

Projet de loi

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**

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juillet 2025)

En vertu de l'arrêté du 27 août 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre déléguée des Médias et de la Connectivité.

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, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que des textes coordonnés, par extraits, des lois que le projet de loi sous avis tend à modifier.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Commission nationale pour la protection des données, du Conseil de presse, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 25 octobre et 12 novembre 2024 ainsi que 22 et 23 janvier et 12 février 2025.

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 2 mai 2025, par le Premier ministre, d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi sous rubrique tenant compte desdits amendements, d'un texte coordonné, par extraits, de la loi à modifier concernée par les amendements sous rubrique, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis complémentaires de la Chambre de commerce et du Conseil de presse ont été communiqués au Conseil d'État en date des 8 mai et 18 juin 2025.

Le Conseil d'État ayant été saisi du projet de loi sous rubrique le 27 août 2024 et d'amendements gouvernementaux le 2 mai 2025, le présent avis traitera en même temps les deux saisines susmentionnées en se basant, pour

ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné du projet annexé aux amendements gouvernementaux précités.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise trois objectifs principaux. Il entend, premièrement, modifier la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias en vue, entre autres, de l'adapter au niveau des définitions. Deuxièmement, il vise à modifier la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte pour instaurer un droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels et aligner le cadre juridique national avec les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø, le 18 juin 2009, ci-après « Convention », permettant, selon les auteurs, au Grand-Duché de Luxembourg de signer et ratifier la Convention. Finalement, il s'agit d'adapter la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel afin, toujours selon les auteurs, de refléter les retours des premières années de sa mise en œuvre.

Concernant les modifications apportées à la loi précitée du 30 juillet 2021, qui, entre autres, modifient le plafond annuel des aides pouvant être versées pour certains types de publications et modifient ou ajoutent des critères d'éligibilité, le Conseil d'État note que le projet de loi ne contient ni dispositions transitoires ni dispositions sur l'entrée en vigueur de ces modifications. Il s'interroge par conséquent comment les nouvelles dispositions seront appliquées en pratique, dans l'hypothèse où elles entrent en vigueur en cours d'exercice. La même question se pose dans le contexte des cartes de presse, étant donné que des modifications sont apportées à la définition de « journaliste professionnel ». Est-ce que cela signifierait que les personnes possédant une carte de presse à l'heure actuelle et qui ne remplissent pas les nouvelles conditions pour être considérées comme journalistes professionnels perdront leur carte de presse, ceci en l'absence de modalités afférentes dans le texte en projet sous avis ?

Pour le surplus, étant donné que les différentes aides visées sont versées sur une base trimestrielle et annuelle, le Conseil d'État se doit de relever qu'une entrée en vigueur du projet de loi qui ne coïncide pas avec le 1^{er} janvier de l'année entraînerait *de facto* une rétroactivité. Bien que cette rétroactivité ne pose pas problème au niveau des montants des aides, qui deviendraient plus favorables, elle pose problème au regard des critères d'éligibilité, lesquels sont rendus plus restrictifs par le projet de loi. Le Conseil d'État rappelle qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée »¹.

À la lumière de ces considérations, le Conseil d'État estime que les conditions nécessaires pour garantir le respect du principe de sécurité juridique ne sont pas réunies en l'espèce, de sorte qu'il doit s'opposer

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

formellement aux modifications proposées concernant les critères d'éligibilité aux aides.

Par conséquent, il demande soit de prévoir une entrée en vigueur au 1^{er} janvier suivant la publication de la loi en projet, soit d'introduire une disposition transitoire permettant aux bénéficiaires actuels de continuer à percevoir les aides pour les périodes trimestrielles et annuelles en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le point 1^o, lettre a), tend à modifier l'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression relatif à la définition du journaliste. Ainsi, pour pouvoir être dorénavant considéré comme journaliste professionnel, il faut, entre autres, travailler auprès d'une publication d'« actualité politique et générale ». Selon les auteurs, « [l]a limitation de l'octroi de la carte de presse à un journaliste travaillant auprès ou pour le compte d'une publication d'actualité politique et générale s'inspire de la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel en Belgique. En effet, ce sont ces journalistes qui ont le plus besoin de la protection conférée par le titre de par les sujets sensibles traités, contrairement à des journalistes auprès d'une publication du domaine de la culture ou des sports qui continuent à bénéficier de leur liberté d'expression, de sorte que la nouvelle définition ne les empêche nullement à exercer leur métier et à respecter, de façon volontaire, le code de déontologie du Conseil de presse. Vu que le critère relatif à l'actualité politique et générale s'applique à la publication et non pas au journaliste, rien n'empêche la spécialisation des journalistes professionnels dans le domaine de la culture ou des sports. Le traitement journalistique se caractérise notamment par un apport rédactionnel significatif, ce qui se traduit par des commentaires ou analyses des faits et événements relatés. »

Si les auteurs disent s'être inspirés de la loi belge, toujours est-il que cette loi belge est beaucoup moins restrictive, étant donné qu'elle précise que le journaliste doit travailler pour le compte d'un journal (ou autre média) d'« information générale », le législateur belge précisant dans son texte législatif qu'il faut en comprendre « 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 », sans y rajouter la notion de « politique ». Or, dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi sous examen précisent que la « publication d'actualité politique et générale est définie comme une publication constituée d'informations à caractère politique aux côtés desquelles figure[nt] des informations à caractère plus général traitant des sujets divers susceptibles de susciter l'intérêt d'un public large et varié ».

Les auteurs du projet de loi justifient encore leur ajout estimant que les journalistes travaillant auprès ou pour des « publications d'actualité politique et générale » auraient davantage besoin de protection que les journalistes travaillant dans les domaines de la culture et du sport, sans que cette affirmation ne soit autrement étayée.

Ainsi, il en résulte que certains journalistes risquent d'être exclus du statut de « journaliste professionnel », étant donné qu'ils ne travaillent pas pour le compte d'une « publication d'actualité politique et générale », alors que d'autres journalistes en bénéficient tout en ne travaillant que dans les domaines du sport ou de la culture. Une telle exclusion entraînerait notamment que les journalistes ne bénéficiant pas du nouveau statut de « journaliste professionnel » ne seraient pas couverts par la protection des sources prévue à l'article 7 de la loi modifiée du 8 juin 2004 relative à la liberté d'expression dans les médias, cet article étant explicitement réservé aux journalistes professionnels. Par conséquent, l'attribution d'une carte de journaliste professionnel aux seules personnes travaillant auprès d'une publication d'actualité politique et générale crée une différence de traitement entre les deux catégories de journalistes précitées. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis risque de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 2 à 4

Sans observation.

Article 5

À l'article 5, point 2°, les auteurs reprennent, de manière très similaire, le texte de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa teneur modifiée, en visant toutefois spécifiquement les journalistes professionnels. Le Conseil d'État constate ainsi que la disposition concernée traite le journaliste professionnel comme toute autre personne physique indépendamment de sa qualité professionnelle, étant donné qu'ils bénéficient exactement du même accès. Par conséquent, le texte est à supprimer faute de plus-value au-delà d'une simple valeur déclarative.

Au point 2°, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, nouveau, reprend de manière quasi littérale l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre b), de la Convention. Or, le terme « disponibles » a été ajouté par les auteurs du projet de loi sans toutefois que son ajout soit expliqué au commentaire de l'article. Que doit-on entendre par « informations disponibles » ? Soit le document existe et l'information doit donc être disponible, soit le document n'existe pas et l'information ne devrait donc pas être disponible, sauf en ce qui concerne les exceptions prévues par l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Il n'est donc pas clair ce qui est visé par la disposition sous examen, ce qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Au point 3°, le paragraphe 3 prévoit la communication de documents partiellement occultés dans le contexte des exceptions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 14 septembre 2018. Selon les auteurs, cette

disposition s'inspire de l'article L. 311-7 du Code français des relations entre le public et l'administration. Or, les auteurs emploient le verbe « pouvoir », qui ne provient pas du texte français, et qui permet ainsi à l'organisme de décider à sa guise de transmettre ou non les parties des documents dont les informations ne relèvent pas des exceptions. L'article 6, paragraphe 2, de la Convention prévoit quant à lui que l'autorité publique « devrait néanmoins communiquer les autres informations contenues dans le document ».

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État estime que, dans sa teneur proposée, la disposition sous examen confère à l'organisme compétent un pouvoir discrétionnaire qui n'est pas circonscrit. Même s'il ne s'agit en l'espèce pas d'une matière réservée à la loi, il demande, pour rendre la disposition sous examen conforme à la Convention à laquelle le Grand-Duché du Luxembourg entend adhérer dans un avenir proche, d'omettre l'emploi du verbe « pouvoir » pour écrire que « l'organisme communique néanmoins les autres informations contenues dans le document ».

Article 6

À la lecture de l'article 2 de la loi précitée du 14 septembre 2018, dans sa teneur modifiée par l'article 6 du projet de loi sous examen, les documents accessibles en vertu de l'article 1^{er}, point 1^o, alinéa 1^{er}, doivent être publiés « moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication ». Le Conseil d'État constate toutefois que l'alinéa 2 nouveau relatif aux journalistes professionnels n'est pas visé, et ce alors que ces deux alinéas sont quasiment identiques sauf, en ce que l'alinéa 1^{er} vise toutes les personnes physiques et morales et l'alinéa 2 vise spécifiquement les journalistes professionnels et les « documents qui permettent aux journalistes professionnels de remplir leur mission d'intérêt général ». Les auteurs ne fournissent aucune explication quant à cette omission de viser l'alinéa 2, de sorte que le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de se référer, de manière générale, à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, pour ainsi inclure les deux alinéas en question.

Article 7

Le Conseil d'État peut s'accommoder de la formulation « dans les limites du raisonnable » prévue au nouveau paragraphe 3, dans la mesure où celle-ci est directement inspirée de la Convention.

Article 8

Au point 2^o, au paragraphe 4, les auteurs prévoient que l'organisme doit tenir compte des « besoins particuliers des journalistes professionnels », ceci « dans les limites du raisonnable ». Le commentaire de l'article indique que ceci s'explique par les contraintes des journalistes de pouvoir effectuer leurs recherches en tenant compte de l'actualité, en vue de pouvoir informer le public en temps utile.

Tout d'abord, le Conseil d'État souligne que la Cour européenne des droits de l'homme n'exige pas le statut de journaliste professionnel pour bénéficier de la protection garantie par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre le droit à la liberté d'expression. En prévoyant à la disposition sous examen

une disposition spéciale privilégiant les journalistes professionnels, la disposition en question est contraire à l'article 10, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, qui étend ces garanties à toute personne contribuant au débat public ou jouant un rôle de « chien de garde » dans une société démocratique². Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous examen.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État estime que la notion de « besoins particuliers » est une notion aux contours des plus flous. Le Conseil d'État comprend toutefois, à la lecture du commentaire de l'article, que l'intention est d'exiger des réactions plus rapides de la part des pouvoirs publics.

Article 9

Sans observation.

Article 10

L'article 10 entend prévoir explicitement un recours en réformation devant les « juridictions administratives ». Le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « les juridictions administratives » par les termes « le tribunal administratif ». En effet, lorsqu'il est envisagé d'instituer un recours en réformation, il convient de s'en tenir au droit commun et de déférer les affaires de manière explicite au tribunal administratif.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 13bis

Le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value normative de l'ajout de la phrase proposée, dès lors que la définition existante du journaliste professionnel couvre déjà toute personne reconnue en cette qualité par le Conseil de presse du Luxembourg. Par conséquent, si l'éditeur concerné bénéficie de cette reconnaissance, ce que les auteurs des amendements ont prévu comme une des conditions, l'ajout proposé est redondant et, partant, à omettre.

Article 14

En ce qui concerne la disposition sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant l'absence de disposition transitoire ou d'entrée en vigueur ainsi qu'à son opposition formelle à cet égard.

Au point 2°, lettre e), les auteurs ont inséré un nouveau critère d'éligibilité, qui prévoit que la publication de presse d'un éditeur éligible doit « présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs ». Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de relever que cette formulation est aux contours des plus flous, notamment eu égard au fait qu'il n'est pas clair comment sera apprécié le dépassement

² CEDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, arrêt du 15 février 2005, §89 et CEDH, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11, arrêt du 8 novembre 2016, §166.

« manifeste » des préoccupations d’une catégorie de lecteurs, de sorte que le Conseil d’État doit s’opposer formellement à la disposition sous examen.

Article 15

Sans observation.

Article 16

En ce qui concerne la disposition sous avis, le Conseil d’État renvoie à ses considérations générales concernant l’absence de disposition transitoire ou d’entrée en vigueur ainsi qu’à son opposition formelle à cet égard.

Article 17

Sans observation.

Article 18

En ce qui concerne la disposition sous avis, le Conseil d’État renvoie à ses considérations générales concernant l’absence de disposition transitoire ou d’entrée en vigueur ainsi qu’à son opposition formelle à cet égard.

Article 19

Étant donné que la disposition résultant des modifications proposées par la disposition sous examen est plus favorable que la disposition en vigueur, la problématique relative à la rétroactivité ne se pose pas en l’espèce.

Article 20

L’article sous examen prévoit un nouveau régime d’aides de minimis qui, selon les auteurs, donne « au ministre l’occasion de soutenir de façon ponctuelle des projets spécifiques ». Toujours selon les auteurs, il s’agit « d’un instrument complémentaire aux trois autres régimes qui favorise la concrétisation de projets variés, innovants et de moindre envergure ».

En ce qui concerne l’alinéa 2, le Conseil d’État suggère, au lieu de renvoyer à la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d’un régime d’aides de minimis pour définir la notion d’« entreprise unique », de reprendre la définition en question dans le texte même.

À l’alinéa 3, en ce qui concerne la liste des informations à inclure dans une demande d’aide de minimis, le Conseil d’État constate que les « coûts admissibles » ne sont pas autrement définis dans le projet sous avis. Il relève qu’à défaut de définition, la mise en œuvre du régime d’aides risque de se caractériser par certaines incertitudes et qu’il ne convient pas de laisser la définition concrète à l’appréciation du ministre. Il demande, par conséquent, afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d’éviter ainsi des recours en justice, que les coûts admissibles soient formellement définis dans la loi.

Article 21

Sans observation.

Article 22

Par la disposition sous examen, les auteurs proposent de modifier l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 30 juillet 2021, en prolongeant le mécanisme de compensation qu'elle prévoit jusqu'au 31 décembre 2027, tout en indexant rétroactivement le montant concerné à partir du 30 juillet 2021. Même si le Conseil d'État peut approuver la modification proposée, qui est favorable pour les éditeurs concernés, il se doit toutefois de relever que cette disposition ne répond pas à la problématique, déjà soulevée, de l'absence de période transitoire dans la loi en projet. En effet, le mécanisme de compensation visé s'applique uniquement aux éditeurs ayant perçu, en 2019, au titre de la loi modifiée du 3 août 1998 sur la promotion de la presse, un montant supérieur à celui résultant de l'article 4 de la loi précitée du 30 juillet 2021. Dès lors, d'une part, il ne concerne que les éditeurs bénéficiaires d'une aide en 2019, à l'exclusion de ceux qui n'en ont pas bénéficié cette année-là ; et, d'autre part, il n'assure pas une application transitoire du régime actuel dans le contexte de l'entrée en vigueur des conditions d'éligibilité plus strictes prévues par le projet de loi sous avis, tel qu'amendé.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

La virgule après le terme « démocratique » est à remplacer par le terme « et ».

Chapitre 1^{er}

À l'intitulé du chapitre sous revue, il faut écrire :

« Chapitre 1^{er} - Modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les intitulés des chapitres 2 et 3.

Article 2

Aux points 1^o et 2^o, le terme « suivants » suivi d'un deux-points est à supprimer, car superfétatoire. Cette observation vaut également pour les articles 3, 4 et 21.

Article 5

Les modifications à effectuer à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, sont à reprendre sous un seul point 1^o, subdivisé en lettres a) et b), en écrivant :

« 1^o Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

a) Les termes [...].

b) Sont ajoutés [...]. »

Article 10

À l'article 8*bis*, il convient d'omettre la virgule avant les termes « sont susceptibles d'un recours en réformation ».

Article 13

Il y a lieu d'insérer un exposant « ° » après le chiffre 3, pour écrire « point 3° ». Cette observation vaut également pour l'article 14, point 1°.

Article 13*bis*

Par l'amendement 1 des amendements gouvernementaux sous revue, les auteurs proposent d'insérer un article 13*bis* nouveau dans le projet de loi sous examen. Or, les dispositions en projet ne peuvent comporter des articles suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc., vu que la numérotation originelle de tout acte est censée être continue. Par conséquent, l'article 13 sous examen est à renuméroter en article 14 et les articles suivants sont également à renuméroter en conséquence.

Article 17

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, le terme « supprimé » est à remplacer par celui de « abroger ».

Article 19

Au point 2°, au paragraphe 2 à remplacer, il faut insérer le terme « à » après le terme « limité ».

Au point 3°, au paragraphe 4, première phrase, nouveau, le terme « montant » est à écrire au pluriel et il faut écrire « varient ».

Article 21

L'article sous revue est à restructurer comme suit :

« **Art. 21.** À l'article 14, paragraphes 4, point 1°, 5 et 7, de la même loi, les termes « Service des médias et des communications » sont remplacés par les termes « Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 1^{er} juillet 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes