

N° 8421⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

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 DE COMMERCE

(20.1.2025)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier trois lois distinctes :

- d'une part, la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (chapitre 1^{er} du Projet) afin de mettre à jour la **définition du journaliste professionnel** ;
- d'autre part, la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (chapitre 2 du Projet) afin d'y introduire un **droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels** et de **mettre le cadre légal luxembourgeois en conformité la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics** (« Convention de Tromsø »)¹ ;
- enfin, la loi du 30 juillet 2021 relative à un **régime d'aides en faveur du journalisme professionnel** (chapitre 3 du Projet) pour tenir compte du bilan des premières années de son application.

¹ Signée 18 juin 2009, il s'agit du premier traité international, garantissant un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques et qui énonce les normes minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès aux documents publics. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020 et a été ratifiée par quinze États membres du Conseil de l'Europe : Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Lituanie, République de Moldavie, Monténégro, Norvège, Slovénie, Suède et Ukraine.

<https://www.coe.int/fr/web/access-to-official-documents/>

En bref

- L'introduction d'une nouvelle aide *de minimis* en faveur du journalisme professionnel ainsi qu'un meilleur encadrement de l'octroi de la carte de journaliste professionnel participent à la promotion d'un environnement médiatique pluraliste, ce que la Chambre de Commerce soutient.
- Il serait toutefois nécessaire de détailler les critères sur lesquels le ministre se basera pour évaluer les « qualités ou spécificités » d'un projet, en vue de l'octroi de l'aide *de minimis*.
- La Chambre de Commerce exprime par contre de sérieuses réserves quant aux modifications opérées dans la Loi ATO, sous couvert de rendre le cadre national conforme à la Convention de Tromsø, les deux devant être dissociés.
- A ses yeux, ces modifications vont trop loin et dépassent l'objectif d'introduire un droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels.
- La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi en l'état et demande, d'une part, qu'il soit scindé en deux projets distincts de manière à dissocier la ratification de la Convention de Tromsø et la reconnaissance d'un accès spécifique aux documents au profit des journalistes professionnels et, d'autre part, que concernant l'accès aux informations des journalistes professionnels, seule loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias soit amendée, à l'exclusion de la Loi ATO.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Concernant le triple objectif poursuivi par le Projet

Comme l'indiquent clairement les auteurs dès l'entame de l'exposé des motifs, le Projet *« poursuit un triple objectif »* :

- *« modifier la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi ATO ») afin d'y introduire un droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels² et de rendre le cadre légal national conforme aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (« Convention de Tromsø »), ce qui permettra au Grand-Duché de Luxembourg de signer et ratifier cette convention dans un avenir proche,*
- *adapter la loi du 30 juillet 2021 relative au régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, pour y tenir compte du bilan des premières années de son application, et*
- *mettre à jour la définition du journaliste professionnel dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. »*

« (...) En reconnaissant le rôle crucial des médias dans une société démocratique, le Projet vise ainsi à garantir que les journalistes disposent des outils nécessaires pour remplir leur mission de manière efficace et éthique/ déontologique ».

La Chambre de Commerce relève d'emblée que **si le Projet entend modifier les trois lois précitées dans le but commun de promouvoir le journalisme professionnel, seules deux de ces lois sont spécifiques au journalisme professionnel**, à savoir la loi du 30 juillet 2021 relative au régime d'aides en faveur du journalisme professionnel et la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

En effet, la troisième loi visée par le Projet – à savoir la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (Loi ATO) – présente un spectre général en ce sens qu'elle vise à renforcer la transparence de l'administration à travers **l'accès des personnes physiques ou morales aux documents détenus par l'administration (et non spécifiquement l'accès des journalistes professionnels à ces documents)**, de sorte que les modifications projetées de la Loi ATO conduisent la Chambre de Commerce à émettre de sérieuses réserves.

² Texte souligné par la Chambre de Commerce

2. Concernant les modifications apportées à la Loi ATO et la volonté d'instaurer un droit d'accès aux « informations » au profit des journalistes³

A titre liminaire, la Chambre de Commerce rappelle que la Loi ATO vise à renforcer la transparence de l'administration à travers l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, sur base des principes suivants :

- l'obligation à charge de l'administration de rendre d'office publics et de diffuser tous documents visés par cette loi,
- le droit, pour toute personne physique ou morale, de demander un document à travers un droit d'accès aux documents et sans devoir justifier d'un intérêt personnel,
- les documents auxquels l'accès peut être demandé sont « *les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative* »,
- le respect de ce droit d'accès est assuré par la Commission d'accès aux documents devant laquelle un recours précontentieux peut être introduit en cas de refus d'une administration, respectivement par la possibilité de former un recours en annulation de ladite décision de refus devant par le tribunal administratif.

Quant aux modifications apportées par le Projet concernant la Loi ATO, elles visent à introduire un droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels et renforcer le droit d'accès aux documents pour mettre le cadre légal luxembourgeois en conformité avec les dispositions de la Convention de Tromsø sur l'accès aux documents administratifs, afin de pouvoir ratifier celle-ci dans un avenir proche⁴.

Ainsi, le Projet instaure une **obligation de fournir aux « journalistes professionnels »** (au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias) un accès aux documents détenus relatifs à l'exercice d'une activité administrative qui leur permettent de remplir leur mission d'intérêt général⁵, **tout en introduisant une définition du terme « document »** qui s'entend comme « *toutes informations disponibles enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les organismes⁶ [visés par la Loi ATO]* ».

Le commentaire des articles⁷ renseigne que **cette définition du « document » est inspirée de la Convention de Tromsø** précitée et qu'elle a pour conséquence d'élargir substantiellement le champ d'application de la Loi ATO puisque, suivant les auteurs :

« Sur base de cette définition, une information accessible peut être extraite d'un document contenant d'autres informations qui n'ont pas de rapport avec l'information demandée ou qui tombe sous le champ d'application de exceptions (...), pour autant que cette information ne soit pas [elle-même] visée par les exceptions.

La partie demanderesse n'a par ailleurs pas besoin d'identifier le document dans lequel l'information est consignée. (...) il incombe à l'organisme d'identifier le document ou l'information pertinent, ce qui ne peut être réalisé que si la demande est suffisamment précise pour permettre cette identification ».

En outre, et afin de permettre aux journalistes professionnels d'effectuer leurs recherches dans le contexte de l'actualité, et de tenir compte de leurs besoins particuliers, **une priorité devra être accordée à leurs demandes** lors du traitement des demandes de communication⁸.

3 Cf. articles 5 à 12 du Projet

4 Cf. exposé des motifs du Projet.

5 Article 5, point 2° du Projet

6 Les organismes concernés sont : les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, la Chambre des Députés, le Conseil d'État, l'Ombudsman, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, le Centre pour l'égalité de traitement, la Cour des comptes, les autorités judiciaires et les Chambres professionnelles.

7 Ad. Article 5, point 2°

8 Article 8, point 2° du Projet

Suivant l'exposé des motifs, la mise en place de ce cadre législatif complet contribue à la reconnaissance du rôle crucial des médias dans une société démocratique et vise ainsi à garantir que les journalistes professionnels disposent des outils nécessaires pour remplir leur mission de contribuer au débat public, de manière effective et éthique⁹. De leur côté, les journalistes professionnels sont tenus de traiter les documents et informations reçus suivant leur code de déontologie et dans le seul objectif d'assurer la formation de l'opinion publique.

Quant aux délais prévus par la Loi ATO suivant lesquels les documents demandés doivent être communiqués, le cas échéant, ils demeurent inchangés¹⁰.

La Chambre de Commerce émet de sérieuses réserves quant à la pertinence des modifications opérées dans la Loi ATO et considère que le Projet va beaucoup trop loin :

- en assimilant un « document » à une « information » suivant la définition issue de la Convention de Tromsø ;
- en accordant un droit d'accès à toute information aux journalistes professionnels ainsi qu'à toute personne physique ou morale, à l'instar de la Convention de Tromsø qui ne fait pas de distinction.

Si l'intention du Luxembourg est bien de ratifier ladite Convention, alors la Chambre de Commerce est d'avis que **le gouvernement devrait déposer un projet de loi ayant spécifiquement pour objet de ratifier ladite convention. Par conséquent, la Chambre de Commerce demande que le Projet soit scindé en deux projets de lois distincts.**

Par ailleurs, la Chambre de Commerce considère que **la volonté clairement exprimée par le gouvernement¹¹ de répondre aux besoins particuliers des médias dans l'exécution de leur mission** impliquerait d'adapter la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (également visée par le Projet) et non la Loi ATO du fait que celle-ci vise l'accès des personnes physiques ou morales aux documents détenus par l'administration (et non pas spécifiquement l'accès des journalistes professionnels à ces documents).

En faveur de cette proposition, la Chambre de Commerce relève en effet que la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias prévoit déjà que:

- l'information est définie comme « *tout exposé de faits, toute opinion ou idée exprimés sous quelque forme que ce soit* » (article 3, point 4)
- « *la liberté d'expression (...) comprend le droit de recevoir et de rechercher des informations, de décider de les communiquer au public dans la forme et suivant les modalités librement choisies, ainsi que de les commenter et de les critiquer* » (article 6, paragraphe 1)

de sorte qu'il serait plus opportun et clair sur le plan juridique de prévoir un accès spécifique (car plus large) aux documents au profit des seuls journalistes professionnels dans cette loi spécialement consacrée aux médias.

La Chambre de Commerce est partant d'avis que le Projet devrait modifier uniquement la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et non la Loi ATO.

3. Concernant les modifications apportées au régime d'aides en faveur du journalisme professionnel prévu par la Loi du 30 juillet 2021¹²

Concernant la Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, l'exposé des motifs du Projet indique qu'une évaluation de son impact a été réalisée en collaboration avec les acteurs du secteur, deux ans après son entrée en vigueur. Cette analyse a confirmé l'impact positif de ladite loi, tout en identifiant la nécessité d'adaptations ponctuelles.

⁹ Les auteurs du projet indiquent s'être inspirés des législations des Länder allemands et de la Suisse

¹⁰ En principe, le document demandé doit être mis à disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le délai d'un mois qui suit la réception de la demande (article 5, paragraphe 1 de la Loi ATO). Ce délai peut être prolongé d'un mois pour certains motifs énumérés par la loi ((article 5, paragraphe 2 de la Loi ATO).

¹¹ Cf. communiqué de presse du 25 juillet 2023

¹² Cf. articles 13 à 21 du Projet

Plus précisément, l'article 13 du Projet élargit le champ d'application du nouvel article 13bis de la Loi du 30 juillet 2021, qui introduit la possibilité pour le ministre d'accorder des aides de minimis, aux éditeurs transmettant un service radiodiffusé luxembourgeois.

La Chambre de Commerce salue cette initiative du gouvernement d'élargir le champ des éditeurs bénéficiaires potentiels en intégrant également les éditeurs diffusant un service de radiodiffusion luxembourgeois.

L'article 14 du Projet concernant le régime d'aide, prévu dans l'article 4 de la Loi du 30 juillet 2021, vise principalement à modifier le point 1° par une nouvelle formulation qui précise que l'éditeur doit non seulement diffuser mais également produire des informations, complétées par des analyses ou commentaires, qui ont fait l'objet d'un traitement journalistique. Il importe également d'ajouter que les contenus pris en compte pour l'éligibilité de l'éditeur doivent aider le citoyen du Luxembourg à former une opinion sur les questions de la vie démocratique, donc les questions d'actualité politique et générale.

Pour satisfaire aux objectifs du Projet, il importe que la majorité de la surface rédactionnelle soit constituée d'informations et analyses ou commentaires journalistiques sur des questions d'actualité politique et générale.

Afin de mieux atteindre les objectifs de maintien à long terme d'un environnement médiatique pluraliste et favorable à la liberté d'expression au Grand-Duché de Luxembourg fixés par la Loi du 30 juillet 2021 :

- les articles 15 à 19 du Projet visent notamment à ajuster les mécanismes financiers ;
- l'article 20 du Projet introduit un nouvel article 13bis portant sur une aide de minimis, qui vient en complément des trois régimes existants afin de soutenir la réalisation de projets diversifiés, innovants et de petite envergure.

Ce nouveau régime d'aides *de minimis* permet l'attribution d'aides allant jusqu'à 300 000 euros par entreprise unique sur une période de trois ans. Ce dispositif offre au ministre la possibilité de soutenir ponctuellement des projets spécifiques. Selon les commentaires des articles, les projets éligibles doivent apporter une réelle valeur ajoutée au pluralisme des médias du pays, tant par leur forme que par leur contenu, et combler ainsi une niche sur le marché.

La Chambre de Commerce salue l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour soutenir le pluralisme des médias dans le pays, notamment avec l'introduction d'une nouvelle aide *de minimis*.

Cependant, elle s'interroge sur les conditions énoncées dans ce nouvel article 13bis, en particulier sur les exigences de la demande écrite à soumettre au ministre, qui doit inclure notamment : « ... **3° une description du projet, y compris ses dates de début et de fin ; 4° une liste des coûts admissibles du projet ; 5° tout élément pertinent permettant au ministre d'apprécier les qualités ou spécificités du projet ...** ».

La Chambre de Commerce estime nécessaire de détailler les critères sur lesquels le ministre se basera pour évaluer les « qualités ou spécificités » du projet. Cela pourrait inclure des critères de pertinence, d'innovation, d'impact sur le pluralisme des médias ou d'alignement avec les objectifs de la politique publique. Il pourrait être également pertinent d'inclure une ligne indiquant la liste des coûts admissibles (par. ex. personnel, équipements, services, etc.) et indiquer les justificatifs nécessaires.

De plus, il serait utile de préciser si cette aide *de minimis* peut être attribuée à des projets déjà en cours ou si elle est réservée exclusivement aux nouveaux projets.

Enfin, le règlement grand-ducal du 14 septembre 2022 fixant l'organisation du Service des médias et des communications, a fixé la dénomination de ce service en tant que « Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique »¹³. L'article 21 du Projet propose donc d'adapter cette nouvelle dénomination dans les paragraphes 4, 5 et 7 de l'article 14 de la Loi du 30 juillet 2021. Ces modifications n'appellent pas de commentaires de la part de la Chambre de Commerce.

¹³ Lien vers le Recueil Presse et Médias Electroniques sur le site de Legilux

4. Concernant les modifications apportées à loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias¹⁴

L'article 1^{er} du Projet a pour objet principal de modifier l'article 3 de la Loi du 8 juin 2004 afin de prendre en compte les recommandations faites par le Conseil de presse¹⁵ dans deux avis du 4 décembre 2020¹⁶ (relatif à la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel) et du 18 janvier 2023¹⁷ (relatif à la loi du 8 juillet 2024 portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias).

Le Conseil de presse proposait dans ces avis de modifier la définition de journaliste professionnel, comme suit :

« toute personne qui exerce à titre de profession principale et moyennant rémunération une activité, que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant auprès ou pour le compte d'une publication d'information générale, 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 (Loi du 8 juin 2004) depuis au moins trois mois,
- 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 [pas] 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 aucune activité ayant pour objet la publicité ni aucun commerce, si ce n'est en qualité d'éditeur ».

Les auteurs du Projet proposent également de compléter ces recommandations en définissant le terme « journaliste professionnel » comme suit : « toute personne qui exerce à titre de profession principale et moyennant rémunération que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant, **auprès ou pour le compte d'une ou de plusieurs publications d'actualité politique et générale...** », afin de donner à l'article 3 de la Loi du 8 juin 2004 la teneur suivante :

*« 6. journaliste professionnel: toute personne qui exerce à titre **de profession principale et moyennant rémunération une activité régulier une activité dont elle tire son revenu professionnel principal**, que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant, auprès ou pour le compte **d'une ou de plusieurs publications d'actualité politique et générale**, d'un éditeur et qui consiste dans la collecte, l'analyse, **ou** le commentaire et le traitement **journalistique** rédactionnel d'informations, à condition que cette personne remplisse les conditions suivantes:*

- 1) avoir la qualité de journaliste au sens de la présente loi **depuis au moins trois mois**,
- 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 aucune activité ayant pour objet la publicité ni aucun commerce, si ce n'est en qualité d'éditeur** ~~n'exercer aucun commerce ni activité ayant pour objet la publicité.~~ »

Suivant les explications des auteurs fournies sous le commentaire de l'article 1^{er} du Projet, la 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 législation belge (loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel). Cette mesure vise à protéger spécifiquement ces journalistes en raison des sujets sensibles qu'ils traitent.

¹⁴ Cf. articles 1^{er} à 10 du Projet

¹⁵ Le Conseil de Presse, personne morale de droit public instituée en 1979, regroupe de manière paritaire journalistes et éditeurs. Il assure l'autorégulation des journalistes professionnels au Luxembourg.

¹⁶ Avis du Conseil de presse du 4 décembre 2020 publié sur le site de la Chambre des députés

¹⁷ Avis du Conseil de presse du 18 janvier 2023 publié sur le site de la Chambre des députés

La reformulation proposée au point 4) précise que le journaliste professionnel ne peut exercer d'activité ayant pour objet la publicité ou le commerce, sauf dans le cas où ce dernier dispose également du statut d'éditeur. Cette clarification complète les dispositions de l'article 8 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions artisanales, commerciales, industrielles et à certaines professions libérales¹⁸.

En particulier, il convient de rappeler que le chapitre 4 de ladite loi prévoit au point 3 que les activités suivantes ne nécessitent pas d'autorisation d'établissement :

- les activités de journalisme ; et
- les activités d'auteur de livre, à condition qu'il ne s'agisse pas d'autoédition.

Cette articulation juridique a pour objectif de garantir une cohérence législative tout en tenant compte des spécificités des professions concernées.

Selon cette nouvelle disposition, les personnes qui exercent « *la collecte, l'analyse, le commentaire ou le traitement journalistique d'informations* » ne peuvent pas obtenir d'autorisation d'établissement et doivent demander une carte de presse.

Toutefois, la Chambre de Commerce estime opportun de préciser davantage la notion de « *traitement journalistique d'informations* ». Cette précision permettrait de mieux définir les contours des activités concernées, notamment en tenant compte des distinctions entre les activités journalistiques à proprement parler et les professions connexes, telles que le travail éditorial ou les analyses à visée commerciale. Le même article du Projet vise à insérer un nouveau point 10bis qui prévoit la définition de « *la publication d'actualité politique et générale : une publication constituée d'informations à caractère politique aux côtés desquelles figures des informations à caractère plus général traitant des sujets divers susceptibles de susciter l'intérêt d'un public large et varié* ».

La Chambre de Commerce salue la volonté du gouvernement de mettre à jour la définition du journaliste professionnel et de définir la publication d'actualité politique et générale, et n'a aucun commentaire à formuler sur ces nouvelles dispositions.

Concernant les articles 2 à 4 du Projet, la Chambre de Commerce note que, dans un souci de simplification administrative, les auteurs du Projet proposent de remplacer la procédure de nomination des membres du Conseil de presse¹⁹, de la Commission des Cartes de presse²⁰ et de la Commission des Plaintes²¹, par une approche plus souple.

La Chambre de Commerce n'a pas des commentaires à formuler quant à ces dispositions.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver le projet de loi en l'état et demande, d'une part, qu'il soit scindé en deux projets distincts de manière à dissocier la ratification de la Convention de Tromsø et la reconnaissance d'un accès spécifique aux documents au profit des journalistes professionnels et, d'autre part, que concernant l'accès aux informations, seule loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias soit amendée, à l'exclusion de la loi sur la transparence administrative.

¹⁸ Lien vers le texte de la loi modifiée du 2 septembre 2011 sur le site de Legilux

¹⁹ Article 25 projeté : « Les membres du Conseil de Presse, désignés par les milieux professionnels, sont nommés par le ministre ayant les Médias dans ses attributions ».

²⁰ Article 29 al.4 projeté : « (...) Le membre juriste est nommé par le ministre ayant les Médias dans ses attributions sur proposition du Conseil de Presse ».

²¹ Article 33 (2) al.2 projeté : « (...) Il doit être juriste et est nommé par le ministre ayant les Médias dans ses attributions sur proposition du Conseil de Presse ».

