

CdM/12/02/2025 24-147  
N° dossier parl. : 8421

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 de la Chambre des Métiers

<b>Résumé structuré</b>
-------------------------

*La Chambre des Métiers approuve le projet de loi sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique. Elle soutient notamment l'adaptation de la définition du « journaliste professionnel » pour la focaliser plus sur la valeur ajoutée journalistique et la contribution au débat politique, ainsi que les implications de cette adaptation en matière d'octroi d'aides étatiques aux éditeurs. Néanmoins, la Chambre des Métiers note que l'impact de la présente réforme sur l'éligibilité des publications de presse aux aides étatiques amènera les éditeurs à se rapprocher davantage de la sphère politique, et que l'indépendance rédactionnelle des médias doit être maintenue en tout état de cause.*

*En ce qui concerne le renforcement du droit d'accès aux documents tant pour les citoyens que pour les journalistes professionnels, la Chambre des Métiers marque son accord avec les adaptations proposées. Elle soutient notamment la définition plus large du terme « document » et la mise en valeur des droits des journalistes professionnels.*

*La Chambre des Métiers rend les auteurs attentifs au fait que certains dispositifs indiqués dans le projet de loi devraient encore bénéficier de précisions. Cette remarque concerne notamment le principe du respect continu des critères d'octroi des aides étatiques en faveur du journalisme professionnel. Alors que la Chambre des Métiers soutient ce principe, elle tient à souligner que le projet de loi ne précise pas comment un contrôle continu du respect des critères d'éligibilité s'effectuerait et il ne différencie pas non plus les conséquences d'un non-respect ponctuel de ces critères pendant une période prolongée.*

\* \* \*

Par sa lettre du 30 juillet 2024, Madame la Ministre déléguée auprès du Premier Ministre, chargée des Médias et de la Connectivité, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi sous rubrique.

Le projet a pour objectif de promouvoir le journalisme professionnel et le débat démocratique en modifiant trois dispositifs importants qui sont la définition du journaliste professionnel, le régime d'aides en faveur du journalisme professionnel et l'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels.

## **1. Considérations générales**

Tout d'abord, la Chambre des Métiers souhaite commenter d'une façon générale les trois volets du présent projet de loi.

### **1.1. Le renforcement du débat d'actualité politique**

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que les modifications proposées, notamment les adaptations de la définition du « journaliste professionnel » et de la « publication d'actualité politique et générale », visent à renforcer le débat public critique et à cibler les aides étatiques visant à soutenir les éditeurs qui nourrissent ce débat politique au lieu de viser toute publication de presse, indépendamment de leur valeur journalistique et de leur apport au débat démocratique. Bien que la Chambre des Métiers approuve cette approche dans l'optique d'une utilisation responsable du budget étatique, elle remarque toutefois que l'approche en question risque aussi d'avoir des retombées sur le contenu des médias par le biais d'une accentuation du critère de l'analyse politique à la base d'un octroi d'aides étatiques futures. La Chambre des Métiers se doit de relever que l'indépendance rédactionnelle des médias doit être maintenue en tout état de cause et propose dès lors que les auteurs du présent projet de loi accordent une grande importance à cette considération.

### **1.2. La nouvelle aide de minimis**

La Chambre des Métiers souhaite rendre les auteurs attentifs au fait que les dispositions concernant une nouvelle aide de minimis<sup>1</sup> devraient être précisées, tant concernant la définition d'un « projet ayant une valeur ajoutée pour le pluralisme des médias du pays », que concernant les sanctions et la restitution en cas d'abandon du projet.

### **1.3. L'accès aux documents**

La Chambre des Métiers soutient le renforcement du droit d'accès aux documents tant pour les citoyens que pour les journalistes professionnels. Notamment la définition plus large du terme « document » ainsi que les obligations de l'administration d'assister les demandeurs sont de véritables innovations. À cet égard, la Chambre des Métiers souhaite néanmoins demander des précisions quant à la portée des termes « dans les limites du raisonnable », notamment concernant l'obligation de l'organisme sollicité d'aider « dans les limites du raisonnable » le demandeur à identifier le document

---

<sup>1</sup> Selon cette règle, une entreprise unique peut bénéficier d'un montant maximum de 300.000 euros d'aides publiques par période de 3 exercices fiscaux consécutifs.

demandé, et concernant l'obligation de l'organisme sollicité de tenir compte « dans les limites du raisonnable » des besoins particuliers des journalistes professionnels.

## **2. Observations particulières**

Au regard du lien entre les modifications de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et les modifications de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, la Chambre des Métiers se permet de commenter en bloc ces deux parties du projet de loi (partie 2.1.). Les modifications proposées concernant la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte sont commentées par la suite (partie 2.2.).

### **2.1. Définition du « journaliste professionnel » et éligibilité aux aides**

En ce qui concerne les modifications de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, la Chambre des Métiers se limite de commenter les nouvelles définitions ainsi que les conséquences de ces adaptations sur l'éligibilité plus ciblée des éditeurs aux aides étatiques. Le présent chapitre inclut également quelques remarques sur le concept du respect continu des critères d'éligibilité aux aides et sur la nouvelle aide de minimis.

#### **2.1.1. Ad article 1<sup>er</sup>**

La Chambre des Métiers marque son accord avec la nouvelle définition du terme « journaliste professionnel » et avec la définition du terme « publication d'actualité politique et générale », tel que proposées par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi. Notamment la mise en valeur de l'activité journalistique (« profession principale ») plutôt que du montant de la rémunération générée par ladite activité ainsi que celle du traitement journalistique plutôt que le traitement rédactionnel soulignent l'objectif d'un renforcement du journalisme professionnel critique. De la même façon, la nécessité d'une activité du journaliste concerné auprès ou pour le compte d'une publication d'actualité politique et générale, définition qui englobe des informations à caractère politique ainsi que des informations à caractère plus générale, souligne le besoin d'une contribution à la formation d'une opinion critique de la population.

Pour les éditeurs, l'impact de l'adaptation de ces deux définitions sur leur éligibilité aux aides étatiques n'est sans doute pas insignifiant. À la suite de la limitation de la définition de journaliste professionnel, les éditeurs des publications non-politiques seront notamment exclus des aides prévues par la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel. Aucun régime transitoire n'est proposé.

La Chambre des Métiers soutient cette approche dans l'optique d'une utilisation plus ciblée des deniers publics.

Pourtant, la Chambre des Métiers relève à cet égard que le ministre qui alloue les aides en faveur du journalisme professionnel et la commission « aide à la presse » qui, entre autres, émet un avis sur le respect des critères d'éligibilité des demandes, vont dorénavant aussi juger si la publication d'un éditeur demandant une aide est effectivement une « publication d'actualité politique et générale » et si la majorité de la surface rédactionnelle vise de tels sujets. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers tient à souligner que la commission « aide à la presse » puisse continuer à appliquer les

nouveaux critères en toute indépendance et sans exercer une quelconque influence sur le contenu d'une publication.

### **2.1.2. Ad articles 14, 16 et 18**

En ce qui concerne l'ajout de la mention « et pendant toute la période d'éligibilité », tel que proposé par les articles 14, point 2°, sous a) ; 16 et 18 du projet de loi, la Chambre des Métiers approuve pleinement le principe d'un respect continu des critères d'allocation des différentes aides. Elle souligne à cet égard que le projet de loi ne précise aucunement comment un tel contrôle continu du respect des critères d'éligibilité s'effectuera et quelles conséquences découleront d'un non-respect ponctuel ou prolongé de ces critères. Ces points méritent, selon l'avis de la Chambre des Métiers, une réflexion plus approfondie et une adaptation correspondante du projet de loi.

### **2.1.3. Ad article 20**

La Chambre des Métiers voudrait par ailleurs faire part de deux remarques critiques au sujet des dispositions concernant l'introduction d'une nouvelle aide de minimis (article 20 du projet de loi).

Tout d'abord, elle note que le motif à la base de l'octroi d'une telle aide, à savoir la réalisation d'un projet ayant une valeur ajoutée pour le pluralisme des médias du pays, reste relativement vague. Partant, une précision textuelle pourrait s'avérer utile pour gagner en sécurité juridique et limiter les risques de divergences en matière d'interprétation et de litiges.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers fait remarquer que le projet de loi ne contient pas de précisions concernant les sanctions et la restitution des aides en cas d'abandon du projet ou de fraude. A ses yeux, il semble indiqué qu'un dispositif semblable à celui de l'article 9 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis qui règle la restitution en cas d'abandon du projet, soit également intégré dans le présent projet de loi.

## **2.2. Accès aux documents**

Concernant la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, la Chambre des Métiers souhaite partager son avis sur certains articles du projet de loi ainsi qu'une remarque sur des divergences avec la Convention de Tromsø<sup>2</sup>.

### **2.2.1. Commentaires des articles**

La Chambre des Métiers approuve le renforcement du droit d'accès aux documents qui est prévu par le présent projet de loi. Elle soutient surtout les modifications proposées dans l'article 5 du projet de loi, selon lesquelles la position du journaliste professionnel est mise en valeur. La définition du terme « document » est élargie pour tenir compte du progrès technologique. La possibilité d'occulter une partie du document pour pouvoir le communiquer au demandeur est par ailleurs soulignée dans les dispositions nouvelles. La Chambre des Métiers approuve également le principe du « rejet tacite » dans

---

<sup>2</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

l'article 8, point 2° du projet de loi, introduisant un paragraphe 5 nouveaux à l'article 5 de la loi modifiée de 14 septembre 2018 concernée.

Néanmoins, elle rend les auteurs attentifs au fait que certaines dispositions restent vagues et doivent être précisées, dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique. Cette remarque concerne l'obligation de l'organisme sollicité d'aider « dans les limites du raisonnable » le demandeur à identifier le document demandé (article 7 du projet de loi insérant un paragraphe 3 nouveau à l'article 4 de la loi modifiée de 14 septembre 2018 précitée) ainsi que l'obligation des organismes sollicités de tenir compte, également « dans les limites du raisonnable », des besoins particuliers des journalistes professionnels (article 8, point 2° du projet de loi introduisant un paragraphe 4 nouveaux à l'article 5 de la loi modifiée de 14 septembre 2018 précitée)<sup>3</sup>.

Elle note par ailleurs que l'existence d'un choix dans le chef du demandeur entre, d'une part, la saisine de la Commission d'accès aux documents<sup>4</sup> et, d'autre part, le recours en réformation devant les juridictions administratives, tel qu'il existe déjà actuellement mais faisant l'objet d'une clarification par le biais de l'article 10 du projet de loi, n'est pas formulée avec la clarté nécessaire dans le présent projet de loi. La Chambre des Métiers demande dès lors aux auteurs du projet de loi de préciser l'existence du choix précité entre les deux voies de recours.

### **2.2.2. Convention de Tromsø**

Compte tenu de l'intention des auteurs du présent projet de loi de rendre le cadre légal national concernant l'accès aux documents<sup>5</sup> conforme aux dispositions de la Convention de Tromsø, et ceci dans le but d'aboutir à une future adhésion du Luxembourg à ladite convention, la Chambre des Métiers souligne que les modifications proposées par le présent projet de loi n'y suffiront pas à plusieurs égards :

- Au regard de la possibilité pour l'organisme sollicité, de refuser l'accès à certains documents selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, la Convention de Tromsø prévoit néanmoins dans son article 3, paragraphe 2, que l'accès à un tel document doit être accordé si un intérêt public supérieur justifie sa divulgation. Partant, une telle dérogation devrait être incorporée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.
- Au-delà de l'obligation de l'organisme sollicité d'aider le demandeur à identifier le document demandé, tel que prévue dans l'article 7 du présent projet de loi, l'article 5, paragraphe 2, de la Convention de Tromsø prévoit également une obligation de l'organisme sollicité d'orienter le demandeur, dans la mesure du possible, vers l'organisme qui détient le document demandé si la demande a été adressée à un organisme qui ne détient pas le document et qui n'est donc pas compétent pour traiter

---

<sup>3</sup> La lettre circulaire aux départements ministériels, administrations et services de l'État de M. le Premier Ministre, Ministre d'État Xavier Bettel du 27 juin 2022 concernant les droits et devoirs des agents de l'État dans leurs relations avec la presse pourrait servir comme base d'inspiration à cet égard.

<sup>4</sup> Selon l'article 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

<sup>5</sup> Loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

la demande. Cette obligation devrait être intégrée à l'article 4 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

- Selon l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de Tromsø, le demandeur a le droit de choisir la façon selon laquelle il souhaite consulter le document, sauf si sa préférence n'est pas raisonnable. Cette précision devrait également être ajoutée à l'article 5 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

\* \* \*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 12 février 2025

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION  
Directeur Général



Tom OBERWEIS  
Président