

N° 7631⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme
professionnel et abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998
sur la promotion de la presse écrite**

* * *

AVIS DU CONSEIL DE PRESSE

(4.12.2020)

Préambule

Le Conseil de Presse, personne morale de droit public instituée en 1979, regroupe de manière paritaire journalistes et éditeurs. Il assure l'autorégulation des journalistes professionnels au Luxembourg. Le présent avis a été adopté par la plénière du Conseil de presse en date du 4 décembre 2020.

La réforme du régime de promotion de la presse sous revue établit le nombre de journalistes professionnels employés en tant que critère principal dans l'octroi d'une aide financière aux médias. Le travail du Conseil de Presse, dont la commission des cartes décide de l'octroi de la carte de journaliste professionnel, jouera ainsi un rôle clé dans la mise en œuvre du nouveau régime d'aide proposé.

Le présent avis se focalise en conséquence en particulier sur l'impact de la réforme sur le travail du Conseil de presse lui-même. L'avis repose par ailleurs sur le travail réalisé par les associations professionnelles regroupant d'une part les journalistes professionnels (ALJP) et d'autre part les éditeurs de médias d'information (ALMI). Le Conseil de presse renvoie toutefois aux avis de l'Association Luxembourgeoise des Journalistes Professionnels et de l'Association Luxembourgeoise des Médias d'information pour leurs avis détaillés.

Considérations générales

Le Luxembourg a une longue tradition d'une presse pluraliste. Les intérêts partisans des principaux acteurs sociétaux du Grand-Duché ont longtemps été un des principaux moteurs du secteur. Ces dernières décennies ont par contre vu une professionnalisation accrue des médias, alors que la publicité commerciale a pris plus d'importance dans leurs recettes. En même temps, on a pu constater un intérêt accru de groupes de médias internationaux pour le marché luxembourgeois. La réalité des médias luxembourgeois reste en même temps celle d'un marché circonscrit en termes absolus qui est en plus morcelé en terme linguistiques et culturels.

La volonté politique, saluée par le Conseil de presse, de maintenir un paysage médiatique pluraliste a dès les années 1970 conduit à l'introduction d'un régime d'aides directes à la presse. Le projet de loi sous revue se situe dans la continuité de l'esprit de la loi de 1974 tout en proposant une réforme fondamentale.

Les régimes d'aides aux médias soulèvent à raison des inquiétudes quant à l'indépendance des organes de presse visés. Le Conseil de presse soutient les aides financières aux médias non pas parce qu'elles constituent une solution idéale, mais parce qu'il s'agit d'un outil légitime pour atteindre, dans un marché aux contraintes particulières, l'objectif prioritaire d'une presse pluraliste disposant des moyens nécessaires pour remplir son rôle indispensable dans une société démocratique.

Le Conseil de presse insiste en même temps sur l'importance que tout régime d'aide aux médias doit instaurer un droit indisputable à ce soutien financier pour tout média respectant les critères établis, qui doivent en conséquence être clairement définis. Le rôle du politique et de l'administration doit se

limiter à la simple vérification objective du respect des critères établis. Le régime doit ainsi exclure qu'une appréciation politique ou partisane puisse interférer avec l'application du cadre légal arrêté.

Le Conseil de presse salue dans ce contexte qu'avec l'adoption du projet de loi sous revue, le régime d'aides directes aux médias soit à nouveau gouverné par une loi, adoptée par le pouvoir législatif, plutôt que par un règlement, relevant du seul pouvoir exécutif.

Situation économique de la presse

L'introduction d'une aide directe à la presse en 1974 a permis d'abord le maintien d'une presse quotidienne et hebdomadaire pluraliste au Luxembourg et ensuite la naissance de nouveaux titres de presse, répondant au développement de nouveaux publics de lecteurs dans une population croissante. De six titres de presse en 1974, le nombre de bénéficiaires a progressivement augmenté à onze titres en 2001.

Depuis, deux titres bénéficiaires de l'aide ont arrêté de paraître : *La Voix du Luxembourg* en 2011 après dix ans et *Le Jeudi* en 2019 après 22 ans d'existence. *Le Lëtzebuurger Journal*, bénéficiaire de l'aide depuis 1974, disparaîtra en tant que quotidien imprimé fin 2020 après 72 ans et ne pourra dès lors plus bénéficier de l'aide sous le régime actuel.

La presse imprimée payante a vu son modèle d'affaires fondamentalement remis en cause avec l'avènement de l'Internet. Si en termes de lecteurs, les sites web permettent d'atteindre de nouveaux publics, les nouvelles possibilités de publication en ligne d'annonces et de publicité commerciale pèsent lourdement sur les recettes traditionnelles des éditeurs de presse imprimée.

Ces deux mouvements peuvent aussi être observés dans les statistiques du Conseil de presse relatives aux cartes de journaliste professionnel. En 2010, les éditeurs bénéficiaires de l'aide à la presse employaient 229 journalistes professionnels. Cinq ans plus tard, surtout sous l'impulsion de nouvelles équipes dédiées aux sites Internet des titres, leur nombre avait augmenté à 240. Or, les revenus ne suivaient pas. Sur Internet, les recettes de la publicité ne se sont pas développées comme espéré. Dans les publications imprimées, elles se sont effondrées. A la mi-2020, les titres éligibles à l'aide à la presse n'employaient ainsi plus que 189 journalistes professionnels reconnus par le Conseil de presse. D'ici la fin de l'année, ce chiffre aura, eu égard aux développements récents dans le secteur, une nouvelle fois baissé de manière significative.

Le régime d'aide à la presse actuel ne réussit donc plus à remplir son objectif principal, qui consiste à assurer un paysage médiatique pluraliste digne d'un État indépendant. De nouveaux médias ont certes vu le jour au cours des deux dernières décennies. Ces succès sont indéniablement à saluer. Ils soulignent en même temps que les critères de l'actuel régime d'aides directes à la presse ne permettent plus de couvrir l'ensemble des médias en principe concernés, eu égard aux évolutions technologiques et nouvelles habitudes de consommation de médias.

Appréciation générale

Le Conseil de presse salue quant au principe la réforme fondamentale du régime d'aides directes à la presse écrite prévue par le projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel. Ceci vaut en particulier pour l'élargissement des bénéficiaires au delà des publications imprimées à celle publiées au moyen d'un site Internet. Ceci vaut aussi, malgré certaines inquiétudes au sujet de possibles effets pervers, pour l'importance accordée au travail des journalistes professionnels au sein des médias concernés.

La réforme proposée élargit de manière significative les types de titres de presse éligibles – en ce qui concerne les moyens de publication, les modèles économiques, le rythme de publication ou encore la langue de publication. Elle répond ainsi à une des inquiétudes identifiées ci-dessus par rapport au maintien d'une presse écrite pluraliste, qui dispose des moyens nécessaires pour offrir des contenus de qualité.

En l'état actuel, le projet de loi ne répond par contre que de manière très limitée aux défis rencontrés par les médias bénéficiaires en termes de revenus. Sauf pour les nouveaux bénéficiaires, les aides distribuées n'augmenteront pas de manière significative. Le mécanisme de calcul, tel que proposé, n'a par ailleurs qu'un effet de redistribution limité. Il aboutit en effet à accorder l'aide la plus importante aux rédactions les plus importantes. Les facteurs correcteurs sont peu importants. Le Conseil de presse rejoint en conséquence l'ALJP et l'ALMI pour regretter la revue à la baisse des montants d'aide par

journaliste professionnel par rapport aux avant-projets que le gouvernement lui avait soumis pendant la période de préparation de la réforme.

Commentaires relatifs au projet de loi n° 7631

Comme indiqué plus haut, le Conseil de presse renvoie aux avis de l'ALJP et de l'ALMI pour le commentaire détaillé des articles du projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

La composition de la commission « Aide à la presse » prévue à l'article 14 le touchant directement, le Conseil de presse estime préférable de préciser que ses quatre représentants (et leurs suppléants) soient désignés pour la moitié par le groupe des journalistes professionnels et pour la moitié par le groupe des éditeurs.

Commentaires relatifs à la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias

La mise en œuvre du nouveau régime d'aide dépendra largement de la définition de journaliste professionnel, arrêtée par loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. Sur base des expériences de sa commission des cartes de presse, le Conseil de presse recommande de revoir cette définition afin de clarifier le plus que possible les critères d'appréciation pour l'octroi de la carte de journaliste professionnel.

Le Conseil de presse propose de modifier la définition de « journaliste professionnel » reprise au point 6 de l'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 2004 comme suit :

- « journaliste professionnel » : toute personne qui exerce à titre de profession principale et moyennant rémunération une activité, que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant auprès ou pour le compte d'une publication d'information générale, qui consiste dans la collecte, l'analyse, le commentaire et le traitement rédactionnel d'informations, à condition que cette personne remplisse les conditions suivantes:
 - 1) avoir la qualité de journaliste au sens de la présente loi depuis au moins trois mois,
 - 2) avoir l'âge de la majorité,
 - 3) ne pas être déchu, au Grand-Duché de Luxembourg, en tout ou en partie, des droits civils énumérés à l'article 11 du Code pénal et n'avoir encouru à l'étranger une condamnation qui, si elle avait été prononcée au Grand-Duché de Luxembourg, aurait entraîné la déchéance de tout ou partie de ces droits,
 - 4) n'exercer aucune activité ayant pour objet la publicité ni aucun commerce, si ce n'est en qualité d'éditeur.

Cette définition se différencie sur plusieurs points de celle en vigueur depuis la loi du 11 avril 2010 modifiant celle du 8 juin 2004 :

- « profession principale et moyennant rémunération » : cette formulation, inspirée de la loi belge du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel, viendrait remplacer le formule actuelle de « exerce à titre régulier une activité dont elle tire son revenu professionnel principal ». En effet, la seule référence au revenu professionnel principal soulève la question des types de revenus à considérer. Les revenus doivent servir d'indicateur pour apprécier le respect des conditions, mais le critère de profession principale et moyennant rémunération semble plus approprié pour fixer le cadre dans lequel le critère du revenu est à considérer. Les critères de la DJU (Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union) en Allemagne prévoient dans le même esprit que « hauptberuflich tätig sind nur solche JournalistInnen, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus hauptberuflicher journalistischer Tätigkeit erzielen. »
- « publication d'information générale » : Le Conseil de presse recommande d'aligner les critères de l'octroi de cartes de journaliste professionnel et ceux du nouveau régime d'aides en limitant les deux aux seules publications d'information générale. Le Luxembourg suivrait ainsi l'exemple de la Belgique. Le travail du Conseil de presse pourrait ainsi se concentrer sur les professionnels des médias exigeant un degré de protection particulier de par les sujets couverts. Le critère d'information générale doit s'appliquer à la publication plutôt qu'à l'éditeur ou au journaliste. Le premier peut en effet publier différents titres, le second être affecté à un ressort ou un domaine d'expertise particulier.

La loi belge définit l'information générale comme suit : ceux qui, d'une part, rapportent les nouvelles concernant l'ensemble des questions d'actualité et qui, d'autre part, s'adressent à l'ensemble des lecteurs, des auditeurs ou des spectateurs. Le projet de loi sous revue pose aux bénéficiaires la condition de « diffuser une information générale destinée en ordre principal à l'ensemble ou à une partie significative du public résidant au Grand-Duché de Luxembourg, contribuer au pluralisme des opinions et produire du contenu relevant au moins des domaines politique, économique, social et culturel sur le plan national et international ». Le Conseil de presse est conscient que cette approche exclura certains détenteurs de cartes de journaliste professionnel actuels dédiés et respectueux des principes soutenant son code de déontologie. Il estime néanmoins que ce choix serait, dans l'ensemble, le plus cohérent.

- « depuis au moins trois mois » : Le Conseil de presse recommande de prévoir un certain temps d'activité réelle en tant que journaliste professionnel avant l'octroi d'une carte de journaliste professionnel. Ceci permettra à sa commission des cartes de presse d'apprécier les demandes de cartes non seulement sur les intentions mais sur le travail concret des personnes concernées. Tant la loi française (avec trois mois) que la loi belge (avec deux ans) exigent pour la reconnaissance du statut de journaliste professionnel d'avoir exercé la profession de journaliste depuis un certain temps.
- « aucune activité ayant pour objet la publicité ni aucun commerce, si ce n'est en qualité d'éditeur » : Quant à l'incompatibilité de la profession de journaliste avec d'autres activités commerciales et notamment celles liées à la publicité, le Conseil de presse recommande d'adapter la formulation de la loi. Le libellé actuel de la loi permet en effet deux interprétations contradictoires : ce n'est que le commerce ou l'activité ayant pour objet la publicité, qui est incompatible, ou encore, c'est, d'une part, tout commerce, même celui qui n'a pas trait à la publicité, et, d'autre part, toute activité liée à la publicité, qui est incompatible. Il y a en même temps lieu de prévoir que la fonction d'éditeur est, sous certaines conditions, assimilée à celle de journaliste professionnel. De même, il faut prévoir que les journalistes freelances puissent organiser leur activité par le recours à une société commerciale.

Outre la définition même du « journaliste professionnel », le Conseil de presse juge nécessaire d'apporter un certain nombre de précisions au cadre légal l'entourant.

Professions assimilées

Une interprétation stricte de la définition de journaliste professionnel risque de limiter cette reconnaissance aux seuls journalistes auteurs de textes publiés sous forme écrite ou audiovisuelle. Il y a dès lors lieu de préciser quelles fonctions et professions sont à assimiler aux journalistes professionnels. Il y a en premier lieu à prévoir les photographes de presse et les vidéastes, pour autant que cette activité soit leur profession principale. Le principe général devrait être le caractère journalistique du travail des concernés, à distinguer des tâches purement techniques et administratives au sein d'une rédaction.

Désignation de la Carte de journaliste

La modification de loi modifiée du 8 juin 2004 devrait aussi être l'occasion de généraliser la notion de « carte de journaliste professionnel » plutôt que « carte de presse ». Dans la loi modifiée de 2004, la carte est désignée de « carte de journaliste » (art. 23.1), mais elle est octroyée par une Commission des Cartes de presse et une Commission d'appel des Cartes de presse (Section 4). Les règlements grand-ducaux relatifs aux cartes recourent au terme « carte de presse » (Règlement grand-ducal du 8 décembre 2010 portant création d'une carte de presse de journaliste professionnel et d'une carte de presse de journaliste professionnel stagiaire ; Règlement grand-ducal du 6 avril 2013 concernant la création et l'usage d'un signe distinctif particulier « Presse »).

Pouvoir de contrôle

Le Conseil de presse et ses commissions sont supposés appliquer et contrôler le respect des critères d'attribution des cartes de presse tels que prévus dans la loi. Il y a dès lors lieu de formaliser les pouvoirs du Conseil de presse par rapport aux informations à fournir par les demandeurs d'une carte ainsi que les conditions sous lesquelles ces informations, souvent personnelles et sensibles, sont à traiter par le Conseil de presse.

Journalistes stagiaires

La loi modifiée du 8 juin 2004 ne prévoit plus, depuis la réforme de 2010, de stage pour les journalistes professionnels ne disposant pas d'expérience professionnelle. Le règlement grand-ducal du 8 décembre 2010 prévoit toutefois toujours l'attribution de cartes de journaliste professionnel stagiaire. Le Conseil de presse tient à ce que la reconnaissance du titre de journaliste professionnel soit liée à un minimum de formations, notamment au regard du Code de déontologie au centre de la mission du Conseil de presse, ce qui correspond aussi à l'esprit de la réforme de l'aide à la presse. Le Conseil de presse plaide donc pour que soit prévu dans la loi, en absence d'expérience professionnelle, un stage de deux ans ainsi que le pouvoir du Conseil de presse, d'exiger le suivi de formations offertes par lui. Les journalistes professionnels stagiaires sont en même temps à reconnaître comme journalistes professionnels au sens du projet de loi sous revue.

Accès à l'information

Alors que la mise en œuvre de ces recommandations rend nécessaire une modification de la loi modifiée du 8 juin 2004, le Conseil de presse tient à rappeler sa revendication de longue date d'arrêter dans le cadre de cette loi un droit à l'information pour les journalistes professionnels par rapport aux institutions et organismes de droit public. Ce droit se justifie au regard de leur mission d'intérêt public reconnue par la Constitution et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le Luxembourg s'inspirerait ainsi utilement du modèle des législations de presse de Sarre, Bavière, Rhénanie du Nord-Westphalie et du Bade-Wurtemberg, par exemple, ou encore des initiatives y relatives au niveau fédéral en Allemagne.

Observations quant aux effets des modifications recommandées

Interactions entre carte de journaliste et aide à la presse

Afin d'éviter des conflits entre les dispositions relatives au régime d'aide et celles relatives aux cartes de journaliste professionnel, le Conseil de presse estime qu'il y a lieu de prévoir de manière générale que ce soit la date de l'embauche ou de l'affectation à une tâche de journaliste, pas la date de l'octroi de la carte de journaliste professionnel, qui prévaut dans l'octroi de l'aide à la presse. De même, il y a lieu d'exclure que le Conseil de presse puisse être tenu responsable pour une éventuelle perte de recettes de l'aide à la presse en cas de refus d'une carte de presse si ce refus était réformé par après par les juridictions administratives.

Accès et accréditation

La détention d'une carte de journaliste professionnel est aujourd'hui souvent la condition pour garantir l'accès à certaines informations ou certaines manifestations. La nouvelle définition proposée, de n'accorder une carte de journaliste professionnel qu'aux seuls collaborateurs de publications d'information générale, risque d'exclure certains journalistes de l'accès à certaines manifestations. Or, la détention d'une carte de journaliste professionnel n'est que rarement un critère pertinent, alors que « journaliste professionnel » n'est pas une profession réglementée mais un titre protégé. Le principe général reste celui de la liberté de la presse, telle qu'établie par l'article 24 de la Constitution. Les organisations et institutions limitant l'accès aux seuls détenteurs de cartes de journalistes professionnels devront dès lors apprécier la proportionnalité de cette approche par rapport au principe général de liberté de presse.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des membres présents et représentés, le 4 décembre 2020

Luxembourg, le 4 décembre 2020

Le président,
Jean-Lou SIWECK

