut mérite une protection spéciale, afin de ne pas précariser leur liberté d'expression, voire leur liberté d'opinion.

Ainsi le projet attribue-t-il au journaliste salarié le droit de refuser d'apposer sa signature en dessous d'un article, lorsque l'employeur y a apporté de profondes modifications.

L'employeur ne pourra en aucun cas faire de ce refus un motif de licenciement.

11. La CEP•L approuve cette initiative qui permet au journaliste salarié de rester le maître intellectuel de son oeuvre, et de se protéger contre toute ingérence ou même censure patronale.

12. En second lieu, le projet prévoit une clause de conscience qui permettra désormais au journaliste salarié de démissionner avec effet immédiat en cas de changement notable de la ligne éditoriale, lorsque la nouvelle ligne est incompatible avec ses convictions personnelles.

Le nouveau texte prévoit que le journaliste salarié, qui démissionne de ce fait, aura droit à toutes les indemnités et allocations qui sont dues en cas de rupture du contrat de travail, suite à son refus d'accepter une modification substantielle de son contrat de travail, notifiée par l'employeur.

13. La CEP•L approuve cette mesure de protection élaborée au profit du journaliste salarié, alors qu'elle est un garant de sa liberté d'expression, et le met sur un pied d'égalité avec le journaliste indépendant.

Se pose toutefois la question de savoir si, eu égard à la formulation du texte sous avis, le journaliste salarié aura, en cas de démission, droit aux indemnités de chômage.

Le texte du projet de loi lui-même parle uniquement d'„allocations“ auxquelles le journaliste salarié démissionnaire a droit, sans autres précisions.

Ce n'est qu'au niveau de la lecture du commentaire des articles que nous obtenons la précision qu'il s'agit en effet des allocations de chômage.

Notre Chambre professionnelle exige que ce point soit éclairci, et que le texte du projet de loi lui-même précise que le journaliste salarié aura, suite à sa démission basée sur la clause de conscience, droit aux allocations de chômage.

2.2. Le sort des citoyens dans la nouvelle législation

14. A ce jour, deux „armes“ permettent aux citoyens de faire efficacement face aux publications néfastes qui les touchent:

- le droit de réponse, droit ancré dans le texte même de la loi de 1869;
- les actions en responsabilité civile, permettant la réparation adéquate du préjudice matériel ou moral subi.

2.2.1. Le droit de réponse: d'un droit automatique à un droit conditionnel

15. A ce jour „toute personne citée dans un journal, soit nominativement, soit indirectement, aura le droit d'y faire insérer gratuitement une réponse d'une étendue double de celle de l'article auquel elle s'applique et qui, en tous les cas, pourra comprendre mille lettres d'écriture“.

En vertu du projet de loi „toute personne ... citée nominativement ou implicitement désignée dans une publication périodique, a le droit de requérir la diffusion gratuite d'une réponse en vue de rectifier

des éléments de faits inexacts la concernant ou de repousser une atteinte à son honneur ou à sa réputation“.

Désormais, la définition du droit de réponse elle-même contient les limites dans lesquelles s'exercera ce droit:

- le citoyen aura le *droit de requérir la diffusion* de sa prise de position, et non plus le *droit de faire diffuser* sa réplique;
- le droit de réponse peut uniquement être exercé pour rectifier des faits inexacts ou pour repousser une atteinte à l'honneur ou à la réputation.

16. Selon l'exposé des motifs du projet, le citoyen doit en définitive établir avoir subi un préjudice du fait de la diffusion de l'information.

L'on conçoit que l'éditeur peut facilement refuser de faire droit à la demande, le texte offrant de nombreuses échappatoires.

D'autant plus que le texte sous avis ne se limite pas à poser les conditions d'exercice du droit, mais impose une procédure tellement rigide à l'exercice du droit, que son échec paraît probable.

Ainsi le droit de réponse semble-t-il se transformer en un droit précaire, voire hypothétique.

Notre Chambre professionnelle ne peut approuver cette évolution. Le projet ne peut pas renforcer les droits des uns en affaiblissant ceux des autres.

2.2.2. Du principe de la cascade en matière de responsabilité à une responsabilité limitée à l'éditeur et au collaborateur

17. Sous l'empire de la loi de 1869 s'est développé en matière de responsabilité le principe dit de la cascade: ce principe implique que la victime d'un délit de presse peut en tout état de cause déterminer une personne qui sera tenue responsable du préjudice qu'elle a subi.

Ainsi, à défaut de localiser le journaliste auteur des faits incriminés, l'éditeur sera tenu pour responsable.

A défaut d'éditeur, l'imprimeur peut voir sa responsabilité engagée, sinon ce sera le distributeur, etc.

Sous l'effet du projet de loi sous avis, seul l'éditeur ou/et son collaborateur peuvent voir leur responsabilité engagée, cela aussi bien en matière de responsabilité civile que pénale.

18. Pour ce qui est de la responsabilité pénale, lorsqu'un citoyen lésé par une publication quelconque opte de nos jours pour la voie pénale, il doit avoir recours aux dispositions de l'article 443 du code pénal, lequel sanctionne l'atteinte à l'honneur ou à la réputation.

Il en sera de même sous l'empire de la nouvelle législation, à une différence près: le projet de loi prévoit au profit de l'éditeur ou de son collaborateur certaines causes d'exonération. Ainsi, notamment lorsque l'inculpé prouve par toute voie de droit avoir eu des raisons suffisantes pour conclure à la véracité des faits rapportés, ainsi que l'existence d'un intérêt prépondérant du public de connaître l'information en question, sa responsabilité pénale ne pourra plus être mise en cause.

En réalité ce sera le juge saisi du litige qui appréciera en fonction des circonstances de la cause si l'exonération est possible ou non.

Le mécanisme de l'article 443 du code pénal étant déjà assez complexe et difficile à mettre en oeuvre, cette cause d'exonération aura certainement un effet extrêmement dissuasif, et mettra en fait le texte à néant.

Notre Chambre professionnelle exige par conséquent que les causes d'exonération soient rayées du projet et que l'article 443 du code pénal soit maintenu tel quel.

19. Tout comme en matière de responsabilité pénale, seul l'éditeur et/ou son collaborateur peuvent être mis en cause sur le plan civil.

La responsabilité solidaire permettra de mettre en cause un des deux coresponsables et de lui réclamer réparation du préjudice entier subi, sans égard à sa part de responsabilité dans l'affaire.

20. La CEP•L approuve l'instauration de la responsabilité solidaire, qui permettra une mise en oeuvre plus facile de la responsabilité délictuelle.

Notre Chambre s'oppose néanmoins énergiquement à la courte prescription à laquelle le projet de loi entend soumettre l'exercice de l'action en responsabilité civile de droit commun, cela d'autant plus que le délai de six mois commence à courir à partir de la date de la première mise à disposition de l'information au public.

L'action en responsabilité délictuelle constitue de manière générale la voie de recours de base, permettant, à défaut d'une autre voie de recours, à une personne ayant subi un dommage de solliciter réparation de celui-ci en mettant en cause l'auteur du dommage.

Afin d'obtenir gain de cause, le plaignant a la charge de la preuve: il lui appartient d'établir le fait dommageable, le préjudice subi, ainsi que le lien de causalité entre ces deux éléments.

En considération de sa nature, l'action en responsabilité de droit commun, est soumise à la prescription de 30 ans.

Assortir maintenant l'exercice de cette action d'une prescription de six mois, revient à mettre à néant la voie de recours de droit commun, et à violer le droit le plus élémentaire des citoyens, celui d'obtenir réparation d'un préjudice subi.

Luxembourg, le 2 juillet 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

