

Avis du Conseil de Presse

sur le projet de loi n° 8421 relatif à la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique, portant modification de :

- 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.

(21 janvier 2025)

À l'attention de Madame la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité,

Le Conseil de Presse (CdP) se félicite de la démarche gouvernementale visant à adapter le cadre législatif relatif à la liberté d'expression, au soutien du journalisme professionnel et à l'accès à l'information.

Tout en reconnaissant les avancées substantielles, le CdP propose cependant les modifications suivantes pour rendre le projet de loi plus complet et mieux adapté aux défis contemporains du secteur médiatique.

1. Éléments salués par le Conseil de Presse

Le CdP constate avec satisfaction que plusieurs de ses recommandations émises dans son avis du 4 décembre 2020 (doc. parl. n° 7631) ont été reprises dans le projet de loi. Ces avancées sont fondamentales pour renforcer la profession journalistique et la qualité de l'information :

- **Aide à la presse** Le CdP salue le fait que l'aide à la presse soit ouverte aux médias numériques et imprimés. Le CdP salue la suppression de l'inégalité dans l'attribution des montants, les aides aux médias numériques étant plafonnées à un tiers de celles accordées à la presse imprimée. Cette limitation freinait la transition numérique, essentielle pour l'avenir du secteur. Une révision des plafonds était donc indispensable pour assurer un traitement équitable entre les deux formats.
- **Définition de la profession de journaliste** : L'introduction de la notion de « profession principale et moyennant rémunération » pour définir le journaliste est une avancée essentielle qui clarifie le statut des professionnels du secteur et protège leur rôle en tant que travailleurs de l'information.

- **Précision sur le type de publication** : Le CdP salue l'adoption de la formulation « publication d'actualité politique et générale » (article 3, point 10bis) qui remplace l'expression « publication d'information générale ». Cette précision contribue à mieux cadrer le type de contenus visés par la législation, en reconnaissant la nature politique de nombreuses publications médiatiques.
 - **Conditions minimales de publication** : L'inclusion de l'exigence de publication « depuis au moins trois mois » (article 3, point 6 1) apporte une sécurité juridique quant à la définition de la presse régulière et professionnelle. Cela constitue un critère utile pour distinguer les entreprises de presse établies des initiatives ponctuelles ou éphémères.
 - **Interdiction d'activités commerciales ou publicitaires** : Le projet réaffirme que les activités de publicité ou de commerce ne doivent pas être associées à la production journalistique, sauf pour les éditeurs eux-mêmes (article 3, point 6 4). Le CdP soutient pleinement cette disposition, cruciale pour garantir l'indépendance des journalistes et la transparence des sources de revenus des entreprises de presse.
-

2. Points manquants ou à corriger dans le projet de loi

Malgré ces avancées notables, le CdP relève plusieurs omissions importantes dans le texte du projet de loi qui nécessitent d'être abordées avant l'adoption définitive de celui-ci.

2.1 Non-conformité avec la version actuelle de la loi

Le projet de loi ne se réfère pas à la version en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 2004. Par exemple, les articles 28 et 33 qui introduisent le principe de suppléants ne correspondent pas à ceux de la récente loi du 8 juillet 2024, ce qui pourrait provoquer des incohérences. Ce principe est entré en vigueur le 26 juillet 2024 et s'applique à la fois à la Commission des Cartes de presse et à la Commission des Plaintes.

2.2 Définition des « milieux professionnels » (Chapitre VII, Section 2, Art. 25)

Bien que l'introduction d'une procédure de nomination plus flexible (avec l'intervention exclusive du ministre) soit appréciée, le CdP exprime son inquiétude quant à l'absence de définition précise de la notion de « milieux professionnels ». Cette absence crée une insécurité juridique, susceptible de générer des confusions lors des nominations. Il est essentiel de définir clairement ce terme, en accord avec les standards établis par le CdP et les instances de régulation professionnelle. Ce terme pourrait être « journalistes professionnels et éditeurs » ou bien, quoiqu'un peu moins clair, « professionnels des médias ».

2.3 Statut des journalistes stagiaires

Le CdP regrette que le projet de loi ne prévoise pas la réintroduction de la notion de stage obligatoire pour les journalistes stagiaires, pourtant réclamée dans son avis de 2020. La période de stage est cruciale pour la formation des jeunes journalistes, garantissant leur professionnalisme et leur engagement éthique. Le niveau des journalistes doit rester élevé et en aucun cas nivelé vers le bas. Le CdP insiste dès lors sur l'introduction de cette disposition dans la loi, incluant une obligation de suivre des cours proposés par le CdP avant l'obtention de la carte définitive de journaliste professionnel.

Proposition de texte :

« Il est réintroduit dans la loi l'obligation d'un stage de deux ans pour les journalistes sans expérience préalable, afin d'obtenir la reconnaissance de journaliste professionnel. Ce stage comprendra des formations obligatoires proposées par le Conseil de presse, axées sur le Code de déontologie et les pratiques professionnelles. La réussite de ces formations sera nécessaire pour l'obtention de la carte de journaliste professionnel. »

2.4 Désignation de la « carte »

L'article 23 désigne la « carte de journaliste », mais la commission et la commission d'appel sont désignées « de cartes de presse », tandis que l'article 31 parle de « carte de journaliste professionnel », ce qui est plus précis. L'emploi d'une seule désignation serait préférable pour plus de clarté. Nous proposons : « carte de journaliste professionnel ».

2.5 Pouvoir de contrôle sur les pratiques journalistiques

Le CdP constate qu'aucune disposition n'a été incluse pour lui accorder des pouvoirs de contrôle accrus sur les pratiques journalistiques. Un cadre de contrôle permettrait de renforcer la transparence et la confiance du public dans la presse. Le CdP recommande d'ajouter des mécanismes pour qu'il puisse superviser de manière renforcée les pratiques des professionnels de l'information et ainsi garantir une presse saine et transparente au Luxembourg.

2.6 Obligation de réponse

L'inscription de cette obligation de contact et de réponse aux journalistes dans la loi, plutôt que dans une simple circulaire interne, est essentielle. Contrairement à une circulaire, qui peut être modifiée ou supprimée unilatéralement par l'administration sans consultation démocratique, la loi offre une garantie de pérennité et de solidité à cette obligation. Sans cette protection légale, le risque d'abus ou de contournement est tangible, pouvant conduire à une situation où le silence administratif s'apparenterait à un refus déguisé. Ce changement vise à préserver le bon fonctionnement de la presse, pilier fondamental de la démocratie, en assurant un accès réel à l'information. Une loi claire et robuste est indispensable pour prévenir

les dérives potentielles et garantir la transparence des administrations publiques.

3. Modification de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (loi ATO)

Le projet de loi sur la transparence administrative présente plusieurs insuffisances qui doivent être corrigées pour garantir l'efficacité du droit d'accès à l'information, droit essentiel pour notre Etat de droit.

Chapitre Ier – Accessibilité des documents

3.1 Chapitre 1, Art 5, Point (3)

Le CdP propose de modifier cet article afin de rendre obligatoire l'envoi d'un accusé de réception par les points presse dès la réception d'une demande de presse. Si une réponse écrite ne peut être fournie dans les 24 heures suivant cette réception, l'organisme concerné doit communiquer au journaliste une justification précise du délai supplémentaire requis, ainsi qu'un nouveau délai de réponse établi d'un commun accord.

3.2 Absence d'obligation de transmission des documents à la CAD

Le CdP regrette que le projet de loi n'ait pas retenu la proposition d'instaurer une obligation pour les organismes détenteurs de documents de les transmettre à la Commission d'accès aux documents (CAD), pourtant prévu par le gouvernement dans sa note sur la loi ATO (12 juillet 2023). En l'absence d'une telle obligation, la CAD voit son rôle affaibli, et la procédure d'accès à l'information est rendue plus complexe pour les journalistes. Il est indispensable d'introduire cette obligation dans la loi afin de garantir un accès effectif et rapide aux documents publics.

3.3 Pouvoirs décisionnels de la CAD

La CAD reste, selon le projet, une instance purement consultative. Cette situation ne permet pas d'assurer un suivi contraignant des décisions de la CAD, réduisant son efficacité. Le CdP recommande que la CAD devienne une instance décisionnelle, dotée du pouvoir d'obliger les administrations à se conformer à ses décisions, comme cela était prévu dans la note sur la loi ATO du 12 juillet 2023. Cela renforcerait la transparence des administrations et faciliterait l'accès à l'information pour les journalistes et les citoyens.

3.4 Frais d'avocats et indemnités de procédure

Le CdP souligne le caractère dissuasif du recours au tribunal administratif en cas de refus de communication de documents, en raison des frais d'avocats souvent élevés. Le CdP propose que le projet de loi inclue une disposition garantissant une indemnité de procédure généreuse en cas de victoire du journaliste ou du citoyen. Cette mesure encouragerait les recours justifiés et réduirait les barrières financières pour accéder à l'information.

4. Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel

Le CdP souhaite attirer l'attention du gouvernement sur certains aspects de la loi de 2021 qui mériteraient d'être revus et intégrés dans le projet.

4.1 Chapitre 2, Article 2, Points 8, 9, 10 et 11

Le CdP s'interroge sur la pertinence des définitions introduites dans ces points, notamment parce qu'elles ne semblent plus être utilisées par la suite dans le texte législatif. Si ces définitions ne sont plus nécessaires, elles devraient être retirées, ou leur utilité dans la législation clarifiée.

4.2 Chapitre 3, Article 3.10

Le CdP propose de modifier cet article pour élargir les critères de spécialisation des publications, en remplaçant la formulation par : « présenter un contenu spécialisé dans un domaine non lié à l'actualité politique ou générale. » Des exemples tels que le sport, l'informatique, la gastronomie ou le tourisme devraient être détaillés dans les commentaires aux articles, afin d'illustrer clairement le type de contenu visé.

4.3 Chapitre 7, Article 13

Dans la mesure où les plafonds des différents types de publications sont supprimés, impliquant une augmentation substantielle des montants pour certains type de médias et afin de ne pas pénaliser une publication quotidienne, il serait logique d'augmenter également le plafond de 1 600 000 € qui, jusqu'à présent, a servi de base à l'aide allouée aux quotidiens.

4.4 Chapitre 7, Article 13 bis

Le CdP s'interroge sur la manière dont sera désigné le décideur dans ce contexte. Il est crucial de préciser quelle autorité ou instance sera responsable des décisions liées à l'attribution de ces aides, afin de garantir la transparence et l'impartialité du processus.

4.5 Adaptation des aides en faveur du journalisme professionnel

Le CdP souligne l'importance de garantir un soutien financier efficace pour préserver la qualité du journalisme au Luxembourg et répondre aux défis structurels et économiques auxquels le secteur fait face. Il formule les revendications suivantes :

1. L'augmentation de la dotation du journaliste à 45 000 euros.
2. La réévaluation de la situation du journal *Le Quotidien*.

Le CdP salue l'aide supplémentaire prévue sous le régime de minimis dans le projet de loi, tout en soulignant que ces deux revendications ne doivent pas entraîner de conséquences financières négatives sur le seuil minimal de 300 000 euros.

Argumentaire pour augmenter l'aide à la presse à 45 000 € par journaliste / an

La presse joue un rôle essentiel dans une société démocratique en garantissant la transparence, en informant le public et en favorisant un débat éclairé. Toutefois, ce secteur fait face à des défis structurels majeurs : érosion des revenus publicitaires, concurrence des plateformes numériques et transformation des habitudes de consommation des lecteurs. Afin de préserver un journalisme de qualité au Luxembourg, nous plaidons pour une augmentation de l'aide à la presse par journaliste à temps plein à hauteur de 45 000 € indexés suivant la loi de 2020. Cette mesure repose sur plusieurs arguments détaillés ci-dessous :

1. **Renforcer la qualité et l'indépendance journalistique** Une aide financière accrue permettra aux médias de recruter et de retenir des journalistes de haut niveau. En augmentant les moyens disponibles, les rédactions pourront consacrer davantage de ressources à des enquêtes approfondies et des reportages d'intérêt public, tout en réduisant leur dépendance aux revenus publicitaires ou aux financements privés. Cela contribuera à renforcer l'indépendance éditoriale et à garantir des contenus pertinents et fiables pour le lectorat.
2. **Faire face aux mutations économiques du secteur** Le modèle économique traditionnel de la presse est gravement mis à mal par la digitalisation. Les grandes plateformes captent une part importante des revenus publicitaires, tandis que les abonnements électroniques ne compensent pas encore la baisse des ventes physiques. En augmentant l'aide par journaliste, l'État reconnaît la valeur d'un journalisme de qualité comme un bien public et soutient les médias dans leur transition vers des modèles économiques viables. Bien que les transferts de revenus de la presse écrite vers l'audiovisuel aient diminué, la concurrence des GAFAM reste une pression économique majeure sur la presse, qui perd une part significative de ses revenus publicitaires au profit de ces géants numériques.
3. **Stimuler l'emploi dans le secteur de la presse** Cette mesure constituera un levier pour créer des emplois, stabiliser ceux existants et améliorer les conditions de travail dans un secteur souvent marqué par la précarité. Les entreprises de presse pourront ainsi élargir leurs équipes, renforçant la vitalité des rédactions et la diversité des contenus proposés.
4. **Assurer une information de proximité** Les médias locaux jouent un rôle crucial dans la couverture des enjeux de proximité. Or, ces structures sont particulièrement vulnérables face à la crise économique du secteur. Une augmentation de l'aide par journaliste leur permettra de continuer à produire des contenus sur des thématiques souvent négligées par les grands médias nationaux, garantissant une meilleure représentation des territoires.
5. **Répondre aux attentes des citoyens** Les lecteurs aspirent à une information fiable, diversifiée et accessible. En augmentant les ressources disponibles par

journaliste, cette mesure permettra de maintenir une offre médiatique à la hauteur des attentes du public et contribuera à restaurer la confiance dans les médias.

6. **S'adapter à l'évolution des coûts et des contraintes** Entre 2019 et 2023, le montant de référence utilisé pour calculer l'ancienne aide à la presse aurait augmenté de 15 % passant de 484 015 € à 555 045 €. Cette évolution reflète l'augmentation des coûts dans le secteur, notamment ceux du papier et des infrastructures numériques. De plus, l'indexation de l'aide à la presse devrait être ajustée immédiatement après la modification d'une tranche indiciaire, à l'image de l'accord avec l'ACEL concernant les aides aux étudiants.
7. **Indexation de l'aide à la presse** La loi relative à l'aide à la presse prévoit qu'une modification d'une tranche indiciaire au cours de l'exercice budgétaire entraîne un ajustement correspondant de l'aide pour l'exercice suivant. Nous suggérons que les montants soient ajustés immédiatement après la modification d'une tranche indiciaire pour garantir une meilleure adaptation aux réalités économiques.
8. **Intégrer les spécificités du marché luxembourgeois** Le marché luxembourgeois de la presse se distingue par sa petite taille, son multilinguisme et une concentration des acteurs. Les rédactions doivent produire des contenus en plusieurs langues pour un lectorat diversifié, tout en maintenant une qualité homogène. Ces contraintes renforcent la nécessité d'un soutien public adapté pour préserver la pluralité des voix et assurer la viabilité des publications.
9. **Phase de transition pour *Le Quotidien***
Le Quotidien a été gravement affecté par la crise post-Covid, notamment par la hausse des coûts du papier et des ajustements salariaux indexés, ce qui a diminué ses marges. Ces ajustements n'ont pas été pris en compte dans l'aide à la presse, contrairement à d'autres médias. Il est donc impératif que l'aide à Le Quotidien soit réajustée pour refléter les hausses de coûts induites par ces crises successives. Les conditions préexistantes ne correspondent plus à la réalité actuelle, et le média ne bénéficie plus d'un cadre équitable par rapport aux autres acteurs du secteur.

Conclusion

Le Conseil de Presse salue les efforts du gouvernement pour renforcer le cadre législatif soutenant le journalisme professionnel, la liberté d'expression, et le débat démocratique au Luxembourg. Les avancées proposées dans le projet de loi constituent une étape importante vers la reconnaissance du rôle crucial des médias dans une société démocratique.

Toutefois, pour garantir l'efficacité et la pérennité de ces mesures, le Conseil de Presse recommande l'intégration des amendements et clarifications suggérés dans cet avis. Ces ajustements visent à combler les lacunes identifiées et à mieux répondre aux besoins actuels et futurs du secteur médiatique, en renforçant la transparence, l'indépendance, et la qualité du journalisme.

En collaborant étroitement avec les acteurs concernés, le gouvernement pourra non seulement moderniser le cadre légal mais aussi consolider la confiance du public dans les institutions médiatiques et démocratiques.

Le Conseil de Presse reste à disposition pour toute consultation ou discussion complémentaire visant à parfaire ce projet de loi.

Le Conseil de Presse

L'Association Luxembourgeoise des Médias d'Information (ALMI)

L'Association Luxembourgeoise des Journalistes Professionnels (ALJP)

Luxembourg, le 21 janvier 2025