



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/37/2024

23 octobre 2024

Promotion du journalisme et du débat démocratique

relatif au

Projet de loi sur la promotion du journalisme professionnelle 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

Par lettre en date du 30 juillet 2024, Madame Elisabeth MARGUE, ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité, a saisi pour avis notre Chambre du 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.

Le projet de loi 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 professionnels 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 à un 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.

I. Les modifications de la Loi ATO

Concernant la modification de la Loi ATO, il importe, dans le cadre des obligations découlant de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme en termes de protection de la liberté d'expression, de mettre en place un cadre législatif complet qui permet aux journalistes de contribuer au débat public de manière effective. L'objectif de cette modification est de clarifier l'accès aux informations publiques en reconnaissant le rôle particulier des journalistes professionnels et en soulignant leur besoin d'un accès aux informations pour remplir leur mission d'intérêt général.

Le droit de rechercher des informations implique que le journaliste puisse accéder dans certaines conditions aux documents et informations détenus par les institutions publiques. À cette fin, le projet de loi instaure non seulement une obligation de fournir aux journalistes professionnels les documents requis, mais introduit aussi une définition du terme « document », qui englobe désormais toute information disponible enregistrée sous quelque forme que ce soit, rédigée ou reçue et détenue. Il est précisé que les organismes devront tenir compte des besoins particuliers des journalistes professionnels. Afin de permettre à ces derniers d'effectuer leurs recherches dans le contexte de l'actualité, une priorité devra donc être accordée aux demandes des journalistes lors du traitement des demandes de communication.

Les délais prévus par la Loi ATO demeurent toutefois inchangés.

L'introduction d'une obligation légale pour les organismes concernés de fournir aux journalistes professionnels les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, telles que définies dans la loi sur la liberté d'expression dans les médias, s'inspire notamment des législations des Länder allemands. De même, la prise en compte des besoins spécifiques des médias s'inspire d'une disposition similaire de la loi suisse sur le principe de la transparence dans l'administration.

Les journalistes professionnels sont tenus de traiter ces documents et informations suivant leur code de déontologie et dans le seul objectif d'assurer la formation de l'opinion publique.

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

Par ailleurs, le projet de loi contient une série de modifications mineures à la Loi ATO visant à rendre le cadre légal national conforme à la Convention de Tromsø. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020 et a été ratifiée par quinze États membres du Conseil de l'Europe. Il s'agit du premier traité international garantissant un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques et énonce les normes minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès aux documents publics.

Ainsi, le projet de loi introduit une nouvelle disposition qui permet la communication de documents qui sont partiellement visés par une ou plusieurs des exceptions, sous forme expurgée, sauf si l'occultation des mentions protégées est une charge manifestement déraisonnable pour l'organisme ou si le document noirci deviendrait trompeur ou vide de sens.

Ensuite, projet de loi crée, dans le chef des organismes, une obligation d'assistance à l'identification du document recherché par le demandeur.

Enfin, le projet contient un certain nombre de précisions qui confirment la pratique administrative et la jurisprudence constante, à savoir :

- a) une énumération plus exhaustive des organismes visés par la loi ;
- b) l'ajout d'une disposition concernant la décision implicite de refus et les délais applicables ;
- c) une précision concernant le recours contentieux même en l'absence d'une saisine préalable de la Commission d'accès aux documents.

Si la CSL constate qu'il a été tenu compte d'une bonne partie de ses remarques formulées dans ses avis du 23 avril 2013 relatif au projet de loi relatif à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, du 14 juillet 2015 et du 14 novembre 2017 relatifs respectivement au projet de loi relatif à une administration transparente ainsi que de ses amendements devenus par la suite la loi du 14 septembre 2018, elle se doit toutefois de réitérer certaines de ses remarques dont il n'a pas été tenu compte et qui gardent toute leur valeur et pertinence, à savoir au sujet :

- De l'identification des documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative

La CSL se demande toujours si la formule employée « *documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative* » ne risque pas de susciter le cas échéant des discussions interminables sur le caractère accessible ou non d'un document, selon que l'on se place soit du point de vue de l'institution détentrice dudit document, hypothèse dans laquelle tout document dont celle-ci dispose serait susceptible de présenter un quelconque lien avec l'activité administrative et devrait partant être accessible, ou bien s'il y a lieu d'analyser et de qualifier le document en question par ses qualités intrinsèques, ce qui ferait le cas échéant obstacle selon les cas à sa communication. Ceci d'autant plus qu'à défaut de définition claire et non équivoque du service public en cause et plus particulièrement de la notion « d'activité administrative » visée dans le présent contexte, sont préprogrammées les difficultés et divergences d'interprétation pour connaître les documents correspondant à une « activité administrative », susceptibles d'être communicables.

- Des exclusions au droit d'accès de certains documents

La CSL réfute énergiquement les limitations et dérogations prévues dans cet article qui réduisent à néant le droit d'accès du citoyen aux documents administratifs. Ainsi l'accès aux documents détenus par les administrations peut être interdit si la communication porterait atteinte aux relations extérieures, à la sécurité du grand-duché de Luxembourg ou à l'ordre public ou bien à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée ou bien au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique. Vu l'emploi du conditionnel présent (« porterait atteinte ») et l'appréciation souveraine de l'administration sollicitée pour donner une suite favorable ou non à la demande d'accès du citoyen aux documents administratifs, les limites et exceptions à ce droit risquent de devenir la règle et d'aboutir à une interdiction plus ou moins généralisée du droit à l'information.

Comment définir et délimiter « les relations extérieures, la sécurité ou l'ordre public » d'un pays, « le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique » ou « les intérêts commerciaux et économiques de l'Etat ? Ainsi le citoyen pourrait se voir refuser la communication d'un contrat de marché public conclu entre le pouvoir adjudicateur et un ou plusieurs opérateurs économiques. Ce sont pourtant justement ces documents-là qui permettent de détecter des irrégularités ou des dysfonctionnements financés à travers le budget de l'Etat par le contribuable.

- **Des hypothèses dans lesquelles la demande de communication peut être refusée**

Lorsque les documents sont en cours d'élaboration ou sont inachevés

La CSL ne saura pas non plus soutenir l'exception réservée à l'autorité publique de rejeter une demande de communication dans les cas où « la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés ». Ceci empêche le citoyen de vérifier le bien-fondé d'élaboration de statistiques, d'études d'impact sur le logement ou sur l'environnement et par là de retracer le processus d'élaboration d'une décision susceptible de causer un préjudice à la société etc. Ces mêmes études seraient également inaccessibles lorsqu'elles ont été commanditées en vue de la rédaction d'une loi ou de la conclusion d'un contrat. Le justiciable sera donc dans l'impossibilité d'évaluer leur bien-fondé en l'absence des documents qui ont justifié la rédaction d'une loi ou la conclusion d'un contrat.

Lorsque la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif

Ici, encore une fois, l'administration est seule juge pour décider si une demande d'un administré est manifestement abusive ou non même si l'on prétend que « la seule circonstance qu'une demande porte sur la communication d'un grand nombre de documents ne la rend pas automatiquement abusive ». Rien ne garantit pourtant non plus qu'une telle demande soit honorée. Celui qui veut contester la décision de refus de l'administration est obligé de saisir les juridictions administratives, parcours onéreux et souvent semé d'embûches.

II. L'adaptation du régime d'aides en faveur du journalisme professionnel

Quant à la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, une évaluation de son impact a été conduite en collaboration avec les acteurs du secteur deux années après son entrée en vigueur. L'analyse a confirmé l'impact positif de la loi tout en relevant le besoin d'adaptations ponctuelles. Ces adaptations sont proposées tant pour préciser certaines dispositions de la loi que pour ajuster des mécanismes financiers afin de réaliser au mieux les objectifs de la loi, à savoir le maintien à long terme d'un environnement médiatique pluraliste et propice à la liberté d'expression au Grand-Duché de Luxembourg.

La CSL se doit de réitérer ses remarques concernant le projet de loi devenu la loi du 30 juillet 2020 précitée lesquelles gardent toute leur valeur et pertinence.

Au sujet des aides financières au prorata, la CSL a noté ce qui suit :

« Le texte gouvernemental prévoit qu'une publication de presse d'un éditeur éligible aura droit à un montant de 30 000 euros par journaliste professionnel – équivalent temps plein – employé avec un contrat à durée indéterminée (CDI). À cela s'ajoutera, dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, une part fixe de 200 000 euros.

Notre Chambre salue, tout d'abord, que le critère du CDI soit retenu, bien que non obligatoire dans le cadre de l'éditeur émergent ou citoyen.

La CSL rappelle en effet que ce type de contrat constitue la règle, et que les contrats précaires doivent rester l'exception. Somme toute, il serait peut-être préférable d'ajouter, dans les commentaires des articles, que les journalistes en CDI, mais se trouvant en congé parental à temps plein ou en congé sans solde, soient également bien repris dans les effectifs éligibles.

Cependant, nous pensons que le niveau retenu de 30 000 par journaliste est insuffisant pour favoriser la qualité et le pluralisme de la presse au Grand-Duché de Luxembourg. En effet, l'exiguïté du marché local et la segmentation du lectorat en plusieurs langues ne permet pas une rentabilité pour chaque éditeur de presse. La mise en place d'aides publiques substantielles est, dès lors, nécessaire.

Les premières ébauches du texte gouvernemental parlaient plutôt d'une somme de 55 000 euros par journaliste. Ce montant serait plus à même de favoriser une revalorisation des rémunérations des journalistes qui, rappelons-le, jouent un rôle essentiel dans une démocratie qui ne saurait subsister sans la liberté de l'information. Ce « contre-pouvoir » ou « 4e pouvoir » constitue un élément fondamental de l'État de droit.

Il faut d'ailleurs noter que la somme annuelle de 30 000 euros se situe en dessous du salaire social minimum qualifié annuel qui est de 30 844,68 euros (indice 834,76) ! Cela n'est pas acceptable.

Toutefois, si le montant de 30 000 euros devait s'imposer, il doit alors être complété par un système plus à même de favoriser une réelle expertise et la promotion d'un journalisme professionnel de qualité. Ce système consiste dans l'adjonction, à l'aide de 30 000 euros, d'un supplément de 1 000 euros par année de détention d'une carte de presse au Luxembourg, pour chaque journaliste en CDI.(...).

C'est un moyen intelligent de promouvoir et de reconnaître l'expérience des journalistes, acquise par la connaissance et le décodage du paysage économique, social et culturel du Grand-Duché, dont la spécificité se caractérise par plusieurs aspects : notamment la position géographique particulière qui en fait un carrefour où se croisent plusieurs langues, nationalités, cultures, tout en étant au contact des principales puissances européennes.

Précisément, au sujet de la connaissance du contexte luxembourgeois, notre Chambre se doit de rappeler l'importance qui est traditionnellement accordée au dialogue social dans notre pays. C'est pourquoi, la CSL insiste pour que l'octroi des aides prévues soit conditionné, dans le texte du projet de loi, au respect de ce dialogue. L'employeur de presse doit prendre toutes les mesures pour éviter des licenciements. Ainsi, si l'entreprise envisage un licenciement collectif, la condition d'élaborer un plan de maintien dans l'emploi et, le cas échéant, un plan social devra être remplie pour pouvoir bénéficier des aides. Si ce n'était pas le cas, l'employeur devrait rembourser les aides perçues.

Par ailleurs, le projet de loi fixe des montants annuels maximaux qui s'élèvent par exemple à 1 600 000 euros pour une publication quotidienne et à 2 500 000 pour un groupe de presse.

À titre de comparaison, l'ensemble de l'aide directe à la presse s'est élevée à environ 6 600 000 d'euros en 2019, quand la convention entre l'État et Radio 100,7 prévoit une dotation nette de 6,8 millions d'euros pour l'exercice 2023.

Quant à RTL Group, il appert qu'il bénéficiera à partir de 2021 d'une garantie de couverture du déficit résultant de la production d'un programme de télévision journalier en luxembourgeois pouvant atteindre 10 000 000 d'euros. Or, ce média audiovisuel propose un site en ligne comportant un grand nombre de contenu rédactionnel. La concurrence sur Internet entre les éditeurs de presse et les médias audiovisuels bénéficiant d'une dotation étatique semble faussée.

À l'inverse, des médias audiovisuels dits communautaires et fonctionnant grâce au recours de bénévoles, comme par exemple la radio ARA, ne disposent pas d'une telle dotation de l'État, tout en n'étant pas en mesure de pouvoir remplir les critères de l'aide proposée aux « médias citoyens » qui exige le recrutement d'un minimum de deux journalistes professionnels.

Ainsi, la réforme crée un déséquilibre, en faveur des premiers, entre les médias audiovisuels chargés d'une mission de service ou d'intérêt public bénéficiant d'un financement spécifique – médias parfois rattachés à un grand groupe commercial international –, et les éditeurs de la presse professionnelle et les médias audiovisuels fonctionnant grâce au bénévolat. »

Concernant le risque de disparition pour le papier, la CSL a noté ce qui suit :

« À côté de la part attribuée selon le nombre de journalistes professionnels, le projet de loi ajoute, dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, une part fixe de 200 000 euros, quel que soit le type d'éditeur, papier ou en ligne.

Une première critique vient du fait que cette aide n'est pas absolument garantie et peut, d'une année à l'autre, être supprimée selon les provisions budgétaires.

Plus fondamentalement, le fait qu'un même montant soit prévu tant pour les éditions papiers qu'électroniques n'est pas pertinent. En effet, une impression papier comporte des dépenses spécifiques, et donc, de nombreux coûts. Il faut en effet compter tous les coûts fixes et frais liés à l'impression et à la logistique. Du reste, ces secteurs représentent toute une économie qui procure nombre d'emplois (imprimeurs, graphistes, acheminement et distribution des exemplaires, etc.).

C'est pourquoi, les éditeurs qui offrent une version papier doivent pouvoir bénéficier d'une aide supplémentaire aux 200 000 euros prévus. Autrement, pour assurer la rentabilité, le prix de la version imprimée pourrait devoir être augmenté dans le futur, voire conduire à une suppression de ce type de support, ou bien se traduire dans une compression sur l'emploi et un stress accru pour le personnel restant.

Il est d'ailleurs curieux que la part fixe de l'aide soit baptisée dans le projet « aide à l'innovation ». Notre Chambre se demande si le choix de ce vocable ne sous-entend pas que la presse écrite reçoit, sous couvert d'innovation, ces aides dans le but de passer à tout numérique. Le pluralisme passe aussi par la diversité des supports.

Or, l'accès de tous à une information libre est primordial dans un régime démocratique. Il faut rappeler que de nombreuses personnes, souvent les plus âgés ou les moins nantis, n'ont pas accès à un ordinateur, une tablette ou un téléphone connecté à Internet.

Le support papier garde l'avantage indéniable de la convivialité et revêt un aspect plus démocratique dans le sens où il est plus facile de partager la lecture d'un journal en papier entre plusieurs personnes, là où la technologie renforce les tendances individualistes de notre époque. Le principe d'une aide au journalisme qui veut renforcer le pluralisme ne doit, ironiquement, pas renforcer la fracture numérique qui peut exister dans nos sociétés. »

Si la CSL salue l'introduction d'un délai transitoire pour un journal comme le Quotidien où l'écart entre l'ancien système de calcul et le nouveau représente quelque 400.000 euros d'aides en moins., délai transitoire qui court jusqu'en 2026, pendant lequel l'ancienne aide à la presse qui est maintenue au niveau qu'elle atteignait en 2019, continue d'être versée, il n'en reste pas moins que afin de garantir la viabilité des éditeurs qui misent principalement sur le support « papier » et de faire face à la concurrence des médias digitaux, il est indispensable d'augmenter le plafond des journaux quotidiens.

Dans ce même objectif, il est introduit une aide *de minimis*, un soutien complémentaire aux trois régimes existants pour favoriser la concrétisation de projets variés, innovants et de moindre envergure. En effet, il est important de reconnaître l'importance des projets journalistiques de plus petite envergure qui contribuent non seulement à l'émergence de nouveaux acteurs, mais également à la richesse médiatique.

En permettant à un plus grand nombre d'acteurs de bénéficier d'un soutien financier, cette mesure encourage l'émergence de nouvelles idées et la réalisation de projets diversifiés.

L'application de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel dépend largement de la définition de journaliste professionnel. Sur base des expériences de sa commission des cartes de presse, le Conseil de presse a proposé au Gouvernement une mise à jour de la définition du journaliste professionnel afin de clarifier le plus possible les critères d'appréciation pour l'octroi de la carte de journaliste professionnel, définition reprise intégralement dans le présent projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

Dans une optique de simplification administrative, le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias propose également une approche plus souple des procédures de nomination concernant le Conseil de presse.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de règlement grand-ducal cité sous rubrique.

Luxembourg, le 23 octobre 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.