

N° 6037³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et de la loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(9.3.2010)

Par dépêche du 26 novembre 2009, le Président de la Chambre des députés a, en se référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media et des Communications dans sa réunion du 25 novembre 2009. Au texte des amendements ont été joints une motivation ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi.

Amendements 1 et 4

D'après son exposé des motifs, le projet de loi n'apporterait que „quelques adaptations ponctuelles au niveau de la définition du journaliste [et] de la protection du titre de journaliste“. Or, les amendements parlementaires sous rubrique entraînent une modification substantielle de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

Il convient tout d'abord de rappeler le système mis en place par la loi précitée du 8 juin 2004.

A l'article 3, point 6 de cette loi, le „journaliste“ est défini comme suit:

- une personne qui exerce une activité principale rémunérée consistant en la collecte, l'analyse, le commentaire et le traitement rédactionnel d'informations;
- une personne exerçant à titre régulier une activité de collecte, d'analyse, de commentaire et de traitement rédactionnel d'informations, à condition que cette activité génère dans le chef de la personne concernée des revenus substantiels.

Il y avait, d'après les auteurs de la loi du 8 juin 2004, donc, d'un côté, les journalistes qui exerçaient une activité principale rémunérée et, de l'autre, les journalistes qui exerçaient cette activité à titre régulier, à condition d'en percevoir des revenus substantiels.

L'article 31 de la loi du 8 juin 2004 prévoit en outre qu'une carte de journaliste peut être accordée aux conditions suivantes limitativement énumérées:

- il faut être journaliste au sens de l'article 3, point 6, de la loi;
- le demandeur doit être majeur d'âge;
- il ne doit pas être déchu au Luxembourg en tout ou en partie de ses droits civils et n'avoir pas encouru à l'étranger une condamnation qui, si elle avait été prononcée au Luxembourg, aurait entraîné la déchéance de tout ou partie de ces droits; et
- il ne doit exercer aucun commerce ni activité ayant pour objet principal la publicité. Il convient de signaler que le projet de loi sous rubrique modifie cette dernière condition, en ce sens que l'adjectif „principal“ est biffé. Le Conseil d'Etat renvoie sur ce point à son avis du 14 juillet 2009.

Contrairement à ce qui existait sous l'empire de la loi du 20 décembre 1979 relative à la reconnaissance et à la protection du titre professionnel de journaliste, „le fait que cette personne détienne ou non une carte professionnelle n'est pas relevant pour déterminer la qualité de journaliste“ (projet de

loi No 4910 qui allait devenir la loi du 8 juin 2004, exposé des motifs): l'autorisation préalable par le biais d'une carte de journaliste revenait à „une espèce de condition voire d'autorisation préalable à l'exercice de la liberté de la presse, incompatible avec le prescrit de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La loi [du 8 juin 2004] a remédié à ce problème par l'abolition de la condition de détention d'une carte professionnelle pour la reconnaissance en tant que journaliste des personnes concernées“ (L. Mosar et P. Goergen, *Liberté d'expression dans les médias*, No 92, p. 44; Rapport de la Commission des Media et des Communications, doc. parl. No 4910¹⁸, p. 28).

Le projet de loi sous examen s'écarte de ce système.

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à exposer le système tel qu'il se dégage des vues des auteurs du projet de loi et des amendements parlementaires avant de proposer les modifications qui doivent, à son avis, être apportées au projet de loi.

*

1) LE PROJET DE LOI TEL QUE MODIFIE PAR LES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Les amendements 1 et 4 concernent la notion de „journaliste“ (amendement 1) et la protection du titre de journaliste professionnel (amendement 4).

a) La notion de „journaliste“

Comme déjà indiqué plus haut, l'article 3, point 6 de la loi du 8 juin 2004 prévoit deux catégories de „journalistes“:

- ceux qui exercent une activité principale rémunérée; et
- ceux qui exercent à titre régulier une activité, à condition que cette activité génère dans le chef de la personne concernée des revenus substantiels.

Le projet de loi a modifié cette seconde catégorie en remplaçant la notion de „revenus substantiels“. La personne concernée, qui exerce l'activité journalistique à titre non principal, mais régulier, doit en tirer le „principal de ses ressources“.

Dans son avis du 14 juillet 2009, le Conseil d'Etat avait, outre les difficultés pour circonscrire la notion de „ressources“, souligné que:

„Un journaliste peut donc être une personne exerçant une activité journalistique à titre principal, dont la rétribution ne représente pas nécessairement le principal de ses ressources, ou bien une personne exerçant cette activité à titre régulier dont elle tire le principal de ses ressources, sans que dans cette seconde hypothèse l'activité en question constitue pour elle une activité principale.

Se pose ainsi la question si une personne est en mesure d'exercer une activité régulière, mais non principale tout en en tirant le principal de ses revenus.“ (Doc. parl. No 6037¹, p. 3)

Dans sa dernière mouture résultant des amendements parlementaires, la définition de „journaliste“ regroupe les deux catégories suivantes. Est „journaliste“:

- la personne qui exerce à titre principal une activité journalistique rémunérée (*condition inchangée*); et
- la personne qui exerce „à titre régulier une activité [journalistique] dont elle tire son revenu professionnel principal“.

La définition, telle qu'elle résulte des amendements parlementaires, n'englobe donc plus que les journalistes professionnels, soit parce qu'ils exercent une activité principale, soit parce qu'ils en tirent un revenu professionnel principal.

Le fait de limiter les droits inscrits dans la loi du 8 juin 2004, et notamment la protection des sources, aux seuls journalistes qui exercent une activité professionnelle rémunérée ou qui en tirent un revenu professionnel principal ne se heurte pas à la recommandation R(2000)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information, dans la mesure où l'exposé des motifs de cette recommandation explique que la notion de „journaliste“ exige

„un certain caractère professionnel, c'est-à-dire qu'un journaliste, normalement, travaille régulièrement et reçoit une forme ou une autre de rémunération pour son travail“.

En revanche, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'utiliser deux définitions différentes pour désigner une seule et même catégorie de personnes, à savoir les „journalistes professionnels“, alors même que cette dernière notion n'est pas utilisée en tant que telle dans le projet de loi.

La première catégorie (est journaliste la personne qui „exerce à titre principal une activité rémunérée“) ne semble pas se différencier de la seconde (est journaliste la personne qui „exerce à titre régulier une activité dont elle tire son revenu professionnel principal“). Dans cette dernière, l'exercice d'une activité journalistique est certes „régulier“ (par opposition à „principal“), mais cette activité doit générer un revenu professionnel „principal“.

Le fait que l'activité soit exercée „à titre régulier“ est relégué au second plan, dans la mesure où il faut que la personne en tire un revenu tant professionnel que principal.

b) La protection du titre de journaliste professionnel

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'amendement 4 portant sur les nouveaux points 7 et 8 de l'article 1er pour deux raisons:

En premier lieu, les auteurs des amendements parlementaires entendent protéger le titre de „journaliste professionnel“. Or, la loi du 8 juin 2004 ne fait nulle part ailleurs référence à ce titre qu'elle ne définit même pas.

La loi du 8 juin 2004 ne connaît que la notion de „journaliste“ qu'elle définit à l'article 3, point 6.

Il faudra d'abord définir la notion de „journaliste professionnel“ pour pouvoir en protéger le titre. Le Conseil d'Etat reviendra plus loin sur cette question.

La notion de „journaliste“ n'étant pas protégée, tout le monde pourra porter le titre de „journaliste“ sans se faire sanctionner, du moins au titre de la loi du 8 juin 2004, mais quiconque se décrira comme „journaliste professionnel“ encourra une sanction pénale, alors même que ce „titre“ n'est pas défini. La sanction pénale risquera ainsi de rester lettre-morte.

En deuxième lieu, le nouvel alinéa 2 de l'article 31 prévoit que personne n'est autorisé à porter le titre de „journaliste professionnel“ s'il n'est pas porteur de la carte de journaliste. Un journaliste „professionnel“ ne voit donc son titre protégé que s'il est titulaire d'une carte de journaliste.

La philosophie de la loi du 8 juin 2004 s'en trouverait entièrement bouleversée: en vertu de cette loi, la détention d'une carte professionnelle n'est pas pertinente pour conférer à une personne la qualité de „journaliste“. La loi du 8 juin 2004 est ainsi conforme à la recommandation R(2000)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui, dans son exposé des motifs, précise que „une accréditation ou une affiliation professionnelles ne sont pas nécessaires“ en vue de la détermination de la qualité de „journaliste“. Le Conseil d'Etat ne peut donc admettre que le titre de „journaliste professionnel“ ne soit protégé que dans l'hypothèse où la personne concernée est titulaire d'une carte de journaliste. Il relève également qu'en France, par exemple, la carte de journaliste ne constitue pas „un permis d'exercice de cette activité. Elle ne contribue pas à faire de quelqu'un un journaliste professionnel“ (E. Derieux, Rép. trav. Dalloz, v° journaliste, p. 9, No 104; Cass. soc., 1er avril 1992, D. 1992, IR p. 157).

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat doit maintenir son opposition formelle aux points 7 et 8 de l'article 1er du projet de loi, même dans la version résultant de l'amendement 4.

*

2) LES PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT

Si les auteurs du projet de loi et la commission parlementaire veulent protéger le titre de „journaliste professionnel“, encore faut-il déterminer ce qu'est un „journaliste professionnel“, quelles sont les relations entre le titre „journaliste professionnel“ et la carte de „journaliste professionnel“ ainsi qu'entre ce titre et sa protection. Enfin, le législateur devra intégrer dans la loi du 8 juin 2004 les modalités du stage auquel les journalistes professionnels sont actuellement astreints, sans que cette pratique se retrouve inscrite dans un texte législatif ou réglementaire.

a) La notion de „journaliste professionnel“

L'article 3, point 6 de la loi du 8 juin 2004 contient déjà une définition du „journaliste professionnel“, sans le nommer.

Puisque la loi du 8 juin 2004 ne vise plus que les journalistes professionnels, l'article 3, point 6 doit contenir la définition du „journaliste professionnel“ et mentionner ce terme expressément.

Dans la mesure où les deux définitions contenues dans l'amendement 1 se recoupent, le Conseil d'Etat propose de n'en garder qu'une seule, soit celle figurant déjà au point 6 de l'article 3 (la personne qui exerce à titre principal une activité journalistique rémunérée) soit celle proposée à l'amendement 1 (la personne qui exerce „à titre régulier une activité dont elle tire son revenu professionnel principal“).

Afin de circonscrire le champ d'application de la loi, au lieu de se référer au „journaliste“, il convient, au point 6 de l'article 3, tout comme dans l'ensemble du corps de la loi du 8 juin 2004, de parler de „journaliste professionnel“. Il conviendra en conséquence de procéder de façon systématique au remplacement dans l'intégralité du texte de la notion de „journaliste“ par celle de „journaliste professionnel“. Cette modification pourra faire l'objet d'un nouveau point 1, conçu dans les termes suivants:

„1. Toute référence à l'expression „journaliste“ est remplacée par une référence à l'expression „journaliste professionnel“.“

Les points 1 à 8 actuels seront à décaler d'une unité.

b) Le titre de „journaliste professionnel“ et la carte de „journaliste professionnel“

La philosophie des auteurs du projet de loi, et surtout celle des auteurs des amendements parlementaires, est de lier le titre de „journaliste professionnel“ à la détention d'une carte de journaliste professionnel.

Le Conseil d'Etat ne peut pas partager ce point de vue et doit s'y opposer formellement pour les raisons énoncées ci-dessus. Il en irait de même pour tout texte qui lierait ou dont la conséquence serait de lier la reconnaissance de la qualité ou du titre de „journaliste professionnel“ à la détention d'une carte professionnelle.

Le journaliste professionnel ne peut pas être obligé d'être détenteur d'une telle carte pour être admis à exercer sa profession.

L'absence de lien entre le „journaliste professionnel“ et la carte professionnelle afférente aboutit à l'existence de deux catégories de „journalistes professionnels“, à savoir ceux qui sont titulaires d'une telle carte parce qu'ils se sont vu délivrer une carte professionnelle et ceux qui, tout en remplissant eux aussi les conditions légales de l'exercice de la profession, n'ont pas demandé une telle carte. Il serait indiqué d'inscrire dans la définition du „journaliste professionnel“ une référence aux conditions imposées pour l'exercice de cette profession.

Il convient de noter que les conditions qui figurent actuellement à l'article 31, en tenant compte de la modification introduite par le projet de loi sous rubrique, sont limitatives: quiconque les remplit doit se voir accorder, s'il le demande, la carte de „journaliste professionnel“. L'exigence de toute autre condition non énumérée dans la loi, comme le respect d'un code de déontologie, contreviendrait à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution.

Compte tenu des développements qui précèdent, l'article 3, point 6, pourrait se lire comme suit:

„6. „Journaliste professionnel: toute personne qui exerce à titre principal une activité rémunérée [ou bien: qui exerce à titre régulier une activité dont elle tire son revenu professionnel principal], que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant, auprès ou pour le compte d'un éditeur et qui consiste dans la collecte, l'analyse, le commentaire et le traitement rédactionnel d'informations, à condition que cette personne [suivent les conditions figurant actuellement à l'article 31 et éventuellement d'autres conditions]“.“

L'article 31 se lirait ainsi:

„Art. 31. La carte de journaliste professionnel constitue une attestation de l'exercice du métier de journaliste professionnel et est délivrée à toute personne qui remplit les conditions de l'article 3, point 6.“

Le point 6 de l'article 1er du projet de loi sous examen, visant à supprimer le terme „principal“ à l'endroit de l'article 31, point (4) deviendrait superflu, ayant été intégré dans la définition de „journaliste professionnel“ de l'article 3, point 6.

A propos du code de déontologie, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité d'inscrire comme condition pour être reconnu comme „journaliste professionnel“ un tel document qui n'est pas juridiquement contraignant, à moins que le législateur décide de faire de son respect une condition pour l'exercice de la profession et de publier le texte au Mémorial à l'instar de ce qui se pratique pour les professions d'avocat et de médecin. Le code de déontologie, s'il devait constituer une condition pour se voir reconnaître le titre de „journaliste professionnel“ doit être inscrit dans la loi du 8 juin 2004 et son caractère contraignant reconnu.

c) Les relations entre le titre de „journaliste professionnel“ et la protection de ce titre

La détention par un journaliste d'une carte de „journaliste professionnel“ ne peut en aucun cas être une condition à la protection de son titre.

Le point 7 de l'article 1er tel qu'il résulte de l'amendement 4 doit dès lors être supprimé sous peine d'opposition formelle.

Quant au point 8 (7 selon le Conseil d'Etat) de cet article 1er, résultant lui aussi de l'amendement 4, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement pour les mêmes raisons, sauf à le rédiger de la manière suivante tout en reprenant les dispositions de l'article 41 de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat pour ce qui est du montant de l'amende:

„Quiconque fait état de la qualité de „journaliste professionnel“, sans remplir les conditions prévues à l'article 3, point 6, est puni d'une amende de 500.- à 25.000.- euros. En cas de récidive, l'amende est portée au double.“

Le Conseil d'Etat propose de ne pas rattacher ce point 8 (devenant le point 6) de l'article 1er comme article 83bis. Le chapitre XIII de la loi du 8 juin 2004 comprenant les articles 77 à 83 comportait des dispositions modifiant le Code pénal. Ces modifications ayant été effectuées lors de l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 2004, tant le chapitre XIII que les articles 77 à 83 sont disponibles. Le Conseil d'Etat suggère dès lors de faire figurer le point 8 (devenant le point 7) de l'article 1er comme nouvel article 77, les articles 78 à 83 restant vacants, et le chapitre XIII pourra s'intituler „Disposition pénale“.

d) Les journalistes professionnels stagiaires

La pratique actuelle du Conseil de presse consistant à délivrer, à côté des cartes de journalistes, des cartes de journalistes stagiaires n'est pas prévue par la loi du 8 juin 2004, qui ne fait référence ni aux journalistes stagiaires ni aux cartes de journalistes stagiaires. La valeur juridique des cartes de journalistes stagiaires est ainsi hautement douteuse. Si, sous le régime légal actuel, le journaliste „stagiaire“ remplit les conditions de l'article 3, point 6 et celle de l'article 31, il s'agit, au sens de la loi du 8 juin 2004, d'un journaliste titulaire d'une carte de journaliste.

Si le but est qu'au début de leur carrière professionnelle, les journalistes suivent un stage, il faut absolument régler ce point dans la loi du 8 juin 2004. En France, l'article R. 7111-5 du Code du travail précise que „La commission de la carte d'identité des journalistes professionnels délivre une carte de stagiaire à la personne qui a moins de deux ans d'ancienneté dans la profession“.

Les modalités du stage devront également être déterminées, du moins en ce qui concerne leur principe et l'organe chargé de l'organisation du stage dans la loi, un règlement grand-ducal pouvant en régler les détails.

Le Conseil d'Etat tient à souligner une nouvelle fois que la carte de journaliste ne peut constituer une condition à l'exercice de la profession et que ce principe aura nécessairement un impact sur l'organisation et les effets du stage. Par analogie, ce raisonnement s'appliquerait à une éventuelle formation continue.

e) Disposition transitoire

La nouvelle définition de „journaliste professionnel“ ainsi que les futures règles éventuelles concernant les journalistes professionnels stagiaires rendent nécessaire l'inscription dans le projet de loi sous

examen d'une disposition transitoire. Qu'en est-il du sort des titulaires d'une carte professionnelle qui ne rempliront plus les conditions de la loi à venir? De même, la question des journalistes en stage lors de l'entrée en vigueur de la loi issue du projet de loi sous rubrique devra, le cas échéant, être réglée.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „article 23 (1)“ par „article 23, paragraphe 1er“.

Amendement 3

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 5

Par son amendement 5, la commission parlementaire entend introduire, dans le projet de loi sous examen, un article 2 tendant à modifier la loi du 3 août 1998 portant sur la promotion de la presse écrite. L'intitulé du projet de loi est ainsi modifié par la même occasion.

Suite à ses observations à propos de la notion de „journaliste professionnel“ à l'endroit des amendements 1 et 4, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra remplacer les références à la notion de „journaliste“ par „journaliste professionnel“.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce que, sous l'effet du changement de régime opéré par la loi du 8 juin 2004, le Conseil de presse puisse „admettre“ des journalistes professionnels aux fins du calcul des journalistes pour la qualification d'organe de presse. Non seulement il ne s'agit pas d'une mission qui lui est attribuée par la loi du 8 juin 2004, mais aussi et surtout le lien entre la carte de presse (délivrée par le Conseil de presse) et la qualité de journaliste professionnel serait réintroduit.

Compte tenu des principes du droit communautaire, il convient de signaler que par „journaliste professionnel“ il ne faut pas nécessairement entendre ceux qui remplissent les conditions de la loi du 8 juin 2004, mais encore ceux qui sont reconnus comme tels dans les autres Etats membres de l'Union européenne.

En tenant compte de quelques modifications rédactionnelles, l'article 2 du projet de loi se lira dès lors:

„Art. 2. L'article 2, lettre c) de la loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite est modifié comme suit:

„c) dotée d'une équipe rédactionnelle d'un minimum de cinq journalistes professionnels à plein temps liés à l'éditeur par un contrat de travail à durée indéterminée, étant entendu que deux journalistes professionnels à mi-temps équivalent à un journaliste professionnel à plein temps;“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 mars 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

