

Luxembourg, le 8 mai 2025

Objet : Projet de loi n°8421¹ sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique, portant modification :
1° de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ;
2° de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte ;
3° de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel - Amendements gouvernementaux. (6704bisSBE/FKA)

*Saisine : Ministre d'Etat /
Ministre déléguée auprès du Premier Ministre, chargée des Médias et de la Connectivité
(10 avril 2025)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements gouvernementaux (ci-après les « Amendements ») au projet de loi n°8421 (ci-après le « Projet »), à propos duquel la Chambre de Commerce a rendu son avis en date du 20 janvier 2025 (ci-après, l'« Avis initial »)² visent à modifier la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

Plus spécifiquement, les trois Amendements sous avis visent à :

- inclure également le gérant-journaliste (éditeur) bénéficiaire d'une carte de presse du Conseil de presse du Luxembourg dans le champ d'application de la loi ;
- garantir que la majorité de la surface totale d'une publication de presse est consacrée à l'information d'actualité politique et générale ;
- prolonger et introduire l'indexation de la compensation financière du régime transitoire.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers l'avis du 20 janvier 2025 sur le site de la Chambre de Commerce](#)

En bref

- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux apportés aux dispositions du Projet ayant trait à la loi du 30 juillet 2021, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.
- Toutefois, elle n'est pas en mesure d'approuver l'ensemble du Projet tel qu'amendé et demande, d'une part, qu'il soit scindé en deux projets distincts de manière à dissocier la ratification de la Convention de Tromsø et la reconnaissance d'un accès spécifique aux documents au profit des journalistes professionnels et, d'autre part, que concernant l'accès aux informations des journalistes professionnels, seule la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias soit amendée, à l'exclusion de la Loi ATO.

Considérations générales

Pour rappel, le Projet a pour objet de modifier trois lois distinctes :

- d'une part, la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (chapitre 1^{er} du Projet) afin de mettre à jour la **définition du journaliste professionnel** ;
- d'autre part, la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (chapitre 2 du Projet) afin d'y introduire un **droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels** et de **mettre le cadre légal luxembourgeois en conformité la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics** (« Convention de Tromsø »)³ ;
- enfin, la loi du 30 juillet 2021 relative à un **régime d'aides en faveur du journalisme professionnel** (chapitre 3 du Projet) pour tenir compte du bilan des premières années de son application.

La Chambre de Commerce relève que les Amendements proposés se limitent à apporter des modifications à la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel (ci-après la « Loi du 30 juillet 2021 ») et déplore d'emblée l'absence totale de prise en compte des considérations qu'elle a exprimées dans son Avis initial concernant les modifications projetées en matière de transparence administrative et d'accès aux documents (Loi ATO du 14 septembre 2018) et concernant le régime d'aides en faveur du journalisme professionnel (Loi du 30 juillet 2021).

³ Signée 18 juin 2009, il s'agit du premier traité international, garantissant un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques et qui énonce les normes minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès aux documents publics. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020 et a été ratifiée par quinze États membres du Conseil de l'Europe : Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Lituanie, République de Moldavie, Monténégro, Norvège, Slovaquie, Suède et Ukraine.

<https://www.coe.int/fr/web/access-to-official-documents/>

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle émet de sérieuses réserves quant à la pertinence des modifications opérées dans la Loi ATO par le Projet sous couvert de mettre le cadre légal luxembourgeois en conformité avec la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, dite Convention de Tromsø⁴ :

- si l'intention du Luxembourg est bien de ratifier ladite Convention, le gouvernement devrait déposer un projet de loi ayant spécifiquement pour objet de ratifier ladite convention de sorte que le Projet tel qu'amendé devrait être scindé en deux projets de lois distincts ;
- de même, si le gouvernement entend accorder un accès spécifique et plus large aux documents au profit des seuls journalistes professionnels, il serait plus opportun et clair sur le plan juridique d'adapter la loi spécialement consacrée aux médias (à savoir la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias) et non pas la Loi ATO du 14 septembre 2018 qui vise l'accès de toutes les personnes physiques ou morales aux documents.

La Chambre de Commerce réitère également ses remarques initiales quant à la nécessité de détailler les critères sur lesquels le ministre se basera pour évaluer les « qualités ou spécificités » du projet, prévus dans le nouvel article 13*bis* de la Loi. Cela pourrait inclure des critères de pertinence, d'innovation, d'impact sur le pluralisme des médias ou d'alignement avec les objectifs de la politique publique. Il pourrait être également pertinent d'inclure une ligne indiquant la liste des coûts admissibles (par. ex. personnel, équipements, services, etc.) et indiquer les justificatifs nécessaires. De plus, il serait utile de préciser si cette aide de minimis peut être attribuée à des projets déjà en cours ou si elle est réservée exclusivement aux nouveaux projets.

Quant aux trois Amendements sous avis (qui se limitent à apporter des modifications à la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel), ils appellent les commentaires suivants.

Concernant l'Amendement 1

Il ressort de l'exposé des motifs que l'Amendement 1 a pour objet d'inclure dans le champ d'application de la Loi du 30 juillet 2021 le gérant-journaliste, éditeur de la publication et titulaire d'une carte de presse délivrée par le Conseil de presse du Luxembourg, même en l'absence de contrat de travail, dès lors qu'il participe de manière continue au travail rédactionnel⁵.

Dans cette optique, l'Amendement 1 propose d'introduire un alinéa (en gras ci-dessous) à la suite de la définition du « journaliste professionnel »⁶ figurant à l'article 2, point 3° de la Loi du 30 juillet 2021 :

« journaliste professionnel » : toute personne reconnue par le Conseil de presse du Luxembourg en qualité de journaliste professionnel, conformément à l'article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias⁷. **Est assimilé au journaliste l'éditeur,**

⁴ Il s'agit d'une part de l'assimilation d'un « document » à une « information » suivant la définition issue de la Convention de Tromsø et, d'autre part, de la reconnaissance d'un droit d'accès à toute information aux journalistes professionnels ainsi qu'à toute personne physique ou morale, à l'instar de la Convention de Tromsø qui ne fait pas de distinction.

⁵ L'exposé des motifs indique que « [v]u le rôle crucial des journalistes professionnels dans une société démocratique, il s'agit d'inclure également le gérant-journaliste bénéficiaire d'une carte de presse du Conseil de presse du Luxembourg dans le champ d'application de la loi [du 30 juillet 2021] même s'il ne dispose pas d'un contrat de travail ».

⁶ Cf. article 2, point 3° de la Loi du 30 juillet 2021 dispose actuellement : 3° « journaliste professionnel » : toute personne reconnue par le Conseil de presse du Luxembourg en qualité de journaliste professionnel, **conformément à l'article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.** »

⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce

personne physique, qui participe personnellement et de manière continue à la collecte, l'analyse, ou le commentaire et le traitement journalistique d'informations et qui est reconnu par le Conseil de presse du Luxembourg en qualité de journaliste professionnel ».

Si l'intention des auteurs est bien de compléter la définition du «journaliste professionnel», la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence d'introduire un nouvel alinéa dans la Loi du 30 juillet 2021 (sur les aides en faveur du journalisme professionnel) et se demande s'il ne serait pas plus cohérent de compléter la définition du journaliste professionnel donnée par la Loi du 8 juin 2004 sur le journalisme professionnel à laquelle il est justement fait référence, et ce d'autant plus qu'une définition similaire (incluant l'alinéa en gras) figurait auparavant dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias avant d'être supprimée par la loi du 11 avril 2010⁸.

Concernant l'Amendement 2

L'Amendement 2 vise à imposer aux éditeurs de consacrer la majorité de la surface *totale* de la publication (et non plus de la surface *rédactionnelle*) non seulement à un contenu de nature journalistique, mais également à un contenu traitant de l'actualité politique et générale, indispensable à la vie démocratique. Suivant le commentaire de l'amendement, « *[l]’État n’a pas vocation à soutenir des publications dont le contenu n’est pas majoritairement de nature informative, raison pour laquelle les publications constituées majoritairement de publicité ou d’autre contenu sont exclues* », ce qui n'appelle pas de commentaire particulier de la Chambre de Commerce.

Concernant l'Amendement 3

L'Amendement 3 prévoit, d'une part, l'introduction d'un mécanisme d'indexation de la compensation annuelle, afin de garantir une concurrence équitable entre les bénéficiaires de la Loi, avec effet rétroactif à compter de la date d'adoption de la Loi, soit le 30 juillet 2021⁹; d'autre part, la prolongation du dispositif d'aide jusqu'à la fin de l'année 2027, permettant ainsi une transition complète et adaptée pour l'ensemble des acteurs concernés.

Dans l'exposé des motifs, ces mesures sont justifiées par le fait qu'« il importe de tenir compte de la hausse du prix du papier et des coûts salariaux intervenus depuis 2019, année de référence du régime de transition prévu par l'article 20 de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel. Cette hausse des coûts implique que le bénéficiaire du régime transitoire se voit dans l'impossibilité de s'adapter aux conditions prévues par le pilier 'Maintien du pluralisme' dans les délais impartis. La hausse des coûts nécessite ainsi une indexation du montant de compensation. Par ailleurs, considérant l'indexation prévue des plafonds par publication de presse et par groupe de presse, le montant de compensation resterait le seul montant de la loi non soumis à une indexation. Parallèlement, la durée du régime de transition devra être prolongée pour permettre au bénéficiaire de disposer du temps nécessaire pour s'adapter pleinement aux conditions de la loi et pouvoir ainsi continuer à éditer une publication indispensable au marché luxembourgeois. »

A la lumière des explications fournies par l'exposé des motifs (reproduit ci-dessus), la Chambre de Commerce prend acte de l'Amendement 3.

⁸ Loi du 11 avril 2010 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.

⁹ Ainsi, le montant de la compensation annuelle est établi sur base de la valeur 834,76 (applicable au 1^{er} janvier 2021) de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires et varie en fonction de l'évolution de celle-ci.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux apportés aux dispositions du Projet ayant trait à la loi du 30 juillet 2021, sous réserve de la prise en compte de ses remarques. Toutefois, elle n'est pas en mesure d'approuver l'ensemble du Projet tel qu'amendé et demande, d'une part, qu'il soit scindé en deux projets distincts de manière à dissocier la ratification de la Convention de Tromsø et la reconnaissance d'un accès spécifique aux documents au profit des journalistes professionnels et, d'autre part, que concernant l'accès aux informations, seule la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias soit amendée, à l'exclusion de la loi sur la transparence administrative.

SBE/FKA/DJI