

Commission des Médias et des Communications

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2024

Ordre du jour :

1. 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
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
2. Motion n°1 du 23 novembre 2023 de Madame Sam Tanson relative à l'accès aux documents administratifs
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Djuna Bernard, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Félix Eischen, M. Luc Emering, M. Gusty Graas, M. Dan Hardy, Mme Paulette Lenert, Mme Octavie Modert, M. Gérard Schockmel, M. David Wagner, M. Laurent Zeimet

Mme Elisabeth Margue, Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité

Mme Céline Flammang, M. Thierry Zeien, du Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique

Mme Minh-Xuan Nguyen, du ministère d'État

M. Maxime Bernard, du groupe politique CSV

M. Noah Louis, Mme Nathalie Cailteux, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Félix Eischen, Président de la Commission

*

1. 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

Nomination d'un rapporteur

La Commission des Médias et des Communications nomme Monsieur le Président Félix Eischen (CSV) rapporteur du présent projet de loi.

Présentation du projet de loi

En guise d'introduction, Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue note que le projet de loi sous rubrique a été déposé le 24 juillet 2024, c'est-à-dire peu après l'interruption estivale des activités de la Chambre des Députés, de sorte que sa présentation a dû être prévue quelque temps après le dépôt. L'oratrice tient également à saisir l'occasion pour évoquer l'évaluation de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel¹ dont certaines des modifications de cette même loi proposées par le Gouvernement ont été déclinées.

Concernant la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte², l'oratrice rappelle que celle-ci instaure un régime général portant droit d'accès aux documents détenus par des organismes publics³ sans pour autant comporter des délais spécifiques pour les journalistes professionnels. Cela est source de critique de la part des représentants des journalistes professionnels appelant à l'instauration d'un régime spécifique adapté à leurs besoins.

Le présent projet de loi tient compte de cette revendication tout en prévoyant également des adaptations du régime général afin de mettre en œuvre la Convention de Tromsø⁴, qui règle au niveau du Conseil de l'Europe le droit d'accès à des documents détenus par des autorités publiques. La disposition que le Gouvernement vise à introduire dans la loi précitée du 14 septembre 2018 et portant mention expresse du « journaliste professionnel » s'inspire de la législation de certains *Bundesländer* allemands ainsi que de la Suisse, comme l'avait recommandé le Conseil de Presse.

¹ Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 601, 11 août 2021).

² Loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 883, 1^{er} octobre 2018).

³ Article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

⁴ Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009 (Série des Traités du Conseil de l'Europe - n° 205)

Le projet de loi sous rubrique tend également à introduire une définition du terme « document »⁵ en ce que dans sa teneur actuelle, la loi précitée du 14 septembre 2018 en fait certes mention sans pour autant définir ce qu'il y a lieu d'entendre par « document ». Cela a engendré des problèmes dans la mise en œuvre du droit d'accès en ce que des organismes publics pouvaient invoquer l'inexistence d'un document reprenant le renseignement demandé tandis qu'ils disposaient de l'information sans qu'elle n'ait été consignée dans un document précis tel que demandé par le requérant. Sont toutefois exclues les informations qui ne sont enregistrées et qui n'existent pas au moment de la demande.

Il est également prévu d'étendre la possibilité d'occultation⁶ permettant dès lors aux requérants d'accéder à des documents contenant des renseignements tombant dans le champ des exceptions de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée 14 septembre 2018 moyennant l'occultation des éléments touchés des exceptions susvisées, ce dans l'intérêt des requérants et plus particulièrement des journalistes professionnels.

L'introduction, à l'article 4, d'un paragraphe 3 nouveau⁷ vise à instaurer une obligation dans le chef de l'organisme étatique sollicité d'assister le demandeur d'accès à préciser sa demande, si cette dernière s'avère trop vague pour être traitée dans son état d'introduction. Ceci donne suite à des échanges avec le Conseil de Presse dont il a été retenu qu'il est indispensable de prôner une approche collaborative afin que les demandes puissent être traitées à la satisfaction de toutes les parties en cause. Ces échanges se basaient principalement sur des retours d'expériences permettant de déceler les points de friction du régime actuel.

La question centrale qui sous-tend les débats autour du droit d'accès des journalistes professionnels est celle du délai dans lequel l'organisme sollicité doit délivrer l'information requise. Le présent projet de loi ne prévoit pas d'introduire un délai supplémentaire dans lequel la requête du journaliste doit être traitée ; les délais de droit commun s'appliquent dès lors également au journaliste professionnel. Aux dires de l'oratrice, la détermination d'un nouveau délai unique applicable à toutes les requêtes qui pourraient être introduites ne permet pas de tenir compte des besoins spécifiques des journalistes professionnels ; certaines demandes ne nécessitent guère d'effort pour être traitées tandis que d'autres engendrent un travail de recherche et de compilation substantiel.

Ainsi, il a été proposé de maintenir le délai raisonnable plafonné d'un délai d'un mois au plus tard⁸ tout en maintenant, pour les demandes de la part de journalistes, les instructions de la circulaire dite « Bettel »⁹ prévoyant une réponse endéans les vingt-quatre heures suivant la réception de la demande indiquant le délai de traitement escompté.

Afin de tenir compte des contraintes temporelles spécifiques que rencontrent les journalistes professionnels, il est proposé d'insérer un paragraphe 4 nouveau à l'article 5 de la loi précitée du 14 septembre 2018 obligeant les organismes sollicités « [à tenir] compte, dans les limites du raisonnable, des besoins particuliers des journalistes professionnels »¹⁰.

⁵ Article 5, point 2°, du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

⁶ Article 5, point 3°, *ibidem*.

⁷ Article 7, *ibidem*.

⁸ Article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

⁹ Ministère d'État, « *Lettre circulaire aux départements ministériels, administrations et services de l'État* », 27 juin 2022, voyez :

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/06-juin/27-circulaire-bettel.html.

¹⁰ Article 8, point 2°, du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

Comme l'intitulé du projet de loi sous rubrique l'indique d'ores et déjà, le projet de loi regroupe des modifications qui concernent plusieurs cadres légaux qui visent à promouvoir le journalisme professionnel et le débat démocratique. Il en est ainsi que le régime d'aides en faveur du journalisme professionnel est également visé¹¹. L'oratrice évoque la motion du 8 juillet 2021 qui invite le Gouvernement « à procéder à une évaluation du régime de l'aide à la presse deux ans après la mise en vigueur du nouveau régime en collaboration avec les acteurs du secteur et à procéder, le cas échéant, à un ajustement du soutien financier »¹² ; cette évaluation a été effectuée moyennant un sondage adressé aux bénéficiaires d'aides en faveur du journalisme professionnel¹³ et a servi de base pour certaines propositions de modification.

En général, les retours étaient positifs notamment au vu de la hausse substantielle des transferts envers les éditeurs visés ; les aides à destination des médias en ligne ne sont, par exemple, plus plafonnées à 100 000 euros, mais ils bénéficient du même régime que la presse écrite. En moyenne, les bénéficiaires obtiennent des montants qui sont de 77 pour cent supérieurs à ceux d'avant la réforme de sorte que les éditeurs indiquent que le nombre de journalistes professionnels demeure stable malgré un contexte général compliqué ; ces régimes plus favorables auraient également permis d'embaucher des profils plus spécifiques auxquels l'on n'aurait pas eu recours en l'absence des aides étatiques.

Une des adaptations proposées vise à harmoniser les plafonds prévus afin de les aligner sur le montant maximal actuellement prévu pour les publications quotidiennes, à savoir 1,6 million d'euros¹⁴, les différents plafonds en vigueur actuellement étant jugés susceptibles de mener à des situations inéquitables. Il est également proposé de soumettre ce montant à l'indexation.

En ce qui concerne le régime « promotion du pluralisme »¹⁵, il a été constaté que la limite de trois ans¹⁶ durant lesquels un éditeur émergent aurait droit à cette aide n'est pas suffisante pour remplir les conditions prévues au titre du régime général, de sorte que le projet de loi prévoit de supprimer la limite précitée de trois ans afin de pérenniser ce régime¹⁷.

L'introduction d'un régime d'aide *de minimis*¹⁸ est une nouveauté que la présente loi en projet prévoit et qui plafonne les aides proposées à 300 000 euros sur trois années. Sont éligibles à cette aide *de minimis* des projets innovants qui présentent une « haute plus-value » pour le pluralisme des médias et qui ne sont pas subventionnés par le biais d'un des autres régimes instaurés par la loi précitée du 30 juillet 2021.

La loi précitée du 30 juillet 2021 prévoit, au-delà des différents régimes d'aides en faveur du journalisme professionnel, un régime transitoire à destination des publications qui se verraient désavantagées avec l'introduction des nouveaux régimes¹⁹ ; il s'agit notamment de la

¹¹ Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

¹² Motion n° 3574 de Monsieur Pim Knaff relative à une évaluation après deux ans du régime de l'aide à la presse, 8 juillet 2024.

¹³ Voyez : Annexe 1.

¹⁴ Article 19, point 2°, du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

¹⁵ Chapitre 3 de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

¹⁶ Article 7, paragraphe 2, *ibidem*.

¹⁷ Article 17 du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

¹⁸ Article 20, *ibidem*.

¹⁹ Article 20 de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

publication « Le Quotidien ». Ce régime transitoire a permis à cette dernière de percevoir les mêmes montants qu'en 2019, c'est-à-dire avant l'arrivée de la pandémie COVID-19 en 2020.

Or, ce régime transitoire vient à échéance en 2026, ce qui signifie que « Le Quotidien » sera, passé cette échéance, soumis au régime général prévu par la loi précitée du 30 juillet 2021. Cela a été porté à l'attention de l'oratrice par l'Association luxembourgeoise des médias d'information a.s.b.l. (ci-après « ALMI ») il y a quelques semaines, la publication visée n'ayant pas participé au sondage qui avait servi à établir le bilan de la loi, de sorte que le projet de loi sous rubrique ne propose en son état actuel pas de solution spécifique à cette problématique. L'oratrice s'engage à élaborer une solution dès qu'elle aura connaissance des données financières de la part de « Le Quotidien ».

Le troisième volet du présent projet de loi concerne la modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias²⁰ qui vise, notamment, à revoir la définition de la notion de « journaliste professionnel »²¹ en raison de difficultés rencontrées par le Conseil de Presse dans l'application des dispositions de la loi précitée du 8 juin 2004. En ce que le régime d'aides en faveur du journalisme professionnel émarginé ci-dessus repose sur la définition du « journaliste professionnel », celle-ci n'est guère anodine.

Cette définition modifiée, telle que proposée par l'oratrice, introduit également la notion de « publication d'actualité politique et générale »²² qui provient de la législation belge et vise à préciser le champ d'application des mesures promouvant le pluralisme des médias. En outre, l'oratrice tient à souligner l'importance de respecter la neutralité technologique dans le contexte de la promotion du pluralisme des médias.

Échange de vues

Puisant dans son expérience professionnelle, Monsieur David Wagner (déi Lénk) note que l'accès aux documents détenus par des organismes publics est susceptible de constituer un frein à l'activité journalistique. Il en est ainsi que l'orateur salue qu'une réforme du cadre légal réglant l'accès aux documents prenne forme tout en notant que les modifications proposées par Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue pourraient être plus ambitieuses. Dans ce contexte, l'orateur s'interroge sur l'opportunité d'instaurer un cadre légal séparé réglant l'accès aux documents des journalistes professionnels en faisant allusion au fait que le Luxembourg s'est fait repérer au niveau européen en raison de la législation insuffisante en matière de l'accès des journalistes professionnels aux documents.

En général, l'orateur se heurte aux exclusions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 14 septembre 2018 limitant le droit d'accès des requérants ainsi qu'aux voies de recours. En ce qui concerne la présente loi en projet, l'orateur constate qu'en ce que le régime spécifique pour les journalistes professionnels s'appuie sur le régime de droit commun, leurs demandes devraient être traitées « dans les meilleurs délais »²³ sans que ce délai ne soit précisé, en même temps, « les organismes sollicités tiennent compte, dans les limites du raisonnable, des besoins particuliers des journalistes professionnels »²⁴. L'orateur s'interroge sur l'articulation entre ces prescriptions, notamment en vue des voies de recours afférentes.

²⁰ Loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 85, 8 juin 2004).

²¹ Article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

²² Article 1^{er}, points 1°, lettre a), et 2°, du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

²³ Article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

²⁴ Article 8, point 2°, du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

Toujours relatif aux voies de recours, l'orateur évoque la présomption de refus que l'article 8, point 2°, du projet de loi sous rubrique vise à insérer dans la loi précitée du 14 septembre 2018 ; il comprend que l'insertion de cette disposition poursuit l'objectif de faciliter l'exercice d'un recours devant les juridictions administratives, mais donne à considérer que ce recours en tant que tel pose problème dans le chef du journaliste professionnel au vu de la durée que la procédure judiciaire prend généralement. Une procédure accélérée à l'instar d'une procédure de référé serait plus adaptée aux besoins des journalistes professionnels. L'orateur tient à ajouter que la justification d'un délai prolongé de mise à disposition par l'organisme sollicité faciliterait d'ores et déjà la tâche du journaliste professionnel.

En ce qui concerne le régime d'aides à la presse, l'orateur s'interroge sur l'opportunité d'abroger les différents plafonds pour n'en faire qu'un seul²⁵ en ce que cela pourrait mener à des situations discriminatoires. L'orateur se réfère notamment au fait que les divers éditeurs présentent nécessairement des coûts opérationnels qui diffèrent en leur structuration et par l'appartenance à un groupe plus large ou non.

Finalement, l'orateur souhaite obtenir davantage de détails sur la modification proposée au niveau de l'article 3, paragraphe 2, point 7°, de la loi précitée du 30 juillet 2021 qui opère un changement au niveau d'une condition d'éligibilité. Tel que proposé, un éditeur devra consacrer la majorité de la « surface rédactionnelle » à des « informations et analyses ou commentaires ayant fait l'objet d'un traitement journalistique et tendant à éclairer le jugement des citoyens du Grand-Duché de Luxembourg sur des questions d'actualité politique et générale »²⁶ tandis que la disposition à modifier prévoit actuellement que l'éditeur doit « consacrer la majorité de la surface totale de la publication de presse au contenu rédactionnel »²⁷.

En ce que le cadre proposé pour le droit des journalistes d'accéder aux documents détenus par les organismes publics s'appuie sur le régime de droit commun applicable en la matière, Madame la Ministre déléguée Elisabeth Marque juge plus opportun de prévoir une seule loi régissant les deux régimes.

En ce qui concerne les exclusions prévues dans l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 14 septembre 2018, l'oratrice précise que ces dernières ne sont pas visées par les modifications proposées et qu'en général, elles s'alignent sur les standards internationaux, notamment reconnus par la Convention de Tromsø ; l'oratrice n'a pas connaissance de revendications des acteurs du terrain de voir ces exclusions modifiées.

Pour ce qui est de l'inclusion explicite du principe « silence vaut refus » dans le texte de loi, l'oratrice confirme que le but poursuivi par cette modification est de clarifier qu'il s'agit d'une décision administrative qui donne droit à un recours devant les juridictions administratives.

Concernant les aides à la presse, l'oratrice évoque le fait qu'il n'existe pas de corrélation directe entre les effectifs des éditeurs donnant droit aux aides précitées et le nombre de lecteurs tandis que les revenus tirés des publicités diffusées en sont tributaires. Les éditeurs de petite ou moyenne taille reçoivent donc certes un montant total inférieur par rapport à leurs homologues plus larges, mais une aide relative nettement supérieure par journaliste professionnel employé. L'oratrice tient également à relever qu'il existe un montant plafond

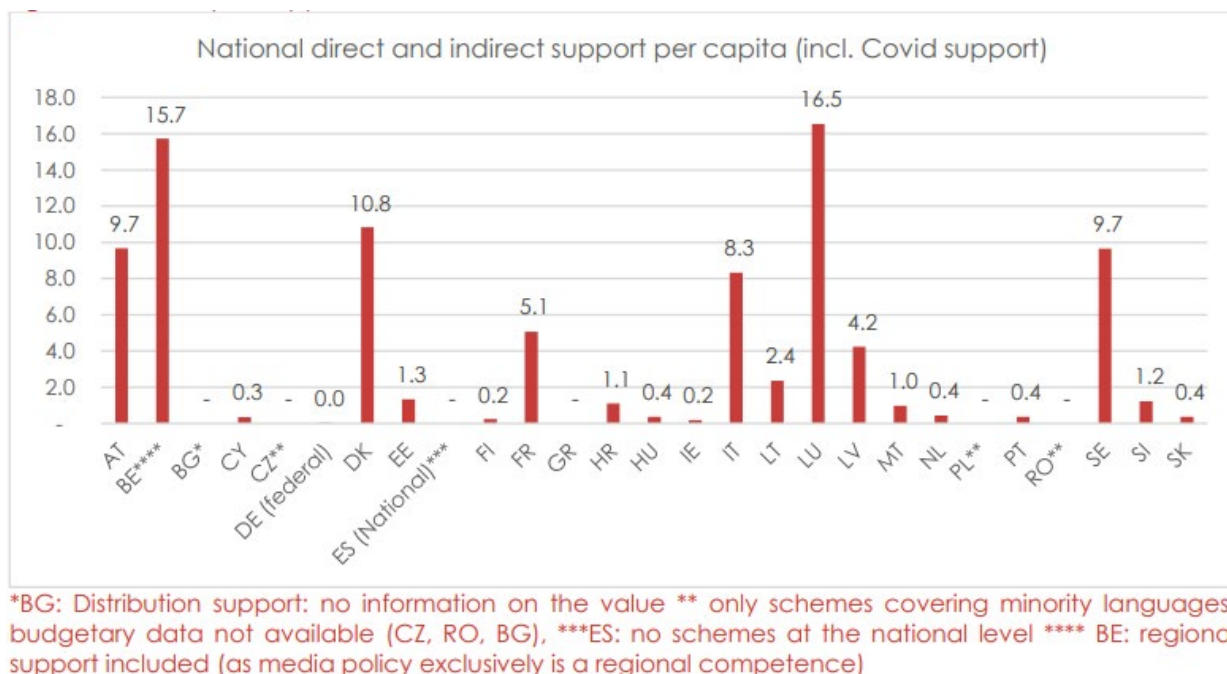
²⁵ Article 19, point 2°, *ibidem*.

²⁶ Article 14, point 2°, lettre c), *ibidem*.

²⁷ Article 3, paragraphe 2, point 7°, de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel ; mise en exergue par le secrétariat de la Commission des Médias et des Communications.

séparé pour les groupes de presse²⁸ et qu'elle est défavorable à l'abrogation des plafonds prémentionnés.

En raison de la référence faite par Monsieur David Wagner (déi Lénk) à une comparaison internationale, l'oratrice note que l'État luxembourgeois débourse, parmi les États membres de l'Union européenne, le plus d'argent par habitant pour les aides à la presse. Les chiffres se présentent comme suit²⁹ :



Cela est également relevé par le « *Media Pluralism Monitor* »³⁰, qui classe le Luxembourg parmi les pays les plus généreux en termes de soutien au journalisme professionnel.

En ce qui concerne l'évaluation de la loi précitée du 30 juillet 2021, Madame Francine Closener (LSAP) s'interroge sur le taux de réponse parmi les éditeurs sollicités en ce qu'il paraît que parmi ces derniers existaient quelques réticences en raison de la méthodologie choisie pour effectuer le sondage servant de base à l'évaluation précitée.

Ensuite, l'oratrice relève que même si l'aide à l'activité rédactionnelle³¹ s'avère substantielle en comparaison avec les aides analogues que proposent d'autres États, elle n'est toutefois pas suffisante pour permettre le maintien durable des activités de certains acteurs luxembourgeois. Dans ce contexte, l'oratrice évoque les propositions d'amendements du

²⁸ Article 13, paragraphe 3, de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

²⁹ Commission européenne, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, « *Public financing of news media in the EU – Final Study* », Office des publications de l'Union européenne, 2024, graphique 15, p. 59, accessible sur : <https://data.europa.eu/doi/10.2759/08462>.

³⁰ Centre for Media Pluralism and Media Freedom, « *Monitoring Media pluralism in the digital era, Application of the media pluralism monitor in the European member states and candidate countries in 2023, Country report : Luxembourg* », juillet 2024, accessible sur : https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/77009/luxembourg_en_results_mpm_2024_cmpf.pdf?sequence=5&isallowed=y.

³¹ Article 4 de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel.

groupe politique CSV qui visaient à hausser le montant de l'aide susvisée à 45 000 euros³² introduites dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi n° 7631 relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel³³ tout en se demandant pour quelles raisons l'on ne vise pas d'effectuer l'augmentation proposée par la présente loi en projet.

En réaction aux déclarations de Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue quant au maintien de ladite circulaire « Bettel »³⁴, l'oratrice s'interroge sur les raisons pour lesquelles les instructions contenues dans ladite circulaire ne sont pas reprises dans le dispositif de la loi précitée du 14 septembre 2018 en ce que cette dernière ne prévoit pas de délai spécifique dans lequel les requêtes des journalistes professionnels doivent être traitées.

En outre, l'oratrice souhaite souligner que l'inclusion des droits d'auteur parmi les exclusions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 14 septembre 2018 est susceptible constituer un obstacle majeur à l'exercice du droit d'accès en ce que les droits d'auteur « protègent les œuvres littéraires et artistiques originales, quels qu'en soient le genre et la forme ou l'expression » aux termes de l'article 1^{er}, point 1, de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données³⁵.

Toujours en relation avec les exclusions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 14 septembre 2018, l'oratrice relève qu'à ses yeux, des chevauchements existent au niveau des exclusions prévues aux points 8° et 9°.

Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue précise que quatorze responsables de publications respectivement représentants d'associations ont répondu au questionnaire leur soumis. Faisant allusion au cas particulier de « Le Quotidien », l'oratrice souligne que même les éditeurs n'ayant pas participé au sondage ont été entendus, si ce n'est par d'autres voies. L'essence de l'avant-projet de loi a par ailleurs été abordé avec le Conseil de Presse.

En ce qui concerne les propositions d'amendements du groupe politique CSV précitées, l'oratrice note que ledit sondage ne fait pas ressortir des insatisfactions dans le chef des éditeurs quant au montant de l'aide à l'activité rédactionnelle. S'y ajoute qu'une version préliminaire de l'avant-projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel prévoyait un montant de 50 000 euros. Or, des concertations avec les parties prenantes ont abouti au régime actuel qui inclut une part fixe et une part variable afin d'éviter qu'une équivalence factice puisse être tirée du montant unitaire prévu initialement. Accessoirement, l'oratrice note que l'indexation de l'aide à l'activité rédactionnelle, c'est-à-dire la part proportionnelle, fait que le montant des 30 000 euros prévu à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi précitée du 30 juillet 2021 est désormais déboursé à hauteur d'environ 34 000 euros.

Pour ce qui est des exclusions citées par Madame Francine Closener, l'oratrice note qu'en pratique, les droits d'auteur ne sont guère à l'origine de refus à l'exercice du droit d'accès susmentionné. Cette problématique n'a d'ailleurs pas été évoquée par le Conseil de Presse.

³² Voyez : Procès-verbal de la réunion du 2 juillet 2021 de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications, session ordinaire 2020-2021, P.V. DMCE 27.

³³ Projet de loi n° 7631 relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, dossier parlementaire n° 7631.

³⁴ Ministère d'État, « *Lettre circulaire aux départements ministériels, administrations et services de l'État* », 27 juin 2022, voyez : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2022/06-juin/27-circulaire-bettel.html.

³⁵ Loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 50, 30 avril 2001).

Quant au délai prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 septembre 2018, l'oratrice note qu'au vu de la diversité substantielle que peuvent présenter les requêtes des journalistes professionnels, il s'avère impossible de déterminer un délai général dans lequel les organismes publics sont censés délivrer le document en cause sans que ce ne soit au détriment de l'une ou l'autre partie ; position qui est partagée par le Conseil de Presse.

Madame Djuna Bernard (déi gréng) abonde dans le sens de Monsieur David Wagner (déi Lénk) et Madame Francine Closener (LSAP) et soumet deux propositions d'amendement³⁶ à la Commission des Médias et des Communications qui visent à endiguer les problématiques susvisées. Les propositions d'amendement se présentent comme suit :

« Proposition d'amendement 1

A l'article 8 du projet de loi n° 8421, concernant l'article 5 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, entre les 1° et 2°, il est inséré un nouveau 2° libellé comme suit :

« Entre les paragraphes 3 et 4, il est inséré un nouveau paragraphe 4, libellé comme suit :

(4) Toute demande de communication adressée à un organisme sollicité fait, sans délai, l'objet d'un accusé de réception.

Lorsque le demandeur spécifie un délai pour la communication d'un document demandé, et lorsque l'organisme spécifié ne s'y conforme pas, il informe le demandeur au plus tard le jour de l'expiration du délai sur les raisons du dépassement de ce dernier. L'organisme spécifié n'est pas tenu de respecter cette obligation d'information lorsque le délai spécifié par le demandeur est inférieur à trois jours ouvrables. »

Les points 4 et 5 tels que proposés dans l'article 8 du projet de loi sont renumérotés en fonction de cet ajout.

Proposition d'amendement 2

Après l'article 9 du projet de loi no 8421, il est ajouté un article 10 concernant l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, libellé comme suit :

« À l'article 10, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, de la même loi, sont ajoutés un troisième et quatrième alinéas, libellés comme suit :

A la demande du président de la Commission d'accès aux documents et dans le délai prescrit par lui, l'organisme concerné est tenu de communiquer à la Commission d'accès aux documents tous documents et informations utiles.

La Commission d'accès aux documents peut appeler à participer à ses délibérations, à titre consultatif, un représentant de l'organisme concerné. » »

La proposition d'amendement 1 vise à permettre au demandeur d'accès à impartir un délai de mise à disposition du document requis à l'organisme sollicité ; ce dernier devra justifier le non-respect du délai imparti.

La proposition d'amendement 2 vise à permettre à la Commission d'accès aux documents (ci-après « CAD ») de prendre connaissance des documents visés par une demande d'accès

³⁶ Voyez : Annexe 2.

afin de pouvoir statuer sur le bien-fondé de la demande, voire du refus de l'organisme sollicité de communiquer le document, en connaissance de cause.

Monsieur le Président-Rapporteur Félix Eischen (CSV) propose de traiter les propositions d'amendements de concert avec l'examen du premier avis du Conseil d'État.

La Commission des Médias et des Communications accepte la proposition de Monsieur le Président-Rapporteur Félix Eischen (CSV).

Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue note qu'il échet effectivement d'adresser la question de l'accès aux documents sur l'accès auxquels la CAD est amenée à statuer en ce que cette dernière serait en mesure d'effectuer une analyse plus fondée du bien-fondé de la demande d'accès, si elle avait systématiquement accès à ces documents. En fin de compte, il incombe aux juridictions administratives de décider de la validité du refus d'un organisme sollicité.

Madame Paulette Lenert (LSAP) s'interroge sur la jurisprudence en la matière, notamment en ce qui concerne les requêtes en référé.

Une représentante du ministère d'État indique qu'il existe de la jurisprudence en la matière et précise qu'à l'heure actuelle, il semble qu'aucune requête en référé administratif n'a abouti.

Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue propose d'adresser une demande aux juridictions administratives afin de vérifier cela.

Monsieur Laurent Zeimet (CSV) s'interroge sur la plus-value qu'apporterait l'insertion d'un alinéa 2 nouveau à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 septembre 2018 par rapport au régime de droit commun applicable aux personnes physiques et morales en vertu de l'alinéa 1^{er} de la même disposition telle que modifiée par la présente loi en projet.

Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue déduit une plus-value du fait que dans sa teneur actuelle, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 septembre 2018 instaure un droit d'accès dans le chef des personnes physiques et morales tandis que l'alinéa 2 nouveau vise à introduire une obligation dans le chef des organismes énumérés de fournir un accès aux journalistes professionnels ; la perspective est dès lors différente. Cet ajout fait suite à une revendication du Conseil de Presse en ce qu'elle mentionne explicitement les journalistes professionnels.

Madame Octavie Modert (CSV) salue la direction empruntée par Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue en ce qu'elle tient compte des revendications du milieu professionnel. L'oratrice souligne l'importance que revêt le rôle du journaliste professionnel dans un monde où la més- et désinformation est tellement prévalente tout en mettant en exergue la faisabilité dans le chef de l'organisme sollicité de délivrer le document requis.

Pour ce qui est du régime d'aides en faveur de la presse, l'oratrice souhaite savoir si le plafond de 1,6 million d'euros s'applique tant à la presse imprimée qu'à la presse digitale.

Quant à l'aide *de minimis* à introduire par l'article 20 du projet de loi sous rubrique, l'oratrice s'interroge sur le type de projets visés par l'expression « ayant une valeur ajoutée pour le pluralisme des médias du pays » ; Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue disposerait-elle d'exemples ?

Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue précise que la computation du plafond de 1,6 million d'euros est opérée au niveau de l'éditeur et ne différencie dès lors pas selon le type de contenu produit par l'éditeur.

En ce qui concerne l'aide *de minimis*, l'oratrice n'est pas en mesure d'énumérer des exemples en ce que cette aide est introduite afin de promouvoir en général des projets innovants promouvant le pluralisme des médias sans que des projets spécifiques n'aient été visés. Des concertations seront organisées avec les acteurs de terrain afin de mener des réflexions sur les projets qui pourraient être concernés par ce régime.

Monsieur Gusty Graas (DP) souhaite savoir si la définition proposée du terme « document »³⁷ est susceptible de mener à ce qu'un collège échevinal peut être contraint à fournir un accès à des délibérations.

Monsieur Laurent Zeimet (CSV) évoque les exclusions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 14 septembre 2018 et qui dispose, notamment, en son point 6 que « [s]ont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs [...] à un secret ou une confidentialité protégés par la loi » tout en soulignant que l'on pourrait explicitement citer la confidentialité des délibérations du collège échevinal à l'instar de celles du Gouvernement³⁸ afin qu'aucune équivoque ne subsiste.

Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue renvoie également à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6, de la loi précitée du 14 septembre 2018 tout en rappelant les prérogatives de la Chambre des Députés en matière de législation.

Madame Diane Adehm (CSV) rapporte une expérience similaire vécue à la commune de Hesperange.

Monsieur David Wagner (déi Lénk) salue la soumission de propositions d'amendement par Madame Djuna Bernard (déi gréng) et souligne qu'en matière de communication avec le journaliste professionnel demandeur d'accès, des précisions devraient être apportées au dispositif visé, notamment en ce qui concerne la motivation de la décision de refus d'accès.

L'orateur réitère sa position quant à l'absence de délais au-delà de l'échéance d'un mois prévue à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 septembre 2018 en ce que les activités d'un journaliste professionnel dépendent fortement de l'actualité de sorte que le délai d'un mois, le cas échéant augmenté de la durée que prendrait une procédure devant les juridictions administratives, est susceptible de s'avérer excessif.

En ce qui concerne la comparaison internationale exposée par Madame la Ministre déléguée Elisabeth Margue entre les montants déboursés *per capita* au titre des aides en faveur du journalisme professionnel, l'orateur tient à nuancer la pertinence de cette comparaison en ce qu'elle repose sur une comparaison des montants absolus sans tenir compte des spécificités luxembourgeoises. Il est également noté qu'historiquement, les partis politiques prééminents disposaient d'éditeurs idéologiquement proches de sorte qu'une aide en faveur de la presse généreuse leur était bénéfique. S'y ajoute qu'en dépit des aides élevées, certains éditeurs étaient contraints à licencier du personnel.

En guise de conclusion, l'orateur tient à souligner qu'un journalisme de qualité se paie et qu'il s'oppose à l'interprétation qui est proposée par certains critiques des aides étatiques en faveur du journalisme professionnel disant que cela revient à museler les journalistes professionnels. En effet, l'orateur considère que les aides étatiques ont l'effet inverse en ce

³⁷ Article 5, point 2°, du projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique.

³⁸ Article 1^{er}, paragraphe 2, point 10, de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

qu'elles permettent aux journalistes professionnels de poursuivre les activités sans devoir se soucier du rendu économique que la prochaine publication est susceptible d'engendrer.

2. Motion n°1 du 23 novembre 2023 de Madame Sam Tanson relative à l'accès aux documents administratifs

En guise d'introduction, Monsieur le Président Félix Eischen (CSV) rappelle le fait que la présente motion a d'ores et déjà fait l'objet d'une réunion de la présente commission, à savoir celle du 20 février 2024, lors de laquelle il a été retenu que l'examen de ladite motion se poursuivra dès le dépôt du projet de loi portant réforme de la loi précitée du 14 septembre 2018.

Madame Djuna Bernard (déi gréng) note que les discussions au point 1 de l'ordre du jour de la présente réunion ont montré que certains aspects de l'accès aux documents nécessitent davantage d'élucidations de sorte que l'oratrice propose de maintenir la motion sous rubrique dans la présente commission afin qu'elle puisse être traitée de concert avec le projet de loi précité.

Monsieur le Président Félix Eischen (CSV) note que sur les trois premières invitations³⁹, la sensibilité politique déi gréng a eu satisfaction en ce que la note au formateur visée leur a été transmise en date du 1^{er} février 2024 et que le projet de loi précité répond aux deuxième et troisième points. En ce qui concerne la quatrième invitation⁴⁰, l'orateur précise qu'il s'agit d'une position politique à prendre par la Commission des Médias et des Communications afin que celle-ci puisse se prononcer sur la motion en entier.

L'orateur propose de donner suite à la proposition de Madame Djuna Bernard (déi gréng) de maintenir la motion sous rubrique dans la présente commission.

La Commission des Médias et des Communications fait sienne la proposition de Madame Djuna Bernard (déi gréng). Un courrier relayant cette décision est adressé au Président de la Chambre des Députés afin que la Conférence de Présidents en puisse prendre connaissance au vu des prescriptions de l'article 86, paragraphe 3, du Règlement de la Chambre des Députés.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

³⁹ « Invite le Gouvernement :

- à communiquer à la Chambre des Député.e.s la « note au formateur » visée ci-haut ;
- à informer la Chambre des Député.e.s sur l'état d'avancement de l'avant-projet de loi visé ci-haut ;
- à procéder à une réforme de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte ;

[...] », Motion n°4193 de Madame Sam Tanson relative à l'accès aux documents administratifs, 13 novembre 2023.

⁴⁰ « Invite le Gouvernement :

- [...]
- à prendre en compte dans le cadre de cette révision les principes esquissés ci-haut tels qu'ils résultent des consultations avec les principales parties prenantes. »,

Motion n°4193 de Madame Sam Tanson relative à l'accès aux documents administratifs, 13 novembre 2023.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexes :

1. Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique, « *Evaluation de la Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel* », 14 octobre 2024 ;
2. Madame Djuna Bernard, « *Propositions d'amendements parlementaires concernant le projet de loi n° 8421 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 », 15 octobre 2024.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Service des médias, de la connectivité
et de la politique numérique

Evaluation de la Loi du 30 juillet 2021

relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel

Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique



14 octobre 2024



Table des matières

Evaluation de la Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel..... 1

1. Contexte.....	3
2. Analyse des réponses au questionnaire en ligne.....	3
Comment évaluez-vous l'impact de la loi sur :	4
2.1 le développement de la rédaction (recrutements, formations, etc.)	4
2.2 sur l'édition de votre publication (nouvelles offres journalistiques, etc).....	5
2.3 sur le développement du lectorat.....	6
2.4 sur la viabilité économique de votre entreprise.....	7
2.5 les procédures administratives liées à l'aide	8
2.6 suggestions d'adaptations reçues.....	9
3. Evolution et impact quantitatif de la nouvelle loi.....	10
3.1 Impact financier	10
3.2 Impact sur le nombre d'emplois	12
4. Promotion du pluralisme	12
5. Education aux médias et à la citoyenneté	13



1. Contexte

Suite à l'adoption de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel (ci-après « la loi »), la Chambre des députés avait adopté une motion qui invite le Gouvernement « à procéder à une évaluation du régime de l'aide à la presse deux ans après la mise en vigueur du nouveau régime en collaboration avec les acteurs du secteur et à procéder, le cas échéant, à un ajustement du soutien financier. »

Afin de recueillir des données permettant d'évaluer l'impact de la loi, le Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique (SMC) a mis en place un formulaire digital permettant aux bénéficiaires actuels de faire part de leurs expériences depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime et de suggérer, le cas échéant, des adaptations ponctuelles. Au total, 14 acteurs ont partiellement ou complètement répondu au questionnaire.

Le SMC a également consulté le Conseil de presse, l'Association luxembourgeoise des journalistes professionnels (ALJP), l'Association luxembourgeoise des médias de l'information (ALMI) ainsi que la Commission avisant le ministre ayant les Médias dans ses attributions concernant l'attribution de l'aide à la presse.

Le présent document analyse d'abord les réponses fournies à travers le formulaire en ligne, avant de présenter l'évolution et l'impact quantitatif du nouveau régime d'aide à la presse.

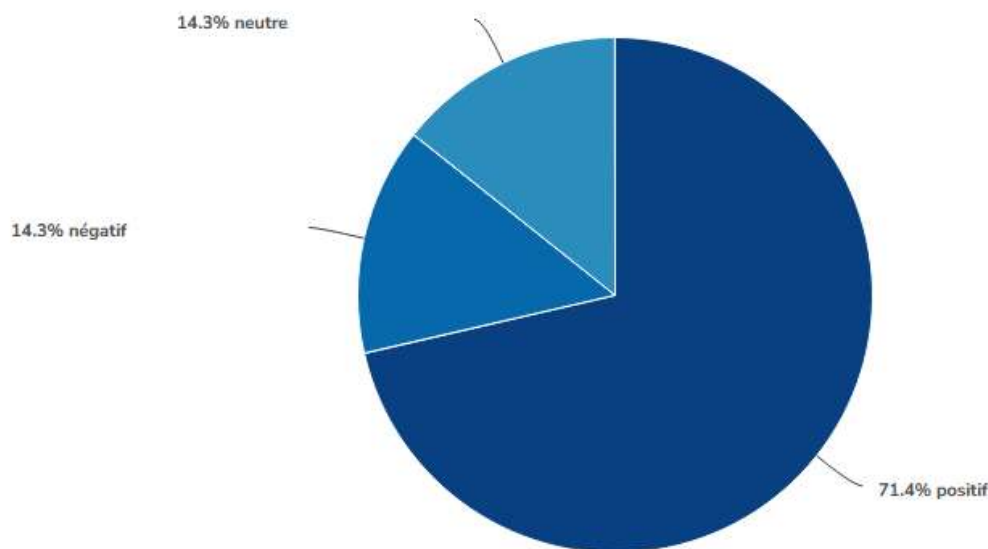
2. Analyse des réponses au questionnaire en ligne

Les répondants avaient à chaque fois le choix entre trois réponses (positif, neutre, négatif) ainsi que la possibilité d'ajouter un commentaire écrit. Dans l'objectif de garantir l'anonymat des répondants, les réponses pouvant être associées à un éditeur spécifique ont été généralisées avant d'être intégrées à cette analyse.



Comment évaluez-vous l'impact de la loi sur :

2.1 le développement de la rédaction (recrutements, formations, etc.)



Value	Percent	Responses
positif	71.4%	10
négatif	14.3%	2
neutre	14.3%	2
Totals: 14		

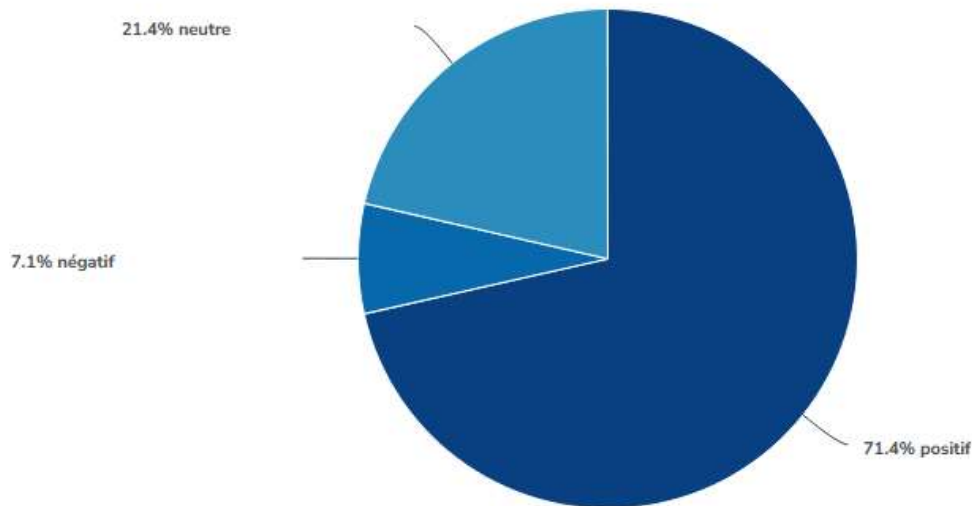
La grande majorité des répondants, plus de 71%, estime que le nouveau régime a eu un effet positif sur le développement de leurs rédactions. 14,3%, en l'occurrence deux répondants sur 14, sont respectivement d'avis que le nouveau régime n'a pas eu d'effet ou a eu un effet négatif sur le développement de leurs rédactions.

Parmi les avantages du nouveau régime, certains expriment qu'ils ont été en mesure de recruter « des talents de médias très divers, sans contraintes », tandis que d'autres avancent que « l'aide a permis de renforcer l'équipe et de revaloriser certains salaires », de « développer les formations » et la qualité du contenu et de « recruter plus sereinement ».

Du côté négatif, d'aucuns proposent de supprimer ou d'adapter ou d'indexer les limites inscrites dans la loi et évoquent une « commercialisation » des cartes de presse sur lesquels le modèle de calcul repose.



2.2 sur l'édition de votre publication (nouvelles offres journalistiques, etc)



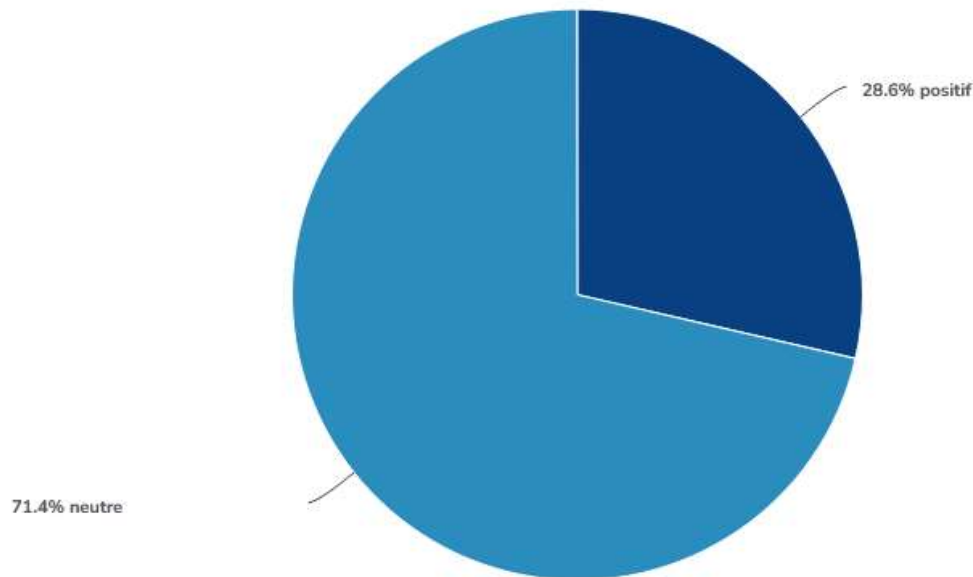
Value	Percent	Responses
positif	71.4%	10
négalif	7.1%	1
neutre	21.4%	3
Totals: 14		

La répartition des réponses est similaire à celle de la question précédente. Le nombre de répondants estimant que le nouveau régime ait un effet positif sur l'édition de leur publication est identique, c'est-à-dire 10 sur 14. Toutefois, seulement un répondant sur 14 est d'avis que le régime a eu un effet négatif et 21,4% des répondants estiment que la loi n'a pas eu d'effet sur l'édition de leur publication.

Il est notamment avancé qu'il n'y a pas de corrélation entre l'aide perçue et le contenu de la publication ou l'offre journalistique. D'autres avancent qu'une équipe élargie permet de mieux répartir les tâches et de publier du contenu plus varié ou de nouvelles offres comme des vidéos. Un éditeur évoque « le changement de paradigme qu'a amené la non-prise en compte du volume rédactionnel à travers le nombre de pages publiées » pour le calcul de l'aide, auparavant liée au nombre des pages imprimées, et l'importance des frais techniques de production pour une publication imprimée.



2.3 sur le développement du lectorat



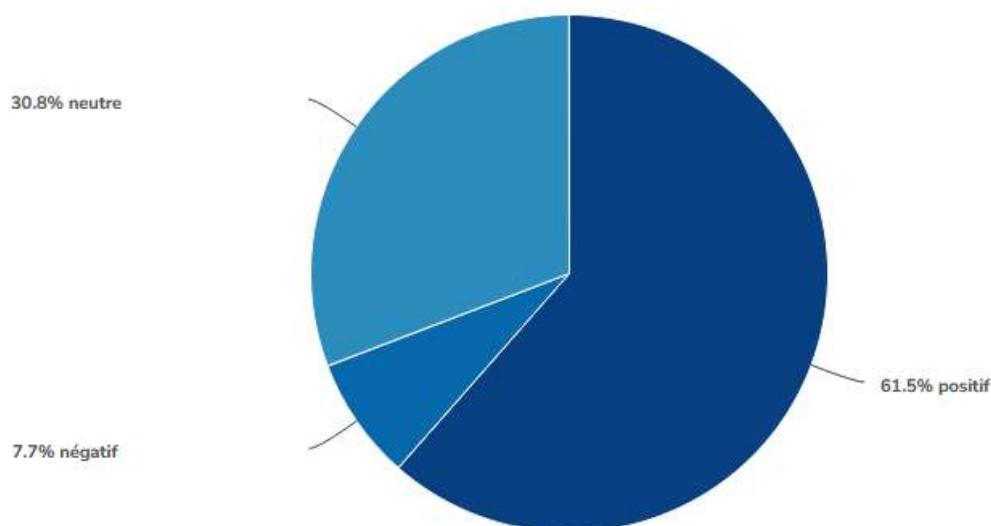
Value	Percent	Responses
positif	28.6%	4
neutre	71.4%	10
Totals: 14		

La répartition des réponses est sans équivoque, 71,4% des répondants estiment que le nouveau régime n'a pas eu d'impact sur le développement du lectorat contre 28,6% qui avancent que le régime a eu un impact positif tandis qu'aucun répondant n'a indiqué que le régime a eu un impact négatif. Un éditeur avance notamment que « la nouvelle aide à la presse a permis de cibler les jeunes en leur proposant des contenus adaptés à leurs habitudes de consommation. »

Parmi les raisons invoquées pour expliquer l'absence d'impact, l'on peut citer la difficulté d'établir un lien direct entre l'attribution de l'aide et le développement du lectorat. Un éditeur avance que la « cible de lecteurs/auditeurs/spectateurs en dessous de 35 ans est très difficile à atteindre avec des médias imprimés, et très généralement avec du journalisme de qualité.



2.4 sur la viabilité économique de votre entreprise



Value	Percent	Responses
positif	61.5%	8
négalif	7.7%	1
neutre	30.8%	4
Totals: 13		

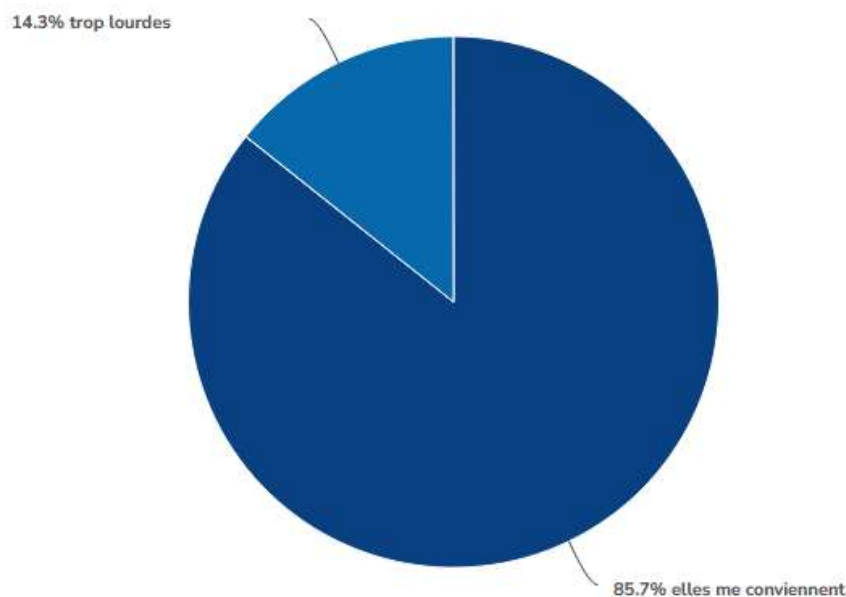
Bien plus de la moitié des répondants estime que le nouveau régime a eu un impact positif sur la viabilité économique de leurs entreprises, contre seulement 7,7%, en l'occurrence un seul éditeur, qui est d'avis que la loi a eu un impact négatif, et 30,8% qui avancent que la loi a n'a pas eu d'impact sur la viabilité économique de leur entreprise.

Du côté positif, il est avancé que l'aide « a permis de valoriser certains postes et de renforcer notre équipe, donc eu un impact sur le climat de travail et le bien-être des collaborateurs » et qu'elle « a permis de réduire la dépendance de l'entreprise au seul marché publicitaire, volatile par définition ». Seulement un des répondants qui estiment que l'aide n'a pas eu un effet positif sur la viabilité économique de leur entreprise a fourni une réponse exhaustive. Ce dernier avance notamment qu'alors que « la nouvelle loi apporte certes plus de prévisibilité, ce qui rend les publications moins vulnérables par rapport à des facteurs inattendus [...], l'obligation de la nouvelle loi de réaliser un tiers de son budget via des revenus propres pourrait signifier, en cas de nouvelle situation inattendue, que chaque euro en revenu propre faisant défaut par rapport aux prévisions provoquerait une réduction de l'aide de deux euros, ce qui pourrait engendrer un effet de spirale vers le bas ». L'éditeur avance



qu'une « réduction du taux d'autofinancement à 25 % pourrait permettre leur éclosion ou leur maintien ». Un marché publicitaire de plus en plus compétitif avec peu de rendement pour les médias digitaux rend le respect du quota des revenus propres de plus en plus difficile.

2.5 les procédures administratives liées à l'aide



Value	Percent	Responses
elles me conviennent	85.7%	12
trop lourdes	14.3%	2

Totals: 14

Un des objectifs secondaires de la nouvelle loi a été la simplification administrative. Suivant la grande majorité des réponses, en l'occurrence 85,7%, cet objectif a été atteint. Un éditeur propose toutefois qu'« une fois le dossier initié, un simple update annuel devrait être suffisant. Par ailleurs, nous comprenons maintenant que notre requête est analysée par une Commission composées entre autres de confrères et concurrents » et un autre suggère qu'au lieu de contrôler les critères d'éligibilité en début d'année, « un système d'acompte sur la part fixe » devrait être introduit afin de faciliter les procédures.



2.6 suggestions d'adaptations reçues

Le plafonnement de l'aide a été mentionné à plusieurs reprises. Les différents plafonds désavantageraient ainsi les publications de presse en ligne par rapport aux publications de presse quotidiennes. De l'autre côté est également relevé un déséquilibre entre publications de presse en ligne et publications de presse hebdomadaires, au désavantage de ces dernières.

Un bénéficiaire estime ainsi que les hebdomadaires sont désavantagés par rapport à une publication en ligne vu que les frais techniques (impression, mise en page, droits d'auteurs pour photos, frais d'envoi...) seraient plus élevés pour une publication imprimée.

Par ailleurs, un bénéficiaire estime qu'une publication de presse en ligne (parution obligatoire minimale pendant 6 jours/semaine) serait désavantagée par rapport à une publication de presse quotidienne (parution obligatoire minimale pendant 4 jours/semaine) non seulement en ce qui concerne le plafonnement de l'aide mais également en ce qui concerne la fréquence de parution demandée.

L'absence de l'indexation des plafonds a également été relevée, tout comme le souhait d'une adaptation trimestrielle de l'index. À l'heure actuelle, l'échéance d'une tranche indiciaire pendant l'exercice budgétaire en cours entraîne un ajustement correspondant de l'aide seulement pour l'exercice budgétaire suivant.

La transition de l'aide start-up (emploi d'au moins 2 journalistes professionnels), limitée à trois années consécutives, vers régime général (emploi d'au moins 5 journalistes professionnels) a également été présentée en tant que difficulté.

Qui plus est, le quota des recettes propres à générer a été relevé en tant que défi. Ce pourcentage serait trop élevé à long terme, « sinon beaucoup de titres risqueront de disparaître au cours des prochaines années » Des seuils intermédiaires de l'autofinancement sont suggérés.

Un bénéficiaire suggère dans ce contexte de prolonger la période de référence pour vérifier le respect des 50% de recettes propres qui est actuellement limitée à un exercice à une période plus longue vu que les effets impactant le montant des recettes de façon négative pourraient s'étendre eux aussi sur des périodes plus longues.

Un bénéficiaire rend attentif à une nécessaire adaptation de la définition du « journaliste professionnel-le » dans la loi sur la liberté d'expression dans les médias.

Enfin, un bénéficiaire attire l'attention sur le risque de la création d'une publication imprimée sur base d'une publication en ligne existante afin de pouvoir percevoir de façon abusive deux parts fixes sur base d'un contenu similaire.

Il est à noter que dans le cas où un rédacteur en chef détient également la majorité des parts sociales l'entreprise, celui-ci n'est pas éligible à la part de l'« aide à l'activité rédactionnelle » étant donné qu'il ne dispose pas de contrat de travail à durée indéterminée.

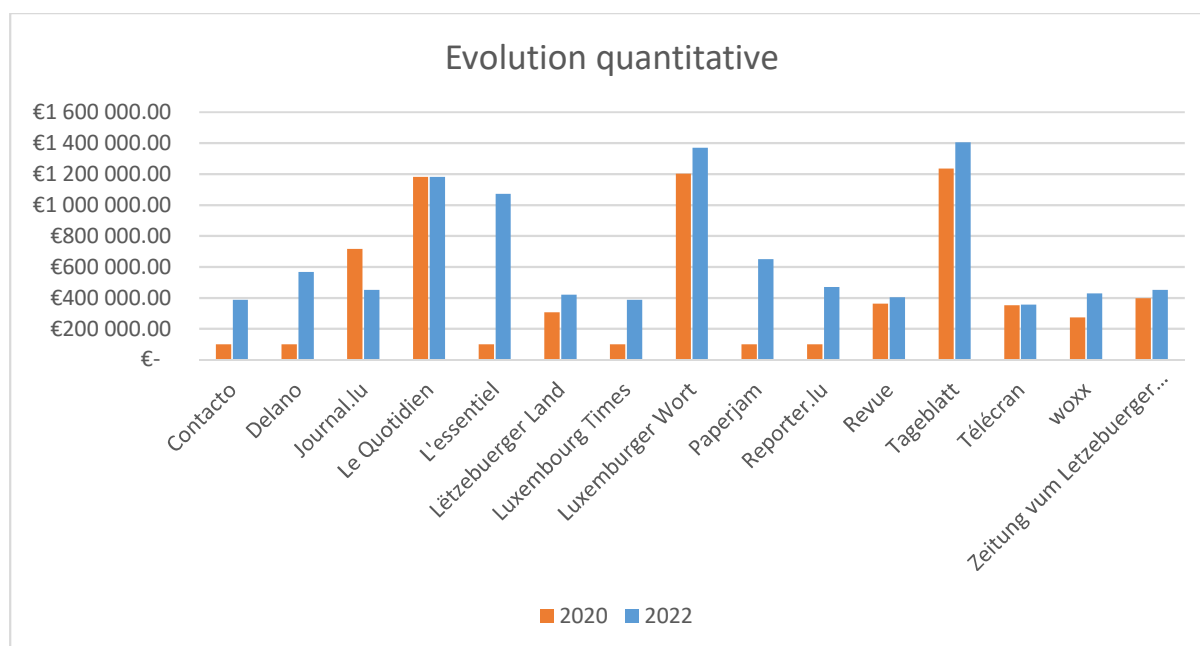


3. Evolution et impact quantitatif de la nouvelle loi

3.1 Impact financier

Cette partie fait état de l'impact financier du nouveau régime sur les différentes publications bénéficiaires de l'aide à la presse écrite ainsi que de la différence entre l'ancien et le nouveau régime.

Le premier graphique montre la différence entre le montant perçu par publication entre 2020, dernière année entière sous l'ancien régime d'aide à la presse, et 2022, première année entière sous le nouveau régime d'aide à la presse.



Le graphique illustre que les montants perçus par les publications en 2022 étaient supérieurs ou égaux à ceux perçus en 2020. Cela témoigne du fait que le nouveau régime a eu un impact financier positif sur chaque publication de presse. Seules exceptions sont les publications Le Quotidien et Journal.lu. Cette dernière est la seule publication qui a perçu en 2022 un montant inférieur qu'en 2020, ceci en raison d'une adaptation du type de publication, passant d'une publication quotidienne à une publication en ligne. Le Quotidien est bénéficiaire du régime transitoire qui permet à chaque publication ayant obtenu en 2019 un montant total plus élevé que le montant résultant de l'application du nouveau régime, de bénéficier, pendant cinq années, d'une compensation annuelle équivalant à la différence entre les deux montants, sous condition du maintien de l'emploi des journalistes professionnels par rapport à l'effectif moyen en 2019 sans diminution.



Le graphique suivant reprend les données du graphique précédent tout en y ajoutant la différence en termes de pourcentages entre les deux régimes.

Publication	2020	2022	Variation
Contacto	100 000.00€	387 082.93€	287.08%
Delano	100 000.00€	567 739.62€	467.74%
Journal.lu	715 035.27€	450 995.28€	-36.93%
Le Quotidien	1 180 966.98€	1 180 966.98€	0.00%
L'essentiel	100 000.00€	1 071 226.07€	971.23%
Lëtzebuerger Land	306 805.25€	419 972.27€	36.89%
Luxembourg Times	100 000.00€	387 029.27€	287.03%
Luxemburger Wort	1 201 093.64€	1 369 554.55€	14.03%
Paperjam	100 000.00€	650 000.00€	550.00%
Reporter.lu	100 000.00€	469 060.35€	369.06%
Revue	361 453.52€	403 090.40€	11.52%
Tageblatt	1 234 229.17€	1 404 203.42€	13.77%
Télécran	351 034.45€	356 333.25€	1.51%
worxx	272 481.75€	428 016.59€	57.08%
ZvLV	397 375.09€	450 995.28€	13.49%
Total	6 620 475.12€	9 996 266.25€	50.99%

La différence financière par publication de presse entre les deux régimes varie entre 1,51% et 971,2 % avec une moyenne de 77,04 %¹. Les publications en ligne, qui jusqu'à l'introduction du nouveau régime d'aide bénéficiaient uniquement d'un régime transitoire limité à 100 000 € par an, bénéficient proportionnellement plus du nouveau régime, avec une augmentation en moyenne de 488,69 % contre 17,16 % pour les publications imprimées.

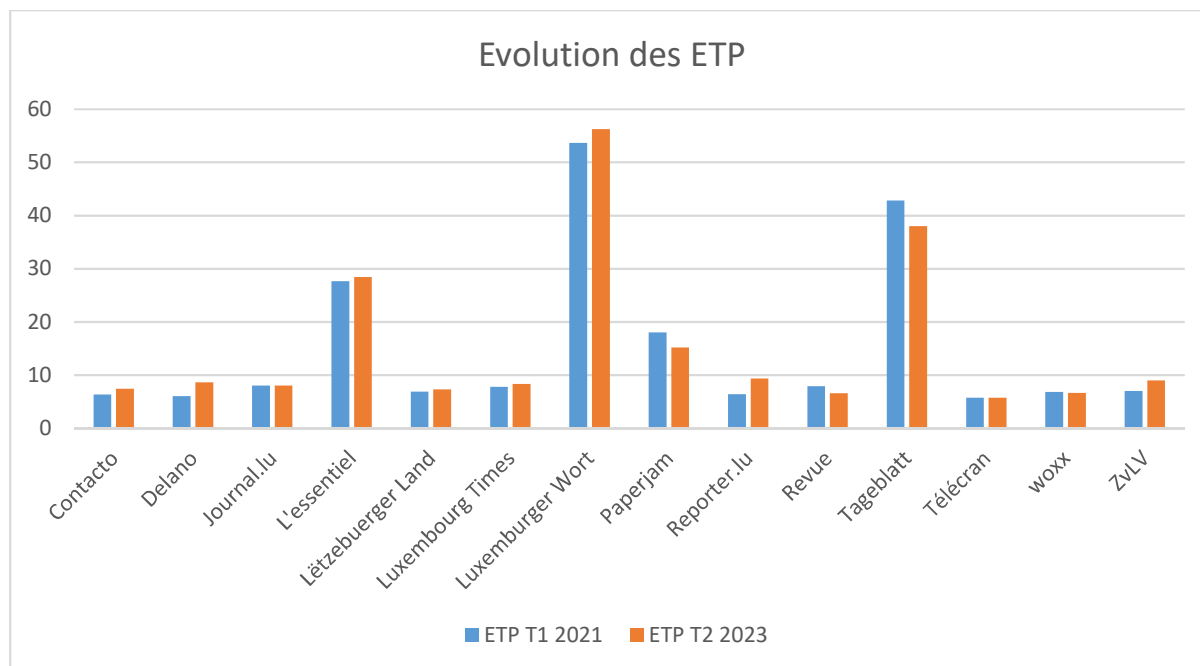
¹ Sans les publications Le Quotidien et Journal.lu



3.2 Impact sur le nombre d'emplois

Une autre analyse qui peut s'avérer intéressante est l'impact potentiel de la nouvelle loi sur le nombre de journalistes professionnels employés par les éditeurs bénéficiaires.

Le prochain graphique présente l'évolution entre le troisième trimestre 2021, premier trimestre sous la nouvelle loi, et le deuxième trimestre 2023.



L'on peut constater que le nombre total de journalistes professionnels est resté relativement stable, passant de 210,75 ETP au troisième trimestre 2021 à 214,70 au deuxième trimestre 2023.

4. Promotion du pluralisme

En vue de promouvoir la pluralité de la presse professionnelle au Grand-Duché du Luxembourg, la loi a également introduit une aide à l'intention des éditeurs émergents. Les critères que doivent respecter ces éditeurs sont plus souples par rapport au régime principal. Cette aide devait agir comme levier afin d'inciter de nouveaux éditeurs à lancer leur publication de presse, de réduire les risques financiers y associés, pour finalement enrichir le paysage journalistique du Luxembourg.



Depuis l'adoption de la loi, 7 éditeurs ont soumis une demande d'aide pour bénéficier de ce régime. Sur les 7 demandes, 4² ont respecté les critères d'éligibilité de la loi et bénéficient, depuis la date de leur demande, d'une aide annuelle de 100 000 euros (cote 834,76).

5. Education aux médias et à la citoyenneté

Le troisième et dernier régime d'aide que la loi a instauré est un subside pour les éditeurs dits citoyens. Cette aide s'adresse aux éditeurs qui ont une vocation non lucrative et qui ont, entre autres, recours à la participation bénévole de citoyens pour l'élaboration de leur contenu et disposent d'une équipe composée d'un nombre de salariés équivalent à au moins deux emplois à temps plein, dont au moins un journaliste professionnel.

Sur les deux éditeurs qui ont soumis une demande d'aide, un a respecté les critères d'éligibilité et bénéficie depuis la date de la demande d'aide annuelle de 100 000 euros (cote 834,76).

² Trois actuellement

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2024-2025

Amendement parlementaire concernant le projet de loi n°8421 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.

* * *

Dépôt (Djuna Bernard)

SOMMAIRE :

1) Exposé des motifs	1
2) Texte des amendements.....	2
3) Commentaires des articles.....	2
4) Texte coordonné.....	3

*

EXPOSE DES MOTIFS

Les amendements proposés poursuivent un double objectif. Premièrement, à travers l'obligation pour les organismes sollicités d'accuser réception des demandes de communication, il s'agit de préciser les dispositions relatives au traitement des demandes, en faveur des demandeurs. La possibilité pour ces derniers de spécifier un délai de communication est prévue afin de faciliter la priorisation des demandes par les organismes sollicités tout en augmentant la probabilité que les demandeurs se voient communiquer les documents en temps utile, notamment lorsque les demandes visent des informations aisément disponibles et communicables. Il est à noter que le délai spécifié par le demandeur ne constitue nullement une échéance de communication du document, autrement régie dans la loi, l'organisme sollicité étant simplement tenu d'informer le demandeur des raisons pour lesquelles le délai n'a pu être respecté. Alors que la procédure telle que prévue facilite notamment le travail des journalistes professionnel.le.s, elle profite à tout.e citoyen.ne.

Deuxièmement, les présents amendements sont destinés à faciliter le travail de la Commission d'accès aux documents en prévoyant la possibilité pour cette dernière de se voir communiquer les documents sur lesquels elle est appelée à se prononcer, ainsi que toute information complémentaire. De plus, la

Commission se voit attribuer la faculté d'associer à ses délibérations, à titre consultatif, un représentant de l'organisme concerné par une demande de communication.

*

TEXTE DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}.- A l'article 8 du projet de loi n° 8421, concernant l'article 5 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, entre les 1° et 2°, il est inséré un nouveau 2° libellé comme suit :

« Entre les paragraphes 3 et 4, il est inséré un nouveau paragraphe 4, libellé comme suit :

(4) Toute demande de communication adressée à un organisme sollicité fait, sans délai, l'objet d'un accusé de réception.

Lorsque le demandeur spécifie un délai pour la communication d'un document demandé, et lorsque l'organisme spécifié ne s'y conforme pas, il informe le demandeur au plus tard le jour de l'expiration du délai sur les raisons du dépassement de ce dernier. L'organisme spécifié n'est pas tenu de respecter cette obligation d'information lorsque le délai spécifié par le demandeur est inférieur à trois jours ouvrables. »

Les points 4 et 5 tels que proposés dans l'article 8 du projet de loi sont renumérotés en fonction de cet ajout.

Article 2.- Après l'article 9 du projet de loi n° 8421, il est ajouté un article 10 concernant l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, libellé comme suit :

« À l'article 10, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, de la même loi, sont ajoutés un troisième et quatrième alinéas, libellés comme suit:

A la demande du président de la Commission d'accès aux documents et dans le délai prescrit par lui, l'organisme concerné est tenu de communiquer à la Commission d'accès aux documents tous documents et informations utiles.

La Commission d'accès aux documents peut appeler à participer à ses délibérations, à titre consultatif, un représentant de l'organisme concerné. »

*

Commentaires des articles :

Article 1^{er} :

Le nouveau paragraphe 4, alinéa 1^{er} tel que proposé prévoit l'obligation pour l'organisme sollicité d'accuser réception, dans délai, des demandes de communication qu'il reçoit et ce afin d'augmenter la transparence du processus de traitement en faveur du demandeur.

L'alinéa 2 prévoit la possibilité pour les demandeurs de spécifier un délai de communication. Alors que cette information peut aider l'organisme sollicité à faciliter la priorisation des demandes, elle augmente également la probabilité que les demandeurs se voient communiquer les documents en temps utile, notamment lorsque les demandes visent des informations aisément disponibles et communicables. Alors que la procédure telle que prévue facilite notamment le travail des journalistes professionnels, elle peut être utilisée par tout.e citoyen.ne. Il est à noter que le délai spécifié par le demandeur ne

constitue nullement une échéance de communication du document, autrement régie dans la loi, l'organisme sollicité étant simplement tenu d'informer le demandeur des raisons pour lesquelles le délai n'a pu être respecté.

Article 2 :

L'article tel que proposé prévoit la possibilité pour la Commission d'accès aux documents de se voir communiquer les documents sur lesquels elle est appelée à se prononcer, ainsi que toute information complémentaire éventuellement nécessaire. De plus, la Commission se voit attribuer la faculté d'associer à ses délibérations, à titre consultatif, un représentant de l'organisme concerné par une demande de communication. L'objectif des changements est de faciliter le travail de ladite Commission.

*

Texte coordonné des articles visés du projet de loi n° 8421

Chapitre I^{er} – Accessibilité des documents

Section 3 – Communication des documents

Art. 5.

(1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités suivantes :

1. par la délivrance de copies en un seul exemplaire ;

Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel de reproduction.

2. Par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique aux organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er ;

3. par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

Le dépôt aux Archives nationales des documents accessibles aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication.

(2) Le délai prévu au paragraphe 1er peut être prolongé d'un mois lorsque :

1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;

2. la demande est adressée à l'organisme qui ne détient pas le document;

3. l'organisme doit, en application de l'article 1er, paragraphe 3, ou de l'article 6, occulter ou disjoindre les données exclues du droit d'accès à caractère personnel d'autres personnes ;

4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales ;

5. l'organisme doit consulter un tiers.

Le demandeur est informé dès que possible, et, en tout état de cause, avant la fin du délai d'un mois, de toute prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.

(3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, conformément à l'article 4, paragraphe 2, le délai prévu à l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 1er, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.

(4) Toute demande de communication adressée à un organisme sollicité fait, sans délai, l'objet d'un accusé de réception.

Lorsque le demandeur spécifie un délai pour la communication d'un document demandé, et lorsque l'organisme spécifié ne s'y conforme pas, il informe le demandeur au plus tard le jour de l'expiration du délai sur les raisons du dépassement de ce dernier. L'organisme spécifié n'est pas tenu de respecter cette obligation d'information lorsque le délai spécifié par le demandeur est inférieur à trois jours ouvrables.

(5) Lors du traitement des demandes de communication, les organismes sollicités tiennent compte, dans les limites du raisonnable, des besoins particuliers des journalistes professionnels.

(6) À défaut de communication du document demandé dans le délai prévu au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ou le cas échéant dans le délai prévu au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande.

Chapitre II – Commission d'accès aux documents

Section Ire – Attributions de la Commission d'accès aux documents

Art. 10.

(1) Toute personne qui se voit opposer une décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document peut saisir par écrit dans le mois de la notification de la décision la Commission d'accès aux documents pour avis.

À la lettre de saisine doit être jointe la décision de refus de communication du document demandé.

A la demande du président de la Commission d'accès aux documents et dans le délai prescrit par lui, l'organisme concerné est tenu de communiquer à la Commission d'accès aux documents tous documents et informations utiles.

La Commission d'accès aux documents peut appeler à participer à ses délibérations, à titre consultatif, un représentant de l'organisme concerné.

(2) La Commission d'accès aux documents communique son avis au demandeur et à l'organisme concerné dans les deux mois de la saisine.

(3) Lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis que le document sollicité est communicable, et si l'organisme décide de suivre l'avis de la Commission d'accès aux documents, il est tenu

de communiquer le document demandé dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. En cas d'absence de communication du document sollicité dans le délai d'un mois, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande. Ce refus est susceptible d'un recours en réformation à introduire dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif.

(4) Lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis que le document sollicité n'est pas communicable, l'organisme est tenu de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. Le délai du recours en réformation commence à courir à partir de la notification de la décision de confirmation du refus par l'organisme. Lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation du refus, le délai du recours en réformation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents.