

**Projet de loi**

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

---

**Avis du Conseil d'État**

(22 décembre 2023)

Par dépêche du 5 janvier 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Communications et des Médias.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers, du Conseil de presse du Luxembourg, de l'Association luxembourgeoise des médias d'information, de la Chambre de commerce et de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 11 janvier, 19 janvier, 20 janvier, 17 février et 28 juin 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles et de l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen vise à réaliser, selon les auteurs, deux objectifs dont l'un, principal, concerne le droit de réponse consacré au chapitre 8 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, ci-après « loi de 2004 », et l'autre, accessoire, prévoit l'introduction de membres suppléants pour deux commissions du Conseil de presse.

En ce qui concerne le premier volet, selon les auteurs, il apparaît que le droit de réponse n'est pas assuré pour toute publication et que notamment, il n'est actuellement pas assuré pour toutes les publications en ligne en raison de l'absence du caractère « périodique » requis par l'article 36 de la loi de 2004. En effet, il résulte d'un arrêt de la Cour d'appel du 26 mars 2014<sup>1</sup>, cité par les auteurs, que l'exercice du droit de réponse n'est pas possible lorsqu'une publication est mise en ligne sur un site internet, et ce en raison de l'absence du caractère « périodique », « critère principal pour déterminer les publications visées par l'obligation de diffuser une réponse », requis par l'article 36 de la loi de 2004. Les auteurs en concluent que « le droit de réponse se limite actuellement aux publications, y compris celles diffusées en ligne, lorsqu'elles présentent un

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour d'appel du 26 mars 2014, n° 40919.

caractère périodique (comme une newsletter). En revanche, le droit de réponse tel que défini par la loi ne s'applique pas aux sites internet. »

Ainsi, les auteurs du projet de loi entendent « remédier à cette situation en introduisant le droit de réponse ainsi que les modalités du droit d'information postérieure pour les publications en ligne ».

## Examen des articles

### Articles 1<sup>er</sup> à 3

Sans observation.

### Article 4

À l'article sous examen, il est prévu que la réponse, qui prend la forme d'un écrit, 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. Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de renvoyer à une recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006<sup>2</sup>, 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.

Par ailleurs, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et notamment l'arrêt *Melnitchouk c. Ukraine*<sup>3</sup>, 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. En effet, la Cour considère qu'il « existe [...] des situations où l'État peut avoir une obligation positive d'assurer la liberté d'expression d'un individu dans de tels médias [...]. En tout état de cause, l'État 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 [...]. »

Tenant compte de tout ce qui précède, le Conseil d'État estime que la limitation de la longueur de la réponse à la longueur de l'information qui l'a provoquée est susceptible de poser problème au regard de l'effectivité du droit de réponse. En effet, si l'information qui a provoqué la réponse se limite à quelques mots voire à une seule phrase, la réponse devrait, conformément à la disposition sous examen, également être limitée à quelques mots voire à une

---

<sup>2</sup> Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne.

<sup>3</sup> Cour EDH, 5 juillet 2005, *Melnitchouk contre Ukraine*, req. 28743/03.

seule phrase. Or, une telle limitation ne garantit pas, dans toutes les hypothèses, une « possibilité raisonnable d'exercer son droit de réponse ». Le Conseil d'État est dès lors amené à s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

#### Articles 5 à 8

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Préambule

Aux projets de loi, le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation.

#### Article 1<sup>er</sup>

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « un alinéa 3 nouveau ».

#### Article 3

Les termes « Dans l'article 36 » sont à remplacer par les termes « À l'article 36 ».

#### Article 5

À la phrase liminaire, les termes « par les phrases suivantes » sont à remplacer par les termes « comme suit ». Cette observation vaut également pour l'article 7, phrase liminaire.

#### Article 6

À la phrase liminaire, les termes « 2 nouveau » sont à insérer derrière le terme « alinéa ». Cette observation vaut également pour l'article 8, phrase liminaire.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 22 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz