

N° 7631⁵

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 DE L'ASSOCIATION LUXEMBOURGEOISE
DES JOURNALISTES PROFESSIONNELS****Préambule**

Au niveau européen, le Grand-Duché de Luxembourg est reconnu comme un pays qui se caractérise par une forte tradition de subventions de presse et par un interventionnisme étatique prononcé en comparaison avec d'autres Etats membres de l'Union européenne.

Ce choix politique s'explique notamment par un marché des médias circonscrit et concurrentiel de même que par un public cible assez restreint.

Le Grand-Duché de Luxembourg prévoit actuellement des subventions d'un montant annuel total de 8 millions d'euros, ce qui correspond à environ 13 euros par an par habitant.

Selon l'étude intitulée « *Public Funding of Private Media* », qui se réfère aussi aux constats de « *Reporters sans frontières* », les pays avec une forte tradition de subventions de presse sont généralement des pays où la liberté de presse est fortement installée, alors que ces organes de presse risquent plus fréquemment d'être exposés à une pression voire influence politique.¹

L'impact budgétaire annuel du présent projet de loi est estimé à 10.279.000 euros, selon la fiche financière annexée au projet de loi.

Force est de constater que le présent projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel témoigne de la continuité de cette forte tradition de subventions de presse et ce, dans le souci de garantir un environnement médiatique pluraliste ainsi que la liberté de la presse.

Il est, dès lors, indispensable que le législateur prenne des précautions pour limiter au mieux ce risque de pression voire d'influence politique, notamment aussi afin de préserver l'indépendance de la presse ainsi que la crédibilité du présent projet de loi.

A l'analyse de l'exposé des motifs du législateur, il s'avère que ce dernier s'efforce d'améliorer le régime d'aides actuel notamment en l'adaptant aux enjeux tant économiques que technologiques auxquels les médias et les éditeurs doivent faire face de nos jours.

Le changement de paradigme du présent projet consiste, d'un côté, dans un investissement dans la qualité du journalisme par le biais d'une **valorisation des journalistes professionnels et du travail rédactionnel** et, de l'autre côté, **dans la création d'une base légale commune pour l'octroi des aides étatiques** tant pour la presse imprimée que pour la presse en ligne.

En effet, le principal critère d'éligibilité pour le calcul de l'aide étatique ne sera plus la quantité du papier imprimé, mais le nombre de journalistes professionnels employés ainsi que divers standards de qualité, de diffusion, de publication et d'accessibilité à l'information à respecter par l'éditeur demandeur.

¹ SCHWEIZER C., PUPPIS M., KÜNZLER M., STUDER S., *Public Funding of Private Media*, LSE Media Policy Project, Mars 2014, p. 11 et s.

C'est par l'adoption du présent projet de loi que le journaliste professionnel devient un des centres d'intérêts de ce nouveau régime d'aides étatiques, dans la mesure où l'article 3, §2, alinéa 3, requiert un minimum de journalistes professionnels à engager par l'éditeur et où l'article 4, §2, instaure l'allocation d'une aide d'Etat d'un montant annuel de 30.000 euros par équivalent temps plein de journaliste professionnel.

Même si l'intention du législateur est d'améliorer la qualité du journalisme, il importe de s'interroger si ces nouveaux critères permettent réellement d'y aboutir, alors que le véritable défi dans le secteur des médias consiste à rétablir un équilibre sain entre d'un côté, la rapidité ainsi que la propagation maximale de l'information qui dominent ce secteur et de l'autre côté, l'exigence d'un certain degré de qualité journalistique basé sur un travail de recherche minutieux et fiable.

Cette refonte du régime d'aides, certes ambitieuse et bienveillante, est susceptible d'exposer les journalistes professionnels aux intérêts financiers des éditeurs et groupes de presse, qui sont confrontés à un marché des médias de plus en plus concurrentiel et marqué par de profondes mutations tant technologiques qu'économiques.

Cette crainte des journalistes professionnels s'amplifie également par la crise du marché des médias, se caractérisant notamment par le clivage existant entre la presse écrite et la presse en ligne, par une baisse des lecteurs disposés à payer pour les produits de presse tant imprimés qu'en ligne ainsi que par la décroissance du marché publicitaire et la croissance du prix du papier.

Il en résulte un déclin non négligeable des recettes des éditeurs, qui, sans subventionnement étatique, est susceptible de mener à des faillites, à des fusions par absorptions d'éditeurs et/ou à l'apparition de nouveaux compétiteurs au niveau de la presse en ligne sans oublier les nombreux licenciements de journalistes.

Il va sans dire que cette évolution du marché des médias met en danger la viabilité de bon nombre de groupes de presse et d'éditeurs et, en conséquence, le pluralisme des médias, qui ensemble avec la liberté de la presse sont indispensables à la sauvegarde de la liberté d'expression telle que prévue à l'article 24 de la Constitution luxembourgeoise.

Cette crise n'a pas épargné le Luxembourg – la disparition récente de diverses publications imprimées telles que l'hebdomadaire « *Le Jeudi* » ou encore le format papier du « *Lëtzebuurger Journal* » à partir de fin 2020 ainsi que les négociations d'un plan social au sein de « *Saint-Paul Luxembourg* » témoignent à suffisance des difficultés financières que connaît le secteur des médias au Luxembourg.

Il ressort de l'exposé des motifs que le législateur souhaite par ce régime de subventions intervenir sur le marché des médias afin de remédier à cette évolution économique dans le but de promouvoir les médias libres et pluralistes, susceptibles d'offrir un cadre propice à la diffusion de l'information et des idées et indispensables à créer un lieu central du débat public.

Dans ce contexte, l'ALJP accueille favorablement l'esprit du présent projet de loi, qui a l'ambition :

- d'inciter la presse imprimée à une modernisation par la mise en place de nouveaux modèles commerciaux, par la mise en œuvre de méthodes pour générer des propres recettes et par des investissements dans la formation continue des journalistes professionnels,
- d'exiger une certaine qualité journalistique par le respect de standards de qualité, de diffusion, d'accessibilité à l'information, *etc.*, et
- de vérifier *ex post* l'investissement des aides d'Etat par les éditeurs bénéficiaires.

Par ailleurs, il était grand temps de mettre sur un pied d'égalité législatif l'aide étatique pour la presse en ligne et celle pour la presse imprimée.

Il va sans dire que cette circonstance a le mérite d'imposer de manière indirecte par le biais des critères d'éligibilité une certaine qualité journalistique à la presse imprimée et à la presse en ligne dans le but de lutter contre la désinformation digitale et les « *fakenews* ».

Afin de promouvoir la cohésion et l'autonomie des différentes cultures dans une société pluraliste et multilingue comme celle du Luxembourg, il est indispensable d'encourager et de soutenir les médias citoyens à but non lucratif.

Même si l'ALJP avise favorablement les motifs qui poussent le législateur à cette refonte de l'aide d'Etat pour la presse professionnelle, il convient d'analyser si la substance juridique du présent projet de loi reflète ces ambitions du législateur et de soulever diverses préoccupations concernant directement les journalistes professionnels :

Analyse des articles du projet de loi

Chapitre 1^{er} – Objet et champ d'application

Article 1^{er}

➤ Quant au champ d'application du projet de loi

Selon l'ALJP, il est important que l'article 1^{er} qui circonscrit l'objet et le champ d'application du présent projet de loi, doit être rédigé et formulé au plus clair et précis possible, permettant à chaque citoyen sans trop de marge d'interprétation d'appréhender **quel acteur de la presse professionnelle** est susceptible d'introduire la demande d'aide auprès du ministre compétent.

A cette fin, il convient de compléter le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la manière suivante :

« **Sur demande d'un éditeur**, les aides sont allouées par décision du ministre ayant les Médias dans ses attributions, désigné ci-après le « *ministre* », sur avis de la commission « *Aide à la presse* » prévue à l'article 14, dénommée ci-après la « *commission* ». (...) »

*

Dans un souci de sécurité et de cohérence juridique, il est également indispensable d'énoncer expressément dans l'article 1^{er} toutes les exclusions du champ d'application tant implicites qu'explicites.

En effet, il ressort du commentaire des articles du législateur que « *l'objectif était d'exclure du champ d'application les éditeurs qui publient principalement des informations sur un support audio ou audio-visuel, en l'occurrence les programmes de télévision ou de radio* ».

Cependant, l'article 1, § 3, point 3^o, exclut expressément les éditeurs qui transmettent un programme au sens de l'article 2, point 11^o, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Dans la mesure où l'article 2, point 11^o, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ne prévoit qu'une définition de « *programme radiodiffusé non luxembourgeois* », cette référence paraît incomplète par rapport à l'objectif visé par le législateur.

Au vu de ce qui précède, les exclusions du champ d'application énumérées à l'article 1^{er} doivent nécessairement être complétées comme suit :

« *Est exclu du champ d'application un éditeur qui :*

(...)

3^o *transmet principalement un programme radiodiffusé ou/et audio-visuel au sens de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, à l'exception des éditeurs visés à l'article 9 de la présente loi.* »

Finalement, il s'avère que suivant le commentaire des articles, le législateur déduit implicitement de l'article 1^{er} que « *sont exclus du projet de loi, les blogs, les forums, les podcasts ou tout autre moyen de communication publiant des informations qui ne sont ni rédigés par des journalistes professionnel-le-s, ni publiés sous la responsabilité et le contrôle d'un éditeur* ».

L'ALJP est, cependant, d'avis que cette interprétation ne ressort pas sans équivoque des exclusions énumérées à l'article 1^{er}, de sorte qu'il est nécessaire de modifier cet article dans ce sens, en ajoutant, par exemple, l'alinéa suivant à la fin de l'article :

« *Sont exclus du champ d'application de la présente loi, les blogs, les forums, les podcasts ou tout autre moyen de communication publiant des informations qui ne sont ni rédigés par des journalistes professionnel-le-s, ni publiés sous la responsabilité et le contrôle d'un éditeur.* »

➤ Quant à l'indépendance de la presse

Suivant le présent projet de loi, le ministre ayant les Médias dans ses attributions est compétent d'octroyer, sur avis de la commission « *Aide à la presse* », des aides à la presse professionnelle.

A la lecture de l'article 1^{er} et des commentaires du législateur, le ministre est obligé de saisir la commission « *Aide à la presse* » dans le cadre d'une demande d'aide introduite par un éditeur et cette commission est, en principe, censée soumettre au ministre son avis dans un délai de 6 mois.

Cependant, le texte de loi reste muet s'il s'agit, en l'occurrence, d'un avis purement consultatif ou d'un avis contraignant le ministre dans sa prise de décision.

Le fait que le ministre peut aller outre cet avis après l'expiration du prédit délai est, cependant, un indice fort permettant de conclure qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un avis purement consultatif.

In fine, une précision du législateur quant au caractère contraignant de l'avis de la commission « *Aide à la presse* » serait souhaitable.

*

Dans l'hypothèse où le prédit délai de 6 mois ne serait pas respecté, le législateur admet que le ministre pourra passer outre l'avis de la commission « *Aide à la presse* », afin de parer à un éventuel blocage de la commission.

D'un point de vue d'indépendance et de liberté de la presse, il est, cependant, délicat que le ministre dispose d'autant de pouvoirs dans cette procédure de décision sur l'octroi des aides d'État en faveur de la presse professionnelle.

D'un côté, le ministre ne semble pas être lié par l'avis de la commission « *Aide à la presse* » et de l'autre côté, le ministre peut même passer outre l'avis, une fois le délai de 6 mois expiré.

Cette critique s'inscrit principalement dans le contexte de forte tradition de subventions de presse que connaît le Luxembourg, tout en rappelant que le revers de la médaille est que les organes de la presse sont plus facilement exposés à un risque de pression voire d'influence politique (*cf. supra*).

Afin d'éviter tout arrière-goût politique en rapport avec l'octroi des aides d'État et dans un souci de préserver la crédibilité du présent projet de loi, il serait plus vigilant d'exclure les membres du gouvernement, c'est-à-dire, en l'occurrence, le ministre ayant les Médias dans ses attributions, de cette procédure de prise de décision et de confier le pouvoir de décision exclusivement à la commission « *Aide à la presse* ».

Même si l'objectif de parer un blocage de la commission paraît compréhensible, le fait de permettre au ministre de prendre sa décision même en passant outre l'avis de la commission est, selon l'ALJP, un choix politique malheureux de la part du législateur, qui risque de remettre en cause l'indépendance de la presse.

A cet égard, il importe de relever que de nombreux pays européens disposant également d'une forte tradition de subventions de presse, ont expressément fait le choix législatif que l'octroi des aides d'État n'est pas concentré entre les mains d'un ministre, mais d'un organe spécifiquement créé à cette fin.

Chapitre 2 – Définitions

Article 2

➤ Quant à la définition de « *journaliste professionnel* »

Force est de constater que le projet de loi définit le « *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 et ajoute la condition que cette personne doit être reconnue par le Conseil de Presse du Luxembourg en tant que journaliste professionnel.

La définition dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias prévoit que « *toute personne qui exerce à titre régulier une activité dont elle tire de 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 remplisse les conditions suivantes :*

- 1) avoir la qualité de journaliste au sens de la présente loi,
- 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 aucun commerce ni activité ayant pour objet la publicité ».

Tout d'abord, il importe de noter que la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias reconnaît que le journaliste professionnel peut exercer son métier, soit en tant que salarié,

soit en tant qu'indépendant, alors que le projet de loi valorise uniquement les journalistes professionnels qui sont engagés sous forme d'un **contrat de travail à durée indéterminée** auprès d'un éditeur.

Même s'il est louable que le législateur entende inciter les éditeurs à employer des journalistes professionnels dans des conditions stables et que ce dernier marque ainsi un signe fort contre la précarité de travail de nombreux *freelances*, il ne faut pas non plus perdre de vue que bon nombre de journalistes professionnels, tels que des photographes, des *caméramans*, *etc.* ont librement pris le choix d'exercer leur profession en tant qu'un indépendant pour des raisons de flexibilité ou d'indépendance par rapport aux éditeurs.

En effet, les journalistes professionnels indépendants risquent d'être les perdants du présent projet de loi, étant donné que le recours à leurs services va très probablement diminuer, bien que non pour des raisons de qualité journalistique, mais pour des raisons financières des éditeurs.

Par ailleurs, l'ALJP tient à souligner que même si le présent projet de loi souhaite uniquement viser des éditeurs qui publient principalement des informations littéraires, donc écrites, il faut savoir que ces éditeurs engagent également au sein des rédactions des photographes, des *caméramans*, des *Web content Manager*, des *Social Media Manager*, des « *fact checkers* » ou d'autres fonctions hybrides, qui ont vu le jour avec le développement des nouveaux médias.

Ces nouvelles spécialisations dans le secteur des médias sont actuellement reconnues par le Conseil de Presse du Luxembourg par l'attribution d'une carte de presse, étant donné que la définition de l'article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, dispose de manière très large et générale que le travail du journaliste professionnel « *consiste dans la collecte, l'analyse, le commentaire et le traitement rédactionnel d'informations* ».

Même si ces journalistes professionnels ne rédigent souvent pas eux-mêmes le contenu des publications de presse, ces derniers contribuent indéniablement sous une forme quelconque à la genèse de la publication de presse, de sorte que dès qu'engagés par un contrat à durée indéterminée, ces journalistes professionnels sont aussi susceptibles d'être pris en compte dans le calcul de l'aide à l'activité rédactionnelle.

Selon l'ALJP, il est indispensable que le législateur devrait, dans le cadre de cette refonte du régime d'aides d'Etat, reformuler voire recadrer la définition du « *journaliste professionnel* » prévu à l'article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

Dans la mesure où le législateur est obligé de modifier la prédite loi, il serait opportun de profiter de cette occasion, afin d'instaurer sur le plan législatif le droit d'accès aux informations des différents ministères et administrations pour les journalistes, figurant de toute façon dans le programme gouvernemental 2018-2023.

➤ Quant à la définition de « publication »

L'article 2, paragraphe 1, point 7°, du projet de loi prévoit une définition générale pour le terme « publication » en renvoyant à l'article 3, point 9°, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, qui dispose de **manière assez vague** qu'une « *publication* » est un :

« *ensemble d'informations mis à la disposition du public ou de catégories de personnes par un éditeur moyennant recours à un média.* »

De plus, l'article 2, paragraphe 1, point 3°, définit la « *publication de presse* » comme « *une collection composée principalement d'œuvres littéraires de nature journalistique bénéficiant de la protection octroyée par les droits d'auteur, mais qui peut également comprendre d'autres œuvres ou objets protégés, et qui :*

- a) *Constitue une unité de publications périodiques ou régulièrement actualisées sous un titre unique ou similaire ;*
- b) *A pour but de fournir au public en général des informations liées à l'actualité et à d'autres sujets ; et*
- c) *Est publiée sur tout support à l'initiative et sous la responsabilité d'un éditeur ;*

Les journaux, magazines ou sites internet thématiquement spécialisés, tout comme les périodiques publiés à des fins scientifiques ou universitaires, ne sont pas des publications de presses aux sens de la présente loi ; »

Il y a lieu de s'interroger s'il est judicieux et nécessaire pour la compréhension du présent projet de loi de définir le terme « *publication* » et de renvoyer à cet égard à la loi modifiée du 8 juin 2004 sur

la liberté d'expression dans les médias, sachant que le présent projet de loi a l'intention de viser principalement les publications de la presse écrite.

Afin de simplifier les multiples définitions d'ores et déjà prévues pour le terme « *publication* », il serait envisageable de supprimer la définition très générale à l'article 2, paragraphe 1, point 7°, du projet de loi.

*

Puis, l'article 2 du projet de loi fait la différence entre deux types de publication, d'un côté, la publication de presse en ligne sous le point 8° et, de l'autre côté, la publication de presse imprimée sous le point 10°.

Par ailleurs, le présent projet de loi prévoit des définitions complémentaires pour la publication de presse imprimée en fonction de la fréquence de la publication (quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle).

En ce qui concerne la « *publication de presse imprimée* », il paraît que le législateur entend par ce terme, une publication telle qu'un journal ou magazine, c'est-à-dire, « *composée principalement d'œuvres littéraires de nature journalistique bénéficiant de la protection octroyée par les droits d'auteur* » et dont le tirage peut être déterminé par règlement grand-ducal.

Cependant, pour la publication de presse en ligne, force est de constater que la définition exclut expressément la version en ligne des journaux, qui existent également sous forme de publication de presse imprimée.

Suivant la définition à l'article 2, paragraphe 1, point 8°, cette publication de presse en ligne doit être exclusivement publiée sur internet et comprendre au moins **deux contributions** bénéficiant de la protection octroyée par les droits d'auteur par jour.

Or, selon l'ALJP, la signification du terme « *contributions bénéficiant de la protection octroyée par les droits d'auteur* » n'est pas suffisamment claire et précise.

Même si le règlement du Gouvernement en Conseil du 11 mars 2020 concernant le régime de promotion transitoire du journalisme en ligne a d'ores et déjà employé cette terminologie, il n'est tout de même pas clair ce qui signifie « *deux contributions originales par jour ouvrable (...)* »².

Dans l'hypothèse où ce terme « *contribution* » se traduirait par un article de presse ou une « *œuvre littéraire de nature journalistique* » (sans pourtant indiquer un minimum de mots requis), il est indéniable qu'il existe une disparité non négligeable et non justifiée entre l'éditeur d'un journal quotidien et d'un éditeur d'une publication en ligne.

A titre d'exemple, l'éditeur d'un journal quotidien devrait, dès lors, publier au moins six fois par semaine et ce pendant au moins cinquante semaines sur cinquante-deux, sauf en cas de force majeure, un journal complet avec divers articles de presse, alors que l'éditeur d'une publication en ligne est autorisé à publier seulement 2 articles de presse sur son site internet par jour et ce au moins six jours par semaine, sauf cas de force majeure, pour bénéficier de la **même subvention étatique**.

Sauf interprétation erronée du terme « *contribution* », il va sans dire que ce régime des aides étatiques favorise sans équivoque les éditeurs de publications en ligne, d'un point de vue efforts et coûts, par rapport aux éditeurs de publications imprimées, dont l'exemple le plus flagrant et celui de l'éditeur d'un journal quotidien.

Chapitre 3 – Maintien du pluralisme

Article 3

L'article 3, paragraphe 1, impose aux éditeurs plusieurs critères d'éligibilité indispensables à pouvoir bénéficier des aides d'État.

A l'analyse du commentaire des articles du législateur (*Ad Article 1^{er}*), il s'avère que le législateur souhaite instaurer un régime d'aides d'État exclusivement en faveur des éditeurs ayant comme objet

² Article 2 e) du règlement du Gouvernement en Conseil du 11 mars 2020 concernant le régime de promotion transitoire du journalisme en ligne

social le commerce de l'information et publiant des articles de presse rédigés par des journalistes professionnels.

En effet, l'article 3, paragraphe 1, point 1°, prévoit comme critère d'éligibilité la nécessité de disposer d'une autorisation d'établissement délivrée en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et avoir comme objet social le commerce de l'information.

Cependant, il ne ressort d'aucune disposition légale que sont visés seuls les éditeurs, publiant des articles de presse rédigés par les journalistes professionnels, de sorte qu'il y a lieu de modifier l'article dans ce sens en ajoutant ce critère d'éligibilité, afin que le projet de loi soit cohérent avec les objectifs du législateur.

*

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point 2°, le législateur prévoit, en outre, comme critère d'éligibilité que l'éditeur doit disposer d'un plan de formation pour les journalistes professionnels.

Selon l'ALJP, il ne suffit pas de disposer d'un plan de formation pour les journalistes professionnels, mais il faudrait même prévoir expressément l'obligation de l'exécuter, afin d'améliorer la qualité journalistique.

Il va sans dire que le prédit critère ne va pas suffisamment loin afin d'assurer les objectifs du législateur.

En outre, il est important que ce plan de formation doive bénéficier à tous les journalistes professionnels qui contribuent d'une façon ou d'une autre à l'activité rédactionnelle des publications de presse, peu importe qu'il s'agisse de salariés ou d'indépendants.

Pour le surplus, l'ALJP accueille favorablement l'idée du législateur d'inciter les éditeurs à prévoir des formations continues en faveur des journalistes professionnels et de publier, à titre de transparence, dans leur rapport annuel le rapport femmes-hommes au sein des rédactions, leur ligne éditoriale, les actions menées en faveur de l'éducation aux médias ainsi que les mesures prises pour améliorer l'accès au contenu pour les personnes en situation de handicap.

Article 4

➤ Quant à la valorisation du « *journaliste professionnel* »

Conformément à l'article 4, paragraphe 2, le ministre alloue une aide à l'activité rédactionnelle d'un montant de 30.000 euros par équivalent temps plein de journaliste professionnel lié à l'éditeur par un contrat à durée indéterminée et affecté à la production de contenu éditorial de la publication de presse.

Tout d'abord, l'ALJP regrette la décision du législateur de réduire de manière considérable par rapport à l'avant-projet de loi le montant de l'aide à l'activité rédactionnelle.

En l'occurrence, il s'agit d'une baisse de presque 46 % du montant initial, étant donné que dans l'avant projet de loi, le montant de l'aide par journaliste professionnel a été fixé au montant de 55.000 euros.

En outre, même si le législateur souligne dans le commentaire des articles (*Ad Article 4*) que le fait d'allouer un montant forfaitaire par équivalent temps plein de journaliste professionnel engagé par contrat de travail à durée indéterminée ne devrait pas s'interpréter comme une contribution au, ni comme une détermination du, salaire du journaliste, il y a, cependant, un fort risque que l'éditeur détermine en fonction de ce montant le salaire du journaliste professionnel.

Il est encore indéniable que par la présente disposition, le journaliste professionnel salarié est susceptible d'être exposé aux intérêts financiers de l'éditeur.

Il y a lieu de craindre que l'éditeur réduise le journaliste professionnel à une **source de revenu sans valoriser le journaliste professionnel ou la qualité rédactionnelle** – un des objectifs principaux du présent projet de loi.

Cette crainte s'amplifie d'autant plus par le fait que le présent projet de loi n'oblige pas l'éditeur d'offrir des formations à ses journalistes professionnels leur permettant d'élargir l'éventail de leurs compétences.

Il y a, dès lors, lieu de prévoir des garde-fous dans le présent projet de loi, afin de protéger au mieux les journalistes professionnels salariés contre ces risques.

➤ Quant à la qualification du « *journaliste professionnel* » pour le calcul de l'aide d'Etat

A l'analyse du commentaire des articles (*Ad Article 4*), il ressort que le législateur n'a pas l'intention de prendre en compte pour le calcul de l'aide à l'activité rédactionnelle, les journalistes professionnels occupant d'autres fonctions, comme celle de direction ou de « *fact checker* ».

L'ALJP est d'avis que cette différenciation que le législateur souhaite créer entre les journalistes professionnels risque de scinder la profession en des journalistes plus ou moins valorisés par l'État, alors que tous ces journalistes professionnels contribuent d'une manière plus ou moins directe au travail et à la qualité rédactionnels d'une publication de presse imprimée.

Pour l'ALJP, une des préoccupations les plus importantes de ce projet de loi est de garantir l'unicité de la profession du journaliste et non pas de fractionner la profession pour des raisons budgétaires de l'éditeur.

Il est un fait indéniable que de nos jours et notamment en raison de l'évolution de la presse écrite, la profession du journaliste peut se traduire par des fonctions très variées voire même hybrides.

Penser qu'un journaliste professionnel se réduit de nos jours au journaliste classique, qui rédige exclusivement des publications de presse est une perception erronée.

Ignorer ce fait équivaut à ignorer le développement de la profession du journaliste au cours de la dernière décennie, et serait même contraire à l'ambition du législateur d'adapter l'aide d'Etat à la nouvelle donne technologique et économique tant pour les médias en ligne que hors ligne.

L'ALJP soutient que le travail rédactionnel est un travail d'équipe entre journalistes professionnels, de sorte que chaque journaliste professionnel affecté d'une manière quelconque à la production de contenu éditorial de la publication de presse devra être valorisé.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le législateur maintiendrait cette position, il se pose la question suivant quels critères la commission « *Aide à la presse* » va apprécier quel journaliste professionnel sera pris en compte dans le calcul de l'aide à l'activité rédactionnel.

Il va sans dire que ces critères doivent être déterminés par la loi.

La prédite clarification législative est d'autant plus indispensable dans la mesure où il est impossible de prédire le développement de la profession du journaliste ainsi que l'émergence de nouvelles fonctions et spécialisations dans le futur.

La formulation actuelle de l'article 4 ne garantit ni de sécurité juridique ni de prévisibilité budgétaire aux éditeurs, mais semble, *in fine*, devenir une question de recrutement voire de définition de tâches pour ces derniers.

Selon l'ALJP, si le législateur souhaite améliorer la qualité du journalisme au Luxembourg en valorisant financièrement les journalistes professionnels salariés, il importe avant tout de les protéger et assurer aux journalistes professionnels des conditions de travail équitables et socialement acceptables et d'éviter que ces derniers ne soient pris en otage pour que l'éditeur puisse bénéficier d'une aide d'État plus ou moins élevée.

Article 5

L'article 5 du projet de loi précise la forme et la procédure de la demande de l'aide d'Etat.

L'ALJP suggère, cependant, d'encadrer la présente procédure par des délais précis tant pour introduire la demande d'aide d'État, mais également pour le ministre, voire la commission « *Aide à la presse* », de se prononcer sur la demande.

Il est évident qu'une procédure encadrée par des délais permet à l'éditeur une meilleure planification financière et budgétaire, alors qu'au vu de la formulation actuelle du projet de loi, il n'est pas clair quand l'éditeur pourra s'attendre l'accord voire le paiement de l'aide.

Au vu de la situation financière tendue du secteur des médias, une modification de l'article dans ce sens est recommandée, notamment afin d'éviter des faillites ou liquidations d'éditeurs ou des licenciements de journalistes.

En outre, pour les mêmes motifs, l'ALJP est d'avis que le présent projet de loi devrait également prévoir une procédure avec des délais précis, dans l'hypothèse où la perte du bénéfice de l'aide et la restitution seraient décidées par le ministre ou/et la commission « *Aide à la presse* ».

Chapitre 4 – Promotion du pluralisme

L'ALJP accueille favorablement la création d'une aide d'État accessible aux éditeurs émergents, qui auraient nécessairement de grandes difficultés à se conformer aux critères d'éligibilité prévus à l'article 3.

Chapitre 5 – Education aux médias et à la citoyenneté

L'ALJP salue également l'initiative de créer une aide d'État pour les éditeurs citoyens, afin de promouvoir les principes de la prise de parole publique et de la mise en commun des expériences et de l'information.

Une telle subvention étatique contribue favorablement à la cohésion et à l'autonomie des différentes cultures dans une société pluraliste et multilingue comme celle du Luxembourg.

Chapitre 6 – Suivi des aides

Aucune observation n'est à formuler.

Chapitre 7 – Limites des aides

Article 13

En contrepartie de l'octroi d'aide d'Etat, il est louable que par l'article 13, le législateur incite la presse écrite à rester concurrentielle, notamment par la mise en place de nouveaux modèles commerciaux et par la mise en œuvre de méthodes pour générer de propres recettes.

Cependant, il faut se poser la question si les éditeurs de petite ou moyenne taille seront capables de générer des recettes propres à hauteur d'au moins de 50% de l'aide à allouer, condition additionnelle pour bénéficier des aides prévues à l'article 4.

Compte tenu des comptes annuels actuels de ces éditeurs, cette condition additionnelle risque de devenir plutôt une entrave à l'aide étatique qu'une amélioration de leur situation financière actuellement d'ores et déjà précaire.

*

L'ALJP se permet encore de souligner qu'au vu des plafonnements prévus par l'article 13, paragraphe 2 et paragraphe 3, le présent projet de loi n'aurait, selon les estimations du législateur, qu'un impact budgétaire annuel de 10.279.000 euros, ce qui correspond seulement à une augmentation de 2.217.278 euros par rapport au total de l'aide allouée en 2019 en vertu du régime actuel d'aide à la presse.

En comparaison avec d'autres postes budgétaires de l'Etat, il est indéniable que le montant de 10.279.000 euros est plutôt modeste.

Sans perdre de vue que le présent projet de loi a l'objectif de viser beaucoup plus d'éditeurs que le régime actuel (*e.g.* presse en ligne, les mensuels et publications gratuites, éditeurs émergents, éditeurs citoyens, *etc.*), l'aide étatique revenant aux différents éditeurs n'est pas forcément plus élevée que sous le régime actuel.

En guise de conclusion, il convient de se poser la question si ce budget modeste de 10.279.000 euros permet réellement d'améliorer la qualité journalistique et de provoquer ce changement de paradigme dans le secteur des médias au Luxembourg.

Chapitre 8 – Commission « Aide à la presse »

Article 14

L'article 14, paragraphe 3, 2^e alinéa, dispose que « *les membres directement ou indirectement concernés par une demande ne peuvent participer aux délibérations relatives à cette demande* ».

Cette disposition ne peut être efficace que si la commission est obligée de prévoir des règles de conflits d'intérêts dans le cadre d'un règlement d'ordre intérieur qui doit être accessible au public.

Faute de ce faire, l'éditeur demandeur ou tout tiers intéressé ne serait pas en mesure de contester la délibération, dans l'hypothèse d'un éventuel non-respect de la prédite disposition.

*

L'article 14, paragraphe 12, dispose que « *la commission peut procéder au contrôle des critères par tous les moyens, se faire assister par des experts, requérir des documents supplémentaires et proposer des audits* ».

L'ALJP demande des clarifications par rapport aux types de contrôle que le législateur accorde à la commission et plus particulièrement sur les implications de ces contrôles sur les journalistes professionnels, le cas échéant.

Chapitre 9 – Sanction et restitution

Comme d'ores et déjà suggéré pour l'article 5, l'ALJP est d'avis que le présent projet de loi devrait prévoir une procédure particulière avec des délais précis applicable, dans l'hypothèse où l'éditeur ne répondrait plus à un des critères d'éligibilité ou cesserait son activité, impliquant la restitution de l'aide d'Etat sur décision du ministre, avisée par la commission « *Aide à la presse* ».

Cette procédure permettrait aux éditeurs une meilleure prévisibilité budgétaire et éviterait des faillites ou liquidations d'éditeurs tout comme des licenciements de journalistes professionnels, dans la mesure où la restitution de l'aide d'Etat risque d'avoir un impact non négligeable sur la survie de l'éditeur concerné.

Chapitre 10 – Dispositions financières

Aucune observation n'est à formuler.

Chapitre 11 – Disposition pénale

Aucune observation n'est à formuler.

Chapitre 12 – Disposition abrogatoire

Aucune observation n'est à formuler.

Chapitre 13 – Disposition transitoire

Article 19

L'ALJP se prononce favorablement à la mise en place d'une aide d'État transitoire pendant les 5 premiers ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Force est de constater que suivant la fiche financière annexée au présent projet de loi, il s'avère que ce nouveau calcul de l'aide d'Etat en faveur de la presse professionnelle n'est pas forcément un remède universel pour sortir les éditeurs de petite ou moyenne taille de la précarité financière.

En fonction de cette fiche financière annexée, il s'avère que certains éditeurs de petite ou moyenne taille risquent même se retrouver avec des aides moins élevées en comparaison avec le régime actuel, de sorte que l'aide d'Etat transitoire permet à ces éditeurs de garantir leur survie dans une première phase et de leur accorder le temps nécessaire de revoir leur stratégie voire restructuration financière et budgétaire.

Chapitre 14 – Disposition d'entrée en vigueur

Aucune observation n'est à formuler.

*

➤ Absence de disposition relative aux voies et délais de recours

Finalement, l'ALJP suggère de prévoir dans le présent projet de loi des dispositions spécifiques, qui indiquent expressément les **voies et délais de recours** contre la décision ministérielle et/ou de l'avis de la commission « *Aide à la presse* ».

