

N° 8128¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES MEDIAS ET DES COMMUNICATIONS

(4.6.2024)

La Commission se compose de : M. Félix EISCHEN, Président-Rapporteur ; M. Guy ARENDT, M. François BAUSCH, Mme Francine CLOSENER, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Luc EMERING, M. Gusty GRAAS, Mme Paulette LENERT, M. Laurent MOSAR, M. Ben POLIDORI, M. Gérard SCHOCKMEL, M. Tom WEIDIG, Mme Stéphanie WEYDERT, M. Michel WOLTER, M. Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Monsieur le Ministre des Communications et des Médias Xavier Bettel a procédé au dépôt officiel du projet de loi 8128 à la Chambre des Députés en date du 27 décembre 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, le texte coordonné des articles 27 à 45 et 51 à 59 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre des Métiers a rendu son avis le 9 janvier 2023.

Le projet de loi sous rubrique a été renvoyé en Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications en date du 12 janvier 2023.

Le Conseil de Presse a rendu son avis le 18 janvier 2023.

L'Association luxembourgeoise des médias d'information a rendu son avis le 19 janvier 2023.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 14 février 2023.

À l'occasion de la réunion du 21 février 2023, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias Xavier Bettel a présenté le présent projet de loi à l'assistance de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications ; les membres de la dernière nomment Monsieur Pim KNAFF rapporteur du présent.

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel a rendu son avis le 26 juin 2023.

Le projet de loi sous rubrique a été renvoyé en Commission des Médias et des Communications en date du 24 novembre 2023.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 22 décembre 2023.

À l'occasion de sa réunion du 20 février 2024, la Commission des Médias et des Communications a nommé Monsieur le Président Félix EISCHEN rapporteur et a examiné l'avis du Conseil d'État du 22 décembre 2023. Ensuite, la Commission des Médias et des Communications a adopté deux amendements.

Le Conseil d'État a rendu un avis complémentaire le 29 mars 2024.

La Chambre de Commerce a rendu un avis complémentaire le 3 avril 2024.

Lors de sa réunion du 4 juin 2024, la Commission des Médias et des Communications a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État du 29 mars 2024 et Monsieur le Président-Rapporteur Félix

EISCHEN a présenté un projet de rapport que la Commission des Médias et des Communications a adopté par la suite.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi vise à modifier la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression des médias, en particulier en ce qui concerne le droit de réponse, afin de l'adapter aux exigences de la presse en ligne.

Actuellement, les publications en ligne ne sont pas considérées comme ayant un caractère « périodique », ce qui exclut l'application du droit de réponse à ces dernières. À cet effet, les auteurs du texte proposent d'adapter le cadre légal du droit de réponse ainsi que les modalités du droit d'information postérieure spécifiquement en vue de l'inclusion des publications en ligne.

En outre, le projet de loi envisage l'ajout de membres suppléants pour deux commissions du Conseil de Presse.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET AUTRES AVIS

Avis de la Chambre des Métiers du 9 janvier 2023

La Chambre des Métiers a émis son avis le 9 janvier 2023.

Elle recommande de définir clairement la notion de „publication en ligne“ pour éviter les ambiguïtés, notamment concernant les réseaux sociaux ou les *newsletters*. Elle suggère également de maintenir le seuil minimal de mille lettres pour les réponses, critiquant l'omission de cette garantie dans le projet.

Par ailleurs, elle constate une imprécision quant à la manière de renvoi vers la réponse et craint que les réponses restent peu visibles si elles sont simplement renvoyées sans aucune modalité définie.

Avis du Conseil de Presse du 18 janvier 2023

Le Conseil de Presse a émis son avis le 18 janvier 2023.

Il approuve les modifications proposées pour intégrer le droit de réponse en ligne dans la loi sur la liberté d'expression dans les médias. Certaines propositions du Conseil, telles que le maintien de l'envoi par recommandé avec avis de réception et l'ajout de la mention „non compris les dimanches ou jours fériés“, ont été acceptées.

Le Conseil regrette toutefois que d'autres de ses propositions, formulées dans son avis du 5 juillet 2022, visant à encadrer plus strictement le droit de réponse n'aient pas été retenues, notamment celles concernant les conditions d'exercice et les droits de refus du droit de réponse en ligne.

Par la suite, il salue l'introduction de membres suppléants pour la Commission des cartes de presse et la Commission des plaintes du Conseil de Presse, ce qui améliorera le fonctionnement de ces organes en cas d'indisponibilité ou de conflit d'intérêts.

Cependant, le Conseil regrette que la demande de révision de la définition du journaliste n'ait pas été prise en considération sans laquelle il est compliqué de délivrer des cartes de journalistes professionnels.

En dernier lieu, le Conseil exprime sa déception quant à l'absence de dispositions sur le droit d'accès à l'information pour les journalistes professionnels, ce qui entrave leur capacité à exercer leur travail correctement et compromet leur devoir d'exactitude et de véracité. Il souligne l'impact négatif sur l'information du public et sollicite le gouvernement pour qu'il prenne des mesures afin d'introduire ces points dans la loi sur la liberté d'expression dans les médias.

Lors de sa réunion du 4 juin 2024, la Commission des Médias et des Communications prend note de la proposition du Conseil de presse relative aux conditions d'exercice du droit de réponse ainsi qu'à la possibilité de refuser cet exercice. À ce stade, la Commission des Médias et des Communications ne juge pas opportun d'inclure de telles dispositions dans le présent dispositif ; une évaluation de

l'opportunité d'encadrer plus strictement le droit de réponse sera effectuée deux ans après l'entrée en vigueur du présent dispositif.

Avis de l'Association luxembourgeoise des médias d'information du 19 janvier 2023

L'Association luxembourgeoise des médias d'information (ci-après « ALMI ») a émis son avis le 19 janvier 2023.

Tout d'abord, l'ALMI propose une clarification des conditions d'exercice du droit de réponse, en insistant sur le fait que ce droit devrait se limiter à rectifier des faits inexacts ou à défendre l'honneur et la réputation des personnes concernées.

Elle suggère également une clarification des critères de refus de publication d'un droit de réponse, notamment en précisant que la réponse doit être pertinente et en supprimant la possibilité de publier des réponses générales.

En dernier lieu, l'ALMI rejoint le Conseil de Presse dans sa demande de révision de la définition du journaliste et de l'introduction du droit d'accès à l'information pour les journalistes professionnels.

Quant aux observations de l'ALMI relatives aux conditions d'exercice du droit de réponse, il est renvoyé au commentaire de l'avis du Conseil de presse du 18 janvier 2023 qui précède ainsi que de l'évaluation y évoquée.

Avis de la Chambre de Commerce du 14 février 2023

La Chambre de Commerce a émis son avis le 14 février 2023.

La Chambre de Commerce suggère de clarifier le but du droit de réponse afin de limiter les cas d'abus et de définir la notion de la publication en ligne.

Concernant l'article 42, elle approuve la proposition selon laquelle la réponse prendrait la forme d'un écrit, tout en estimant qu'il serait utile de maintenir la possibilité pour le requérant d'écrire jusqu'à mille lettres.

Par la suite, elle approuve également l'introduction de nouveaux membres pour deux commissions du Conseil de Presse.

Avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel du 26 juin 2023

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après « ALIA ») a émis son avis le 26 juin 2023 de leur propre initiative. Elle soutient l'extension du droit de réponse aux publications en ligne, mais recommande une révision complète du projet de loi.

Selon l'ALIA, il est nécessaire de définir précisément ce que l'on entend par „publication en ligne“ et d'adapter les critères de définition des éditeurs et des journalistes professionnels au contexte numérique actuel. Afin de garantir une diffusion équitable des réponses, l'Autorité propose des ajustements pratiques. De plus, elle met en lumière des incohérences entre différentes lois régissant les médias, appelant à des mises à jour et à une meilleure coordination.

En conclusion, l'ALIA insiste sur la nécessité d'une législation cohérente et adaptée aux nouveaux médias, encourageant une réflexion approfondie au-delà des simples ajustements proposés dans le projet de loi actuel.

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce du 3 avril 2024

La Chambre de Commerce a émis un avis complémentaire le 3 avril 2024.

La Chambre de Commerce approuve les amendements parlementaires adoptés le 20 février 2024 par la commission.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat du 22 décembre 2023

Le Conseil d'État souligne que la limitation de la longueur de la réponse à celle de l'information qui l'a provoquée pourrait poser problème quant à l'effectivité du droit de réponse. Par conséquent, le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition du projet de loi, la jugeant contraire à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège la liberté d'expression.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 29 mars 2024

Dans son avis complémentaire du 29 mars 2024, le Conseil d'État se dit d'être en mesure, au vu des amendements parlementaires adoptés le 20 février 2024, de lever l'opposition formelle émise dans son avis initial.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation préliminaire

La Commission des Médias et des Communications réserve une suite favorable aux observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis du 22 décembre 2023.

Article 1^{er} – modification de l'article 28 de la loi précitée du 8 juin 2004

L'article 1^{er} vise à modifier l'article 28 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias en y insérant un nouvel alinéa 3 ; les alinéas 3 et 4 actuels seront renumérotés en conséquence.

La présente insertion prévoit qu'à chaque membre effectif de la Commission des Cartes de presse sera adjoint un membre suppléant qui remplacera le membre effectif en cas d'empêchement de ce dernier ; ceci afin de permettre à la Commission des Cartes de presse de valablement statuer même en l'absence de certains de ses membres effectifs.

Article 2 – modification de l'article 33 de la loi précitée du 8 juin 2004

L'article 2 vise à modifier l'article 33 de la loi du 8 juin 2004 précitée en y insérant un nouveau paragraphe 4.

À l'instar de la modification de l'article 28 de la loi du 8 juin 2004 précitée prévue à l'article 1^{er} du présent projet de loi, l'insertion du nouveau paragraphe 4 prévoit qu'à chaque membre effectif de la Commission des Plaintes sera adjoint un membre suppléant nommé selon les mêmes conditions que les membres effectifs, qui remplacera le membre effectif en cas d'empêchement de ce dernier ; ceci afin de permettre à la Commission des Plaintes de valablement statuer même en l'absence de certains de ses membres effectifs.

Article 3 – modification de l'article 36 de la loi précitée du 8 juin 2004

L'article 3 vise à modifier l'article 36 de la loi du 8 juin 2004 précitée en y insérant les termes « ou dans une publication en ligne » à la suite des termes « publication périodique ».

Ainsi, le champ d'application du droit de réponse inclura désormais explicitement les publications en ligne.

Article 4 – modification de l'article 42 de la loi précitée du 8 juin 2004

Dans sa teneur initiale, l'article 4 visait à modifier l'article 42 de la loi précitée du 8 juin 2004 en remplaçant son libellé par le suivant :

« Art. 42. La réponse prend la forme d'un écrit quelle que soit la nature de l'information à laquelle elle se rapporte. Elle est limitée à la longueur de l'information qui l'a provoquée ou, lorsque celle-ci ne se présente pas sous une forme écrite, à celle de sa transcription sous forme d'un texte. »

Ainsi, la réponse aurait nécessairement pris la forme d'une réponse écrite nonobstant la forme de l'information contentieuse. La longueur de la réponse n'aurait pu dépasser celle de l'information en cause ; si cette dernière n'avait pas consisté en une publication écrite, il aurait été tenu compte de la longueur de la transcription, ceci afin de garantir une certaine proportionnalité entre l'information contentieuse et la réponse y relative.

Dans son avis du 22 décembre 2023, le Conseil d'État évoque « une recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006, qui prévoit, en son annexe I, que les États membres « veillent à ce que l'exercice effectif de ce droit de réponse ou de ces voies de droit équivalentes ne soit pas entravé par l'imposition de modalités déraisonnables » et que ces derniers doivent également veiller à ce que « les procédures permettent un exercice approprié de ce droit de réponse ». Dans ce même contexte, la résolution sur le droit de réponse du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 2 juillet 1974 indique encore que la publication de la réponse doit recevoir la « même importance » (et non pas longueur) que l'information contenant les faits prétendument inexacts ».

En outre, le Conseil d'État fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et plus particulièrement à l'arrêt *Melnitchouk c. Ukraine* en vertu duquel « le droit de réponse, en ce qu'il vise à « permettre la contestation d'informations fausses, mais aussi [à] assurer une pluralité d'opinions », entre dans le champ d'application de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège la liberté d'expression ». Cela implique qu'il « existe [...] des situations où l'Etat peut avoir une obligation positive d'assurer la liberté d'expression d'un individu dans de tels médias [...]. En tout état de cause, l'Etat doit veiller à ce qu'un déni d'accès aux médias ne constitue pas une atteinte arbitraire et disproportionnée à la liberté d'expression d'un individu, et à ce que pareil déni puisse être dénoncé devant les autorités internes compétentes ». La Cour a ensuite retenu dans cette affaire « une obligation positive pour l'État de protéger le droit du requérant à la liberté d'expression, en veillant à ce qu'il ait tout d'abord une possibilité raisonnable d'exercer son droit de réponse en soumettant au journal un texte à faire paraître [...] ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se doit de constater que la limitation prévue à l'article sous rubrique restreint l'effectivité du droit de réponse de sorte que la « possibilité raisonnable d'exercer son droit de réponse » est susceptible de ne pas être garantie lorsque l'information litigieuse s'avère trop succincte, par exemple. Par conséquent, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous rubrique pour contrariété à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Lors de sa réunion du 20 février 2024, la Commission des Médias et des Communications décide de remplacer l'article 42, deuxième phrase de la loi précitée du 8 juin 2004, comme suit :

« Elle est limitée à la longueur de l'information qui l'a provoquée ou, lorsque celle-ci ne se présente pas sous une forme écrite, à celle de sa transcription sous forme d'un texte. Elle peut atteindre l'étendue de l'information à laquelle elle se réfère et pourra en toute hypothèse comporter mille lettres d'écriture. »

Par conséquent, la réponse ne peut dépasser l'étendue de l'information qui est à son origine tout en garantissant que la personne lésée ait droit à au moins mille lettres d'écriture indépendamment de l'étendue de l'information en question ; ce afin de donner suite aux observations du Conseil d'État qui précèdent.

Dans son avis complémentaire du 29 mars 2024, le Conseil d'État se dit en mesure de lever l'opposition formelle relevée ci-dessus.

Article 5 – modification de l'article 43, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 juin 2004

L'article 5 vise à modifier l'article 43, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 2004 précitée en complétant son libellé.

La diffusion d'une réponse à une publication en ligne se fera dans des conditions similaires à celles de l'information en cause et le fait que la réponse publiée provient de l'exercice du droit de réponse par la personne concernée doit clairement ressortir. En outre, la réponse doit être publiée à la suite de l'information en question, voire être accessible à partir de celle-ci ; en cas de suppression de l'information en cause, une référence à l'information de concert avec un rappel de la date et de la durée de sa mise à disposition du public sera jointe à la réponse. Il est précisé que la durée pendant laquelle la réponse devra être accessible est au moins celle durant laquelle l'information contentieuse était

accessible, sauf si celle-ci était accessible pour une durée inférieure à un jour, alors la réponse devra, au moins, être accessible pendant un jour.

Article 6 – modification de l'article 44 de la loi précitée du 8 juin 2004

L'article 6 vise à modifier l'article 44 de la loi du 8 juin 2004 précitée en complétant son libellé.

La réponse à une publication en ligne doit être mise à disposition du public endéans les trois jours de sa réception avec les mêmes facilités d'accès que l'information en cause. La réponse devra être accessible depuis l'information contentieuse, si celle-ci demeure accessible au public dans des archives électroniques.

Article 7 – modification de l'article 57, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 juin 2004

À l'instar des modifications prévues au régime du droit de réponse par l'article 5, l'article 7 vise à adapter le régime du droit d'information postérieure en modifiant l'article 57, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 2004 précitée.

La diffusion d'une information postérieure à une publication en ligne se fera dans des conditions similaires à celles de l'information en cause et le fait que l'information postérieure provient de l'exercice du droit d'information postérieure par la personne concernée doit clairement ressortir. En outre, l'information postérieure doit être publiée à la suite de l'information en question, voire être accessible à partir de celle-ci ; en cas de suppression de l'information en cause, une référence à l'information de concert avec un rappel de la date et de la durée de sa mise à disposition du public sera jointe à l'information postérieure. Il est précisé que la durée pendant laquelle l'information postérieure devra être accessible est au moins celle durant laquelle l'information contentieuse était accessible, sauf si celle-ci était accessible pour une durée inférieure à un jour, alors l'information postérieure devra, au moins, être accessible pendant un jour.

Article 8 – modification de l'article 58 de la loi précitée du 8 juin 2004

À l'instar des modifications prévues au régime du droit de réponse par l'article 6, l'article 8 vise à adapter le régime du droit d'information postérieure en modifiant l'article 58 de la loi du 8 juin 2004 précitée.

L'information postérieure à une publication en ligne doit être mise à disposition du public endéans les trois jours de sa réception avec les mêmes facilités d'accès que l'information en cause. L'information postérieure devra être accessible depuis l'information contentieuse, si celle-ci demeure accessible au public dans des archives électroniques.

Article 9 nouveau – modification de l'article 61 de la loi précitée du 8 juin 2024

Lors de sa réunion du 20 février 2024, la Commission des Médias et des Communications décide d'insérer un article 9 nouveau dans le projet de loi sous rubrique, libellé comme suit :

« **Art. 9.** À l'article 61 de la même loi, les termes « à l'article 6 » sont remplacés par les termes « à l'article 34bis ». ».

Au vu de l'abrogation de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, il échet d'adapter la référence y faite à l'endroit de l'article 61 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

*

VI. TEXTE PROPOSE

Au vu des observations qui précèdent, la Commission des Médias et des Communications propose à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

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

Art. 1^{er}. À l'article 28 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, est inséré un alinéa 3 nouveau libellé comme suit :

« À chaque membre est adjoint un membre suppléant qui remplace le membre en cas d'empêchement de ce dernier. »

Art. 2. L'article 33 de la même loi est complété par un paragraphe 4 rédigé comme suit :

« (4) À chaque membre est adjoint un membre suppléant, nommé suivant les modalités des paragraphes (1) et (2). Le membre suppléant remplace le membre en cas d'empêchement de ce dernier. »

Art. 3. À l'article 36 de la même loi, les termes « ou dans une publication en ligne » sont insérés à la suite des termes « publication périodique ».

Art. 4. L'article 42 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 42. La réponse prend la forme d'un écrit quelle que soit la nature de l'information à laquelle elle se rapporte. Elle peut atteindre l'étendue de l'information à laquelle elle se réfère et pourra en toute hypothèse comporter mille lettres d'écriture. »

Art. 5. L'article 43, alinéa 1^{er}, de la même loi est complété comme suit :

« Si la réponse se rapporte à une publication en ligne, elle sera diffusée dans des conditions similaires à celles de l'information en cause et présentée comme résultant de l'exercice du droit de réponse. Elle est en outre soit publiée à la suite de l'information en cause, soit accessible à partir de celle-ci. Lorsque l'information n'est plus mise à disposition du public, la réponse est accompagnée d'une référence à celle-ci et d'un rappel de la date et de la durée de sa mise à disposition du public. La réponse demeure accessible durant la même période que celle pendant laquelle l'information qui la fonde est mise à disposition du public par l'éditeur. La durée pendant laquelle la réponse est accessible ne peut être inférieure à un jour. »

Art. 6. L'article 44 de la même loi est complété par un alinéa 2 nouveau libellé comme suit :

« Lorsqu'il s'agit d'une publication en ligne, la réponse 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 de réponse reste à la disposition du public dans des archives électroniques, la réponse doit être accessible depuis celle-ci. »

Art. 7. L'article 57, alinéa 1^{er}, de la même loi est complété comme suit :

« Si l'information postérieure se rapporte à une publication en ligne, elle sera diffusée dans des conditions similaires à celles de l'information en cause et présentée comme résultant de l'exercice du droit d'information postérieure. Elle est en outre soit publiée à la suite de l'information en cause, soit accessible à partir de celle-ci. Lorsque l'information n'est plus mise à disposition du public, l'information postérieure est accompagnée d'une référence à celle-ci et d'un rappel de la date et de la durée de sa mise à disposition du public. L'information postérieure demeure accessible durant la même période que celle pendant laquelle l'information qui la fonde est mise à disposition du public par l'éditeur. La durée pendant laquelle l'information postérieure est accessible ne peut être inférieure à un jour. »

Art. 8. L'article 58 de la même loi est complété par un alinéa 2 nouveau libellé comme suit :

« 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. »

Art. 9. À l'article 61 de la même loi, les termes « à l'article 6 » sont remplacés par les termes « à l'article 34*bis* ».

Luxembourg, le 4 juin 2024

Le Président-Rapporteur,
Félix EISCHEN