

N° 8128²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004
sur la liberté d'expression dans les médias

* * *

AVIS DU CONSEIL DE PRESSE

(18.1.2023)

Suite à la demande d'avis du ministère d'Etat, du service des médias, de la connectivité et de la politique numérique (SMC) au Conseil de Presse sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias en son volet concernant le droit de réponse en ligne et l'introduction de membres suppléants dans des commissions du Conseil de Presse, projet adopté par le Conseil du gouvernement dans sa séance du 7 décembre 2022, le Conseil de Presse délivre son avis ci-dessous.

1. Droit de réponse en ligne

Tout d'abord, concernant le droit de réponse en ligne, le Conseil de Presse approuve le texte proposé pour intégration dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, car il représente une avancée innovante pour la presse au Luxembourg et pour son lectorat.

Le Conseil de Presse rappelle ses propositions formulées dans son avis daté du 5 juillet 2022 adressé au SMC sur l'avant-projet de loi qui ont été acceptées dans le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias :

- **Art. 37 : envoi par recommandé avec avis de réception :**

L'envoi par recommandé avec avis de réception est conservé. (Il avait été barré dans l'avant-projet de loi).

En effet, le Conseil de Presse recommandait le maintien de l'envoi par recommandé avec avis de réception de la demande du droit de réponse, car ce mode d'envoi constitue le seul moyen de prouver que l'envoi est arrivé à destination. En France, dans la loi du 21 juin 2004 pour la Confiance dans l'Économie Numérique (LCEN), l'Art. 1. stipule que « La demande d'exercice du droit de réponse mentionné au IV de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 susvisée est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par tout autre moyen garantissant l'identité du demandeur et apportant la preuve de la réception de la demande. ». Le maintien de ce passage permettra en outre d'éviter des complications administratives, de correspondance et de délais à respecter.

- **Art. 44 : Ajout de la mention « Non compris les dimanches ou jours fériés » :**

L'avant-projet de loi proposait d'intégrer le passage suivant :

« Lorsqu'il s'agit d'une publication non-périodique diffusée en ligne, la réponse doit être mise à disposition du public **dans les trois jours** à compter de la réception de celle-ci, avec les mêmes facilités d'accès. Si l'information qui a donné lieu au droit de réponse reste à la disposition du public dans des archives électroniques, la réponse doit être accessible depuis celle-ci. »

Or, le Conseil de Presse avait demandé que le passage suivant : « **non compris les dimanches ou jours fériés** », soit intégré dans ce passage du projet de loi. En effet, il est possible de publier en ligne tous les jours, mais un droit de réponse implique une décision de la rédaction en chef, dont on ne peut exiger la disponibilité absolue, par exemple les dimanches et les jours fériés.

Le présent projet de loi propose nonobstant d'être complété par cet alinéa :

« Lorsqu'il s'agit d'une publication en ligne, la réponse doit être mise disposition du public **dans les trois jours ouvrables** à compter de la réception de celle-ci, avec les mêmes facilités d'accès. Si l'information qui a donné lieu au droit de réponse reste à la disposition du public dans des archives électroniques, la réponse doit être accessible depuis celle-ci.

Pour conséquent, le Conseil de Presse considère que sa proposition « **non compris les dimanches ou jours fériés** » est acceptée et remplacée par la mention équivalente « **dans les trois jours ouvrables** ».

- **Art. 58 : la mention « jours ouvrables » est également intégrée :**

« Lorsqu'il s'agit d'une publication en ligne, l'information postérieure doit être mise à disposition du public **dans les trois jours ouvrables** à compter de la réception de celle-ci, avec les mêmes facilités d'accès. Si l'information qui a donné lieu au droit à l'information postérieure reste à la disposition du public dans des archives électroniques, l'information postérieure doit être accessible depuis celle-ci.

De la même manière, par l'utilisation de la mention « **jours ouvrables** » dans cet article, le Conseil de Presse considère que sa proposition « **non compris les dimanches ou jours fériés** » est acceptée et remplacée par cette formulation équivalente.

***Propositions du Conseil de Presse
absentes du Projet de loi***

Cependant, le Conseil de Presse a constaté avec regret que certaines de ses propositions déjà adressées au SMC dans l'avis sur l'avant-projet de loi du 5 juillet 2022 pour mieux encadrer le droit de réponse n'ont finalement pas été retenues dans le projet de loi.

Or, ces propositions étaient destinées à apporter des précisions sur les conditions d'exercice et sur les droits de refus du droit de réponse en ligne dans le but de limiter les cas d'abus, dont voici un rappel des propositions :

- **Art 36 : Clarification des conditions d'exercice avec un complément à l'article 36 :**

« Sans préjudice des autres voies de droit, toute personne physique ou morale, toute association de fait ou tout corps constitué, cité nominativement ou implicitement désigné dans une publication périodique ou dans une publication en ligne, a le droit de requérir la diffusion gratuite d'une réponse en vue de rectifier des éléments de fait inexacts le concernant ou de repousser une atteinte à son honneur ou à sa réputation. »

Cette clarification soulignée dans le texte proposée par le Conseil de Presse (déjà envisagée dans le projet de loi 4910 du 28 janvier 2002 aboutissant à la nouvelle loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias) doit permettre de limiter les cas d'abus au droit de réponse, en se concentrant sur des demandes de rectification de faits inexacts ou de repousser à une atteinte à l'honneur ou à la réputation, et d'éviter que le droit de réponse ne devienne une tribune provoquant une gestion interminable et des frais pour les organes de presse et dont les arguments du requérant ne seront que peu vérifiables, voire pertinents.

- **Art 41 : Clarification des refus :**

Remplacement du point « d) qui n'a pas de rapport immédiat avec les propos ou les images incriminés.» par « d) qui est dépourvue de pertinence et de corrélation entre la réponse et la mise en cause ; »

Ce principe ressort de la notion d'abus de droit : le fait de requérir l'insertion d'un texte qui ne se borne pas à répondre à une mise en cause, mais a pour objet d'assurer une présentation générale, est abusif. Ce principe permet par ailleurs de focaliser le droit sur la mise en cause et exigera davantage de concision dans la réponse.

Insertion d'un point « e) qui est contraire à l'intérêt légitime de tiers, ou encore à l'honneur du journaliste. »

Force est de constater que nombre de droits de réponse adressés aux rédactions sont injurieux à l'égard des auteurs des articles ou émissions visés. Or, en l'absence d'une jurisprudence spécifique, il n'est pas clarifié s'il s'agit d'une raison suffisante pour refuser la publication du droit de réponse.

L'intégration de ces deux principes de refus donnera plus de précisions sur des aspects importants actuellement absents de la loi, ainsi que plus de clarté à la législation sur les droits de refus du droit de réponse.

Ces clarifications importantes sont essentielles pour éviter ou limiter les abus. Sans ces clarifications, les éditeurs seront confrontés à un nombre croissant de travaux d'analyse juridiques et de procédures judiciaires avec les coûts y associés.

2. Membres suppléants

Par ailleurs, le Conseil de Presse approuve la décision du gouvernement d'introduire dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias des membres suppléants pour la Commission des cartes de presse et pour la Commission des plaintes du Conseil de Presse. En effet, cette nouvelle disposition légale permettra au Conseil de Presse de bénéficier de renforts en cas d'indisponibilité de l'un de ses membres et de pouvoir le remplacer, ou bien en cas de possible conflit d'intérêts entre un membre et un citoyen mis en cause par exemple. De ce fait, le Conseil de Presse pourra assurer un meilleur fonctionnement de ses commissions en faveur des citoyens et des journalistes.

3. Définition du journaliste dans la loi

D'autre part, le Conseil de Presse constate avec regret qu'aucune décision n'ait encore été prise concernant la demande de révision de la définition du journaliste dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et déjà demandée plusieurs fois. Sans une révision de cette définition du journaliste dans la loi sur la presse, le Conseil de Presse ne peut pas faire son travail de délivrance de cartes de journalistes professionnels convenablement. En effet, la définition actuelle du journaliste manque de clarté et est incomplète, ce qui ouvre la délivrance des cartes à n'importe quelles personnes éditrices de publications d'informations même médiocres et non journalistiques, et leur permet également de faire une demande d'aide financière à la Commission d'aide à la presse grâce à la présentation des cartes de presse reçues. En ce sens la définition de journaliste actuellement dans la loi est inadaptée et il faudrait donc absolument revoir cette définition du journaliste dans la loi afin de clarifier le plus possible les critères d'appréciation pour l'octroi de la carte de journaliste professionnel (voir à ce sujet notre avis du 4 décembre 2020, entre autres).

4. Droit d'accès à l'information dans la loi

Finalement, le Conseil de Presse se doit de déplorer encore une fois l'absence dans le projet de loi de l'intégration de dispositions sur le droit d'accès à l'information pour les journalistes professionnels déjà demandée depuis tant d'années (par ex. : proposition de projet de loi du 1^{er} août 2016 en annexe et avis du 7 février 2022). En effet, l'absence d'un ancrage de la réglementation dans la loi ne peut être remplacée par une circulaire, aussi volontariste soit-elle. Concrètement, cette absence de législation sur le droit d'accès à l'information ne permet pas aujourd'hui aux journalistes professionnels de la presse de faire leur travail correctement. Les journalistes ne peuvent pas collecter toute l'information dont ils ont besoin pour écrire leurs articles. Le travail de recherche des journalistes est en cela laborieux et chronophage, car leurs interlocuteurs ne veulent pas leur fournir les informations demandées.

Dans ces conditions, les journalistes ne peuvent même pas respecter leur devoir d'exactitude et de véracité propre à la profession et qui lui est inscrit dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (Chapitre V. Des devoirs découlant de la liberté d'expression. Section 1. Du devoir d'exactitude et vérité). Les journalistes ne peuvent pas non plus respecter leur propre code de déontologie (Art.4 De l'Exactitude et de la véracité), comme ils ne peuvent pas jouir du droit de liberté d'expression tel qu'inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme (Art. 10), ni jouir de leur droit à la liberté d'expression et d'information inscrite dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Article 11).

À noter que le rapport de l'*European Rule of Law* de 2022 mentionne également le problème de l'accès à l'information au Luxembourg (p.384, avec une référence à l'article de Cordula Schnuer, « *L'accès à l'information demeure problématique* », publié dans PaperJam, le 22.07.2021. Source de l'article : <https://paperjam.lu/article/actes-a-information-suppressio>). Source du rapport : ENNHRI-EU-Rule-of-law-Report-2022.pdf

Par conséquent et à cause de cette situation, les journalistes au Luxembourg font un travail incomplet et n'informent pas ou peu la population luxembourgeoise. Comme ils n'ont seulement accès à l'information qu'on veut bien leur donner, ils ne délivrent que ce qu'ils peuvent, une partie forcément

incomplète et insuffisante aux citoyens de notre pays qui eux en pâtissent, n'accèdent pas non plus à leur droit à l'information et restent sous-informés, incultes et dans l'ignorance. Est-ce là la société dans laquelle nous souhaitons vivre ?

Ce pourquoi, le Conseil de Presse se permet de solliciter à nouveau le gouvernement pour qu'il intercède sur ces questions et décide d'introduire dès que possible les deux points que sont la révision de la définition de journaliste et l'introduction du droit d'accès à l'information dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

Le Conseil de presse ajoute en annexe de cet avis pour rappel la proposition de projet de loi du 1^{er} août 2016 sur le Droit d'accès à l'information dans la loi.

Conseil de Presse

18 janvier 2023

Annexe : Proposition de loi du 1^{er} août 2016 du Conseil de Presse sur le Droit d'accès à l'information dans la loi.

*

PROPOSITION DE LOI

Droit d'accès aux informations pour les journalistes professionnels

**Proposition de loi portant modification du texte
coordonné du 30 avril 2010 de la loi du 8 juin
2004 sur la liberté d'expression dans les médias
et réglant la liberté d'accès des médias aux
documents et autres informations officielles.**

1) Exposé des motifs.

La présente proposition de loi entend régler la liberté d'accès des médias aux documents et autres informations officielles.

Conformément à la section 1 du chapitre IV du texte coordonné du 30 avril 2010 de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, désigné ci-après « la loi sur les médias », le droit du journaliste de rechercher des informations est un droit inhérent à la liberté d'expression.

Selon le Conseil de Presse et l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP) le droit de rechercher implique que le journaliste puisse accéder dans certaines conditions aux documents et informations officiels détenus par les institutions publiques.

En France (Loi no. 78-753 du 17 juillet 1978) et en Belgique (Loi du 11 avril 1994) le droit d'accès aux informations officielles se trouve réglé pour les citoyens en général. Il en est de même pour les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, le Royaume- Uni, l'Irlande et les pays nordiques (Danemark, Suède et Finlande).

En Allemagne certains Länder règlent également le droit d'accès des citoyens aux documents et informations officiels.

En outre des Länder ont réglé le droit d'accès des journalistes par des dispositions spécifiques insérées dans la législation sur la presse.¹

Au Luxembourg le gouvernement avait déposé le 28 janvier 2013 le projet de loi no. 6540 relatif à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. Ce projet de loi a été retiré le 5 mai 2015 et remplacé par une loi relative à une administration transparente et ouverte.

Cette loi règle le droit d'accès aux documents administratifs et vise toutes « les personnes physiques et les personnes morales. »

Si cette loi peut le cas échéant satisfaire les besoins du citoyen, la situation du journaliste professionnel diffère fondamentalement.

Ainsi le journaliste est appelé à travailler souvent dans l'urgence afin de remplir au mieux la mission qui lui est confiée par le législateur à savoir, notamment, de communiquer au public les informations recueillies, de les commenter et de les critiquer.

Dans ces conditions il paraît judicieux de prévoir une réglementation spécifique pour les journalistes,

Le Conseil de Presse propose dès lors de compléter l'article 6 de la loi sur les médias afin de régler le droit d'accès des journalistes aux informations en général.

2) Texte de la proposition de loi.

Il est proposé de compléter l'article 6 par les alinéas (3), (4), (5), (6) et (7) libellés comme suit :

(3) La Chambre des Députés, le Conseil d'État, le Médiateur, la Cour des comptes, la Justice ainsi que toutes les administrations et services de l'État, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle et les personnes morales fournissant des services publics sont tenus de communiquer les documents et informations officielles qu'ils détiennent, quel que soit leur support, aux journalistes professionnels (porteurs d'une carte de presse officielle établie par le Conseil de Presse) qui en ont fait la demande.

(4) Ne sont pas accessibles les documents et autres informations dont la communication porterait atteinte :

- ***à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ainsi qu'au bon fonctionnement de la justice ou,***
- ***à un secret ou une confidentialité protégée par la loi ou,***
- ***à un intérêt public prépondérant ou un intérêt privé méritant protection ou,***
- ***dont le volume excéderait l'étendue raisonnable.***

(5) La demande est formulée oralement auprès de l'institution concernée, confirmée par un écrit en version papier ou électronique.

(6) L'information demandée est mise sans délai à la disposition du demandeur.

¹ Voir notamment : Saarländisches Pressegesetz du 27 février 2002, § 5 ; Bayerisches Pressegesetz du 3 octobre 1949, § 4 ; Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen du 24 mai 1966, § 4 ; Landespressegesetz Baden-Württemberg, §4.

Les textes sont en grande partie identiques. Citons à titre d'exemple le § 5 du Saarländisches Pressegesetz :

« § 5 Informationsrecht der Medien.

(1) Die Behörden sind verpflichtet, Vertreterinnen und Vertretern der Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.

(2) Auskünfte können verweigert werden, soweit

1. Hierdurch die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
2. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
3. ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde oder
4. ihr Umfang das zumutbare Mass überschreitet.

(3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an Medien überhaupt, an diejenigen einer bestimmten Richtung oder an bestimmte Medien verbieten, sind unzulässig.

(4) Bei der Erteilung von Auskünften an Medien, insbesondere der Uebermittlung von amtlichen Bekanntmachungen, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten. «

Cet accès aux documents/informations s'exerce :

- *par la délivrance de copies en un seul exemplaire, en version papier ou par la voie électronique ;*
- *par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé ;*
- *par la communication d'informations dans les meilleurs délais, au plus tard 24 heures après la demande de renseignements.*

Un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document en version papier. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.

(7) L'institution qui entend refuser la demande doit adresser sa décision motivée par écrit au demandeur endéans les 24 heures à partir de la réception de la demande. Le demandeur qui se voit refuser la communication d'une information peut dans les 8 jours à partir de la décision de refus ou du silence gardé par l'institution saisir par simple requête le Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, statuant comme juge du fond, rendra une ordonnance selon la procédure applicable devant le tribunal des référés. Le délai d'appel est de quinze jours.

3) Commentaire succinct des articles.

Article 6, alinéa (3).

L'article 6, alinéa 3 énonce l'objet du texte de loi et est repris en partie de l'article 1^{er} de la loi relative à une administration transparente et ouverte.

Ainsi sont énumérées les institutions visées par une obligation de communication de leurs informations officielles.

Le terme de « journaliste professionnel » se trouve défini à l'article 3(6) de la loi sur les médias.

Article 6, alinéa (4).

L'article 6, alinéa 4 concerne les limites à la communicabilité des informations. Il est calqué sur les dispositions du droit allemand. L'avantage est que l'énumération est plus concise que celle des cas énumérés par les projets de loi luxembourgeois tout en couvrant les mêmes types d'informations.

Le cas échéant il y a lieu de reprendre l'énumération de l'article 4 de la loi relative à une administration transparente et ouverte.

Article 6, alinéa (5).

L'article 6, alinéa (5) règle la forme de la demande.

Les aléas de l'actualité requièrent que le journaliste professionnel puisse accéder rapidement et sans complication inutile aux informations demandées.

Le journaliste professionnel pourra dès lors formuler oralement sa demande qu'il confirmera le même jour par écrit. Il disposera ainsi de la preuve qu'une demande a été transmise à l'institution.

Article 6, alinéa (6).

L'article 6, alinéa 6 règle les modalités de la communication des informations officiels.

Cette communication doit intervenir sans délai. Ainsi une échéance de 24 heures paraît adéquat.

L'accès aux informations se fait soit par la délivrance d'une copie soit le cas échéant par la consultation du/des documents en question.

Le pouvoir exécutif est autorisé d'exiger, en cas de délivrance d'une copie d'un document officiels, le paiement d'une redevance, qui ne pourra en aucun cas dépasser le coût réel des frais de reproduction du document.

Article, alinéa (7).

Si l'institution entend refuser la communication des documents ou informations demandées elle doit en informer par écrit le demandeur endéans les 24 heures.

La décision de l'institution doit être motivée. Le demandeur dispose d'un délai de huit jours pour se pourvoir en justice.

La question se pose s'il faut ouvrir au demandeur débouté par l'institution un recours devant une commission d'accès aux documents telle que prévu par l'article 8 de la loi relative à une administration transparente et ouverte.

Cette loi prévoit qu'une commission administrative établie auprès du Premier Ministre veille au respect du droit d'accès aux documents.

La procédure prévue par cette loi est relativement compliquée et comporte des délais inadmissibles pour un journaliste. Notons qu'un recours en annulation devant le tribunal administratif est prévu. Toutefois, dans ce cas, une décision n'interviendra pas avant un an.

Dès lors la présente proposition de loi prévoit un recours devant le Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui jugera comme en référé, de sorte qu'une décision de première instance toisant le fond du différend puisse intervenir dans un délai de 15 jours à 6 semaines.

Il est évident que le recours à la justice entrainera donc également des délais de sorte que nécessairement cette solution n'est pas entièrement suffisante.

En revanche le recours à la justice garantit une décision prise en toute indépendance.

