

Avis du Conseil de Presse sur le Projet de loi n°8421 modifié

Introduction

Le 10 avril 2025, le Gouvernement a saisi le Conseil de Presse afin qu'il rende un nouvel avis sur les amendements au projet de loi n°8421 modifié, portant sur la reconnaissance et la promotion du journalisme professionnel, ainsi que sur le renforcement du débat démocratique. Ce projet modifie notamment :

- la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ;
- la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte ;
- la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

Conformément à sa mission, le Conseil de Presse a réexaminé le projet à la lumière :

- de son avis précédent daté du 21 janvier 2025 ;
- des amendements proposés par le Gouvernement ;
- des contributions écrites reçues, notamment celles de l'Association Luxembourgeoise des Journalistes Professionnels (ALJP), datée du 5 mai 2025.

À la lecture du texte amendé, le Conseil de Presse constate avec étonnement que la majorité des recommandations formulées dans son précédent avis n'ont pas été retenues. Il tient donc à réitérer ces observations, demeurées sans suite, tout en formulant de nouvelles recommandations qu'il juge essentielles pour garantir un équilibre juste entre la reconnaissance du journalisme professionnel, la liberté de la presse et l'indépendance de sa régulation.

1. Recommandations du 21 janvier 2025 restées sans suite

Le Conseil de Presse regrette que la plupart de ses recommandations n'aient pas été prises en considération. Il les réaffirme intégralement et demande qu'elles soient examinées avec l'attention qu'elles méritent, dans un souci de cohérence législative, de respect du pluralisme et de renforcement effectif du secteur des médias.

Principales recommandations non retenues :

Non-conformité avec la loi en vigueur

Les articles 28 et 33 ne tiennent pas compte des modifications introduites par la loi du 8 juillet 2024 (en vigueur depuis le 26 juillet 2024), notamment en ce qui concerne le principe de suppléance dans les Commissions des cartes de presse et des plaintes.

Définition des « milieux professionnels » (Chap. VII, Sect. 2, Art. 25)

L'absence de définition claire crée une insécurité juridique. Le Conseil recommande d'employer les termes « journalistes professionnels et éditeurs » ou « professionnels des médias ».

Statut des journalistes stagiaires

La suppression de l'obligation de stage est regrettable. Le Conseil propose de réintroduire cette obligation, selon la formulation suivante :

« Il est réintroduit dans la loi l'obligation d'un stage de deux ans [...] comprenant des formations obligatoires proposées par le Conseil de Presse [...]. »

Désignation uniforme de la « carte »

Le texte utilise de manière interchangeable les expressions « carte de journaliste », « carte de journaliste professionnel » et « carte de presse ». Une désignation unique – « *carte de journaliste professionnel* » – est préconisée.

Pouvoir de contrôle du Conseil de Presse

Le projet ne prévoit aucun pouvoir de contrôle accru pour le Conseil de Presse sur les pratiques journalistiques. Il est recommandé d'introduire une disposition en ce sens afin de garantir la transparence et la qualité de la presse.

Obligation de réponse aux journalistes

Cette obligation doit figurer dans la loi et non dans une circulaire, afin de garantir un accès pérenne à l'information et éviter les dérives administratives.

Modifications à la loi du 14 septembre 2018 (loi ATO)

Les recommandations suivantes sont formulées :

Chap. I, Art. 5, pt (3)

Instaurer l'envoi systématique d'un accusé de réception à toute demande de presse, avec une justification et un nouveau délai si la réponse ne peut être fournie dans les 24 heures.

Transmission des documents à la Commission d'accès aux documents (CAD)

Instaurer une obligation légale pour les organismes publics de transmettre les documents à la CAD, comme proposé dans la note gouvernementale du 12 juillet 2023.

Pouvoirs décisionnels de la CAD

Renforcer la CAD en lui conférant un pouvoir contraignant, comme prévu initialement en juillet 2023, pour garantir l'effectivité du droit d'accès à l'information.

Frais et indemnités

Prévoir une indemnité de procédure significative pour les journalistes ou citoyens ayant gain de cause, afin de lever les obstacles financiers au recours.

Loi du 30 juillet 2021 sur les aides au journalisme professionnel

Recommandations spécifiques :

Chap. 2, Art. 2, pts 8-11

Clarifier l'utilité ou supprimer les définitions introduites, si elles ne sont pas utilisées ailleurs dans la loi.

Chap. 3, Art. 3.10

Élargir les critères de spécialisation à des contenus non liés à l'actualité générale, en précisant des exemples (sport, informatique, etc.) dans les commentaires aux articles.

Chap. 7, Art. 13

Relever le plafond d'aide aux quotidiens au-delà de 1 600 000 €, compte tenu de la suppression des autres plafonds.

Chap. 7, Art. 13 bis

Préciser l'autorité compétente pour l'attribution des aides, afin d'assurer transparence et impartialité.

Adaptation du soutien financier

Le Conseil de Presse demande :

L'augmentation de la dotation annuelle à 45 000 € par journaliste, afin de :

- renforcer la qualité et l'indépendance journalistique ;
- compenser les pertes publicitaires dues à la concurrence numérique ;
- stimuler l'emploi dans un secteur fragile ;
- soutenir les médias de proximité ;
- répondre aux attentes des citoyens ;
- ajuster le soutien aux réalités économiques actuelles ;
- prévoir une **indexation automatique** ;
- tenir compte des **spécificités luxembourgeoises** (multilinguisme, petit marché, concentration).

Cette demande ne doit pas impacter négativement le seuil minimal de 300 000 euros prévu dans le nouveau régime d'aides « de minimis » (nouvel article 13bis).

L'autosaisine du Conseil de Presse

Comme déjà exprimé dans une lettre adressée à Madame Elisabeth Margue, ministre déléguée au Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité, en date du 11 février 2025, le

Conseil de Presse souhaite une modification de l'article 23, paragraphe 2, de la loi du 11 avril 2010 portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

Dans le souci de renforcer l'autorégulation de la presse luxembourgeoise, le Conseil de Presse souhaite adapter le règlement d'ordre intérieur de sa Commission des Plaintes ainsi que celui du Conseil lui-même, de manière à permettre à la Commission des Plaintes d'être saisie non seulement par des particuliers, mais également par le Conseil de Presse de sa propre initiative.

Le changement du 1^{er} article du règlement d'ordre intérieur de la Commission des Plaintes envisagé serait le suivant (*souligné et en italique*) :

- (1) La Commission des Plaintes, instituée par l'article 32 de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, reçoit et traite les plaintes émanant des particuliers et concernant une information contenue dans une publication diffusée par la voie d'un média, ceci sans préjudice des pouvoirs réservés à la Commission nationale pour la protection des données instituée par la législation en vigueur en matière de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
- (2) *Après délibération en assemblée plénière, le Conseil de Presse peut également saisir la commission. Lorsqu'une plainte est introduite en parallèle à cette saisine, la commission décide de l'opportunité de l'y joindre. Ces dossiers sont traités selon la procédure prévue au présent règlement.*

En ce sens, un changement doit également être apporté à l'article 11 du règlement d'ordre intérieur du Conseil de Presse en utilisant la même formulation.

Pour pouvoir faire ces modifications, il faudra changer l'article 23 de la loi susmentionnée relative à la liberté d'expression dans les médias, qui dit e.a. :

Art. 23.

(1) Il est institué un Conseil de Presse compétent en matière d'octroi et de retrait de la carte de journaliste visée à l'article 31.

(2) Le Conseil de Presse est en outre chargé :

- 1. d'élaborer un code de déontologie ayant pour objet de définir les droits et devoirs des journalistes et éditeurs et de veiller à sa publication;*
- 2. de mettre en place une Commission des Plaintes chargée de recevoir et de traiter des plaintes émanant des particuliers (*) et concernant une information contenue dans une*

publication diffusée par la voie d'un média sans préjudice des pouvoirs réservés à la Commission nationale pour la protection des données instituée par la législation en vigueur en matière de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (.../...)

Comme la loi mentionnée constitue la base légale pour les règlements d'ordre intérieur concernés, il convient d'y insérer, à l'endroit marqué par un astérisque (*), l'ajout suivant : ...***ou de l'assemblée plénière du Conseil de Presse ...***

2. Soutien aux recommandations de l'ALJP

Le Conseil de Presse soutient pleinement les recommandations formulées par l'Association Luxembourgeoise des Journalistes Professionnels (ALJP) dans son avis du 5 mai 2025 au sujet du projet de loi n°8421. Il souscrit notamment aux propositions suivantes :

- **Introduire un délai légal impératif de réponse de 24 heures** à toute demande d'information émanant d'un journaliste professionnel, avec une réponse motivée ou un accusé de réception si la réponse ne peut être immédiate, et fixer un **délai maximal de réponse de quinze jours ouvrés**, conformément aux standards européens.

- **Restreindre et encadrer plus strictement les exceptions** au droit d'accès à l'information, sur la base de critères clairs, nécessaires, proportionnés et inspirés notamment de la Convention de Tromsø, du règlement (CE) n° 1049/2001 et de la loi allemande IFG (Informationsfreiheitsgesetz).

- **Modifier l'article 5(3) afin que l'autorité administrative soit tenue** (« doit ») de communiquer la partie non confidentielle des documents, y compris lorsqu'une version expurgée pourrait sembler trompeuse ou peu intelligible.

- **Renforcer les compétences de la Commission d'accès aux documents (CAD)**, notamment en lui reconnaissant un droit d'accès intégral aux documents litigieux, avec respect de la confidentialité si nécessaire.

- Introduire une **obligation légale de transmission des documents** à la CAD dans le cadre des procédures de recours.

- Prévoir une **réforme de la CAD** pour garantir son indépendance et son impartialité, notamment par la présence d'un représentant du Conseil de Presse.

Le Conseil de Presse estime que ces propositions sont essentielles pour assurer un droit effectif et équilibré d'accès à l'information au Luxembourg, condition préalable à un journalisme libre, responsable et conforme aux standards européens.

3. Demande de clarification et de solution adaptée concernant la notion de « gérant-journaliste »

Le Conseil de Presse souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur l'introduction, dans la version modifiée du projet de loi sur la presse, de la notion de « gérant-journaliste ». Cette

nouvelle terminologie, qui ne figure pas dans la législation actuelle et dont les motivations comme la portée juridique ne sont pas clairement définies, soulève plusieurs interrogations :

- En quoi ce statut se distingue-t-il de celui de journaliste professionnel tel que défini par la loi ?
- S'agit-il d'un régime dérogatoire ?
- Quelles en seraient les implications en matière de responsabilité éditoriale, d'éthique et de déontologie journalistique ?

Le Conseil de Presse comprend que cette notion vise à répondre à une difficulté concrète rencontrée dans l'application de l'article 4 (2) de la loi du 30 juin 2021 relative à l'aide à l'activité rédactionnelle, qui stipule que l'aide de 30 000 euros est octroyée par équivalent temps plein de journaliste professionnel lié à l'éditeur par un contrat à durée indéterminée. Or, dans le cas d'une société à responsabilité limitée (sàrl) dont le gérant-journaliste détient plus de 25 % des parts, ce dernier est juridiquement considéré comme indépendant, ce qui exclut par définition un contrat à durée indéterminée. Cette situation empêche donc ces journalistes-gérants d'accéder à l'aide prévue.

Dans cette perspective, le Conseil de Presse estime que le problème ne relève pas tant de la définition du journaliste professionnel (article 2, 3°), que de la formulation actuelle de l'article 4 (2). Il suggère dès lors que c'est à ce niveau qu'une solution juridique adaptée devrait être apportée.

Une formulation possible pourrait être la suivante :

(2) Le ministre alloue une aide à l'activité rédactionnelle d'un montant annuel de 30 000 euros par équivalent temps plein de journaliste professionnel lié à l'éditeur par un contrat à durée indéterminée. Le journaliste professionnel nommé gérant d'un éditeur, exerçant sous le statut d'indépendant et participant personnellement et de manière continue à la collecte, l'analyse, le commentaire ou le traitement journalistique d'informations, est assimilé au journaliste professionnel lié à l'éditeur par un contrat à durée indéterminée.

Cette solution permettrait de répondre au cas spécifique du « gérant-journaliste » sans altérer la définition générale du journaliste professionnel, tout en garantissant une certaine sécurité juridique et en maintenant les exigences déontologiques qui s'attachent à ce statut.

Conclusion

Le Conseil de Presse salue l'ambition du projet de loi visant à renforcer la reconnaissance du journalisme professionnel et à garantir les fondements démocratiques.

Cependant, il regrette que nombre de ses recommandations n'aient pas été retenues et alerte le Gouvernement sur les lacunes persistantes du texte.

En réaffirmant ses positions, en soutenant les propositions de l'ALJP, en recommandant la modification de l'article 23 (2) sur l'autosaisine et en demandant des clarifications et une

solution adaptée sur le statut de « gérant-journaliste », le Conseil de Presse entend contribuer activement à l'élaboration d'un cadre législatif respectueux de la liberté d'expression, et conforme aux standards européens d'indépendance des médias.

Le Conseil de Presse réaffirme sa pleine disponibilité pour accompagner les travaux législatifs à venir.

Le Conseil de Presse

Luxembourg, le 18 juin 2025