



## INFORMATIIONS- ZOUANG ELO!

La plupart du public l'ignore, mais en matière de droits et libertés de la presse le Luxembourg est un pays rétrograde. Et ce pour une bonne raison : **au contraire de presque tous les autres pays européens, les médias luxembourgeois ne disposent pas d'un droit d'accès aux informations.**

Ce droit permettrait aux journalistes professionnels d'accéder aux informations dont

ils ont besoin pour leur travail et cela sans être dépendant de la bienveillance de leur contrepartie que ce soit une administration publique, une institution ou un ministère. **Beaucoup de recherches de nos collègues européens ne seraient pas possibles sans ce droit essentiel qui oblige l'État à leur livrer des réponses et cela dans des délais vivables pour la publication dans un média.**

Or, au Luxembourg la presse est toujours dépendante de la volonté du gouvernement à publier ou non des informations. Cette situation intenable s'est encore empirée pendant la crise du Covid-19, où la presse s'est retrouvée face à un blocage et un contrôle total des informations par le gouvernement. Une situation qui n'a été désamorcée qu'après de multiples interventions de la part des journalistes et du Conseil de Presse.

L'absence du droit à l'information a une longue histoire au Luxembourg : d'abord promis lors de la grande réforme de 2004, les représentant-e-s des syndicats de journalistes se sont faits duper à l'époque par le ministre des Médias Jean-Claude Juncker. Ce dernier avait fait miroiter que si ce droit n'était pas inscrit dans la réforme, il serait sûrement ajouté lors d'un prochain ajustement. Nous écrivons maintenant l'année 2020, les ministres et les majorités ont changées et rien ne s'est passé. Les efforts de l'ALJP ensemble avec le Conseil de Presse, qui ont tout de même informés les député-e-s de la commission parlementaire des médias et fait parvenir une proposition de loi au ministre Bettel n'ont toujours pas été honorés – et cela malgré le fait que le droit à l'information figure dans le contrat de coalition du gouvernement actuel !

**L'ALJP estime que pour un journalisme de qualité, qui est un but déclaré du ministre Bettel, il ne faut pas uniquement une réforme de l'aide à la presse mais surtout la garantie que les journalistes professionnel-le-s puissent faire leur travail en toute indépendance** et ne soient plus soumis aux dispositions des responsables gouvernementaux à sortir une information ou non. Dans un contexte où les fake news foisonnent partout, il faut une presse indépendante dotée des moyens qui lui permettent de vivre cette indépendance. Sinon, tous les reproches qui viennent des marges accusant les médias d'être à la botte du gouvernement auront toujours leur part de vérité.



## INFORMATIIONS- ZOUANG ELO!

## Contexte :

Du Freedom of Information Act américain de 1966 aux législations allemandes plus récentes, la tendance est claire : les démocraties occidentales, mais aussi certains pays africains s'ouvrent de plus en plus pour leurs citoyen-ne-s et les journalistes. Pourtant, le Luxembourg reste un trou noir sur cette carte, car la presse luxembourgeoise est presque la

seule en Europe (avec Malte et Chypre) à ne pas disposer d'une législation garantissant aux représentant-e-s reconnu-e-s des médias de pouvoir accéder en temps imparti aux informations dont ils et elles ont besoin.

Pour clarifier, la « loi pour une administration ouverte et transparente » ne correspond en aucun cas aux besoins des professionnel-le-s de l'information. Les nombreuses restrictions mises à part, ce sont avant tout les délais de plusieurs mois qu'il faut souvent endurer juste pour savoir si l'accès sera donné ou non qui la rendent impraticable pour notre profession. Or, ne pas disposer d'un droit d'accès ne nous handicape pas uniquement par rapport à nos collègues européen-ne-s, mais nous empêche aussi d'accomplir nos missions de recherche et de vérification d'informations.

Le gouvernement, tout comme la Chambre des député-e-s, sont au courant de ce problème depuis des années. Et pourtant, les efforts pour améliorer cette situation désastreuse pour un État qui se veut démocratique et ouvert, sont très, très lents. Ci-dessous une timeline des efforts entrepris par l'ALJP et ses prédécesseur-e-s pour enfin mettre la presse luxembourgeoise à niveau avec celle de ses pays voisins :

- **2004** : grande réforme de la législation sur les médias. L'ALJ (association des journalistes) présente à la table des négociations plaide pour un droit d'accès à l'information, une affaire « urgente et nécessaire ».
- **2006** : nouvelle réforme et création de la « Loi sur la liberté d'expression dans les médias », les représentant-e-s des journalistes tirent à nouveau la sonnette d'alarme et demandent à ce que le droit d'accès à l'information y soit inclus. À l'issue des trois années de négociations sous l'alors premier ministre Jean-Claude Juncker et son ministre des Médias Jean-Louis Schiltz, le gouvernement promet une loi spécifique pour l'accès à l'information des médias – sans l'inclure dans son projet de loi.
- **2010** : la nouvelle loi est votée sans que le droit d'accès à l'information y figure.
- **2012** : le ministre des Affaires étrangères Jean Asselborn ordonne dans une circulaire à ses fonctionnaires qu'aucune information sur la politique extérieure et les affaires étrangères ne pourra être communiquée à la

presse sans l'autorisation expresse du ministre. Toute transgression serait traitée comme une violation du secret professionnel des fonctionnaires.

- **2013** : le président du Conseil de Presse Fernand Weides remet l'accès sur la table en se disant « curieux » de savoir quel projet de loi pour l'accès aux informations va être présenté par le gouvernement, lors du traditionnel accueil du Nouvel An, en présence du premier ministre. Jean-Claude Juncker renouvela alors sa promesse en évoquant un projet de loi sur l'accès à l'information pour les citoyen-ne-s. Il se dit aussi opposé à des droits spéciaux pour journalistes. Le même jour, le conseil de gouvernement entama les travaux sur la proposition de Juncker. En février, le projet de loi pour l'accès aux informations des citoyen-ne-s fût déposé. Outre les nombreuses restrictions qui faisaient de ce texte plutôt une loi de non-accès, il ne contenait aucune mention d'un accès spécial pour journalistes. Face au tollé déclenché dans la société civile et à cause des élections perdues par le CSV, le projet est resté dans les tiroirs.
- **2014** : nouveau coup d'éclat lors de la réception du Nouvel An. Le président du Conseil de Presse Roger Infalt déclare que les journalistes ont été dupés lors des discussions de 2006 à 2010 et que la politique ne montrait plus aucun intérêt à garantir un accès aux informations digne à la profession. La réponse du nouveau ministre des Médias Xavier Bettel était de prétendre qu'il ne connaissait aucun pays où ce droit serait ancré. Au cours des mois suivants, le Conseil de Presse et les associations de journalistes ont envoyés de multiples documents au ministère prouvant que dans les pays voisins, les médias disposaient bel et bien de tels droits.
- **2015** : le ministre Xavier Bettel dépose son projet de loi pour une « administration transparente et ouverte », les critiques sont les mêmes : beaucoup de restrictions, recours difficiles et surtout inadapté à la profession de journaliste. Dans son avis, le Conseil de Presse constate : « Tout en vous félicitant, Monsieur le Premier Ministre, pour votre initiative de déposer ce projet de loi, le Conseil de Presse vous prie toutefois de noter que ce texte ne correspond pas aux revendications avancées par notre organisme par le passé. Nous constatons que ledit projet de loi ne répond ni dans sa finalité, ni dans les modalités pratiques y exposées aux demandes des médias concernant le droit à l'information (ou même une obligation d'information) et qu'il ne permet pas aux journalistes d'exercer leurs missions d'information de façon indépendante et dans des conditions de travail adaptées à l'ère électronique. »
- **2016** : Rebelote lors de la réception du Nouvel An. Le président du Conseil de Presse Roger Infalt réitère la revendication, en réponse le ministre des Médias Xavier Bettel publie une circulaire – la fameuse « circulaire Bettel ». Désormais, les journalistes doivent passer par le communicant du ministère, qui coordonne les demandes et ne peuvent donc plus s'adresser directement aux fonctionnaires – sauf s'ils y sont autorisés par le ministre et qu'il ne s'agit pas informations internes ou secrètes. Au lieu d'améliorer l'accès, le ministre Bettel multiplie les verrous à la profession.

- **2017** : Des représentants du Conseil de Presse et des associations de journalistes répondent aux questions des député-e-s réuni-e-s dans la commission des médias. Ils font parvenir les mêmes documents donnés en 2014 au ministre à la présidente de la commission, Simone Beissel. Interpellés en catimini par un député à la sortie de la salle, on leur suggéra d'écrire un projet de loi eux-mêmes et de le faire parvenir au ministre des Médias. Chose faite quelques mois plus tard, quand des représentants des éditeurs et des journalistes profitent d'une entrevue avec le ministre Xavier Bettel pour lui remettre un texte concocté par un juriste qui aurait pu être introduit dans la « loi sur la liberté d'expression dans les médias » de suite. (*voir annexe*) Mais, la proposition de loi disparaît elle aussi dans les tiroirs.
- **2018** : La nouvelle association des journalistes professionnels ALJP (fusion de l'ALJ, S-JL et UJL) décide de consulter tous les partis politiques en lice pour les élections de la même année pour leur expliquer sa revendication et noter leurs réponses. Presque tous les partis ont répondu de façon positive à sa requête. Après les élections, la revendication est même mentionnée dans l'accord de coalition : « L'accès aux informations des différents ministères et administrations est essentiel pour le travail des journalistes. Ainsi, afin de permettre le traitement dans les meilleurs délais des requêtes journalistiques et de garantir les flux d'informations, les moyens nécessaires seront mis en œuvre en étroite collaboration avec le Conseil de presse et les associations professionnelles des journalistes. »
- **2021** : Après deux ans d'inertie de plus, l'ALJP se met en campagne pour faire pression dans le cadre de la réforme des aides à la presse, pour que l'occasion soit saisie et qu'enfin sa revendication soit entendue.

**Proposition soumise par le Conseil de Presse et l'ALJP au ministre des  
Médias Xavier Bettel en 2017.**

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**Avant-projet de loi portant modification du texte coordonné du 30 avril 2010 de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et réglant la liberté d'accès des médias aux documents et autres informations administratives.**

**1) Exposé des motifs.**

Le présent avant-projet de loi entend régler la liberté d'accès des médias aux documents et autres informations administratives.

Conformément à la section 1 du chapitre IV du texte coordonné du 30 avril 2010 de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, désigné ci-après « la loi sur les médias », le droit du journaliste de rechercher des informations est un droit inhérent à la liberté d'expression.

Selon le Conseil de Presse et l'Association luxembourgeoise des journalistes (ALJP) le droit de rechercher implique que le/la journaliste puisse accéder dans certaines conditions aux documents et informations détenus par les institutions publiques.

En France (Loi no. 78-753 du 17 juillet 1978) et en Belgique (Loi du 11 avril 1994) le droit d'accès aux informations administratives se trouve réglé pour les citoyens en général. Il en est de même pour les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, le Royaume- Uni, l'Irlande et les pays nordiques (Danemark, Suède et Finlande).

En Allemagne certains Länder règlent également le droit d'accès des citoyens aux documents et informations administratifs.

En outre des Länder ont réglé le droit d'accès des journalistes par des dispositions spécifiques insérées dans la législation sur la presse.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir notamment : Saarländisches Pressegesetz du 27 février 2002, § 5 ; Bayerisches Pressegesetz du 3 octobre 1949, § 4 ; Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen du 24 mai 1966, § 4 ; Landespressegesetz Baden-Württemberg, §4.

Les textes sont en grande partie identiques. Citons à titre d'exemple le § 5 du Saarländisches Pressegesetz :

« § 5 Informationsrecht der Medien.

- (1) Die Behörden sind verpflichtet, Vertreterinnen und Vertretern der Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.
- (2) Auskünfte können verweigert werden, soweit
  1. Hierdurch die sachgemässe Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
  2. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
  3. ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde oder
  4. ihr Umfang das zumutbare Mass überschreitet.
- (3) Allgemeine Anordnungen, die einer Behörde Auskünfte an Medien überhaupt, an diejenigen einer bestimmten Richtung oder an bestimmte Medien verbieten, sind unzulässig.
- (4) Bei der Erteilung von Auskünften an Medien, insbesondere der Uebermittlung von amtlichen Bekanntmachungen, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten.“

Au Luxembourg le gouvernement avait déposé le 28 janvier 2013 le projet de loi no. 6540 relatif à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. Ce projet de loi a été retiré le 5 mai 2015 et remplacé par un projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Ce dernier projet de loi règle le droit d'accès aux documents administratifs et vise toutes « les personnes physiques et les personnes morales. »

Si cette loi peut le cas échéant satisfaire les besoins du citoyen, il en est différemment du journaliste professionnel.

Ainsi le journaliste est appelé à travailler souvent dans l'urgence afin de remplir au mieux la mission qui lui est confiée par le législateur à savoir, notamment, de communiquer au public les informations recueillies, de les commenter et de les critiquer.

Il n'est donc pas possible d'obliger le journaliste

- d'adresser sa demande uniquement par écrit à l'administration ;
- d'accorder à l'administration un délai d'un mois pour communiquer l'information demandée ;
- de s'adresser en cas de refus à une commission d'accès aux documents qui sera appelée à rendre son avis dans un délai de deux mois.

Dans ces conditions il paraît judicieux de prévoir une réglementation spécifique pour les journalistes.

Le Conseil de Presse propose dès lors de compléter l'article 6 de la loi sur les médias afin de régler le droit d'accès des journalistes aux informations en général.

## **2) Texte de l'avant-projet de loi.**

Il est proposé de compléter l'article 6 par les alinéas (3), (4), (5), (6) et (7) libellés comme suit :

***(3) La Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes ainsi que toutes les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle et les personnes morales fournissant des services publics sont tenus de communiquer les documents et informations qu'ils détiennent, quel que soit leur support, aux journalistes professionnels (porteurs d'une carte de presse officielle établie par le Conseil de Presse) qui en ont fait la demande.***

***(4) Ne sont pas accessibles les documents et autres informations dont la communication porterait atteinte :***

- ***à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ainsi qu'au bon fonctionnement de la justice ou,***
- ***à un secret ou une confidentialité protégés par la loi ou,***
- ***à un intérêt public prépondérant ou un intérêt privé méritant protection ou,***
- ***dont le volume excéderait l'étendue raisonnable.***

***(5) La demande est formulée oralement auprès de l'institution concernée, confirmée par un écrit en version papier ou électronique.***

***(6) L'information demandée est sans délai mise à la disposition du***

**demandeur.**

**Cet accès aux documents/informations s'exerce :**

- **par la délivrance de copies en un seul exemplaire, en version papier ou par la voie électronique ;**
- **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 ;**
- **par la communication d'informations dans les meilleurs délais, au plus tard 24 heures après la demande de renseignements.**

**Un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document en version papier. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.**

**(7) L'institution qui entend refuser la demande doit adresser sa décision motivée par écrit au demandeur endéans les 24 heures à partir de la réception de la demande. Le demandeur qui se voit refuser la communication d'une information peut dans les 8 jours à partir de la décision de refus ou du silence gardé par l'institution saisir par simple requête le Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, statuant comme juge du fond, rendra une ordonnance selon la procédure applicable devant le tribunal des référés. Le délai d'appel est de quinze jours.**

### **3) Commentaire succinct des articles.**

#### **Article 6, alinéa (3).**

L'article 6, alinéa 3 énonce l'objet du texte de loi et est repris en partie de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Ainsi sont énumérées les institutions visées par une obligation de communication de leurs informations administratives.

Le terme de « journaliste professionnel » se trouve défini à l'article 3(6) de la loi sur les médias.

#### **Article 6, alinéa (4).**

L'article 6, alinéa 4 concerne les limites à la communicabilité des informations. Il est calqué sur les dispositions du droit allemand. L'avantage est que l'énumération est plus concise que celle des cas énumérés par les projets de loi luxembourgeois tout en couvrant les mêmes types d'informations.

Le cas échéant il y a lieu de reprendre l'énumération de l'article 4 du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

#### **Article 6, alinéa (5).**

L'article 6, alinéa (5) règle la forme de la demande.

Les aléas de l'actualité requièrent que le journaliste professionnel puisse accéder rapidement et sans complication inutile aux informations demandées.

Le journaliste professionnel pourra dès lors formuler oralement sa demande qu'il confirmera le même jour par écrit. Il disposera ainsi de la preuve qu'une demande a été transmise à l'institution.

#### **Article 6, alinéa (6).**

L'article 6, alinéa 6 règle les modalités de la communication des informations administratives.

Cette communication doit intervenir sans délai. Ainsi un délai de 24 heures paraît adéquat.

L'accès aux informations se fait soit par la délivrance d'une copie soit le cas échéant par la consultation du/des documents en question.

Le pouvoir exécutif est autorisé d'exiger, en cas de délivrance d'une copie d'un document administratif, le paiement d'une redevance, qui ne pourra en aucun cas dépasser le coût réel des frais de reproduction du document.

Article, alinéa (7).

Si l'institution entend refuser la communication des documents ou informations demandés elle doit en informer par écrit le demandeur endéans les 24 heures.

La décision de l'institution doit être motivée. Le demandeur dispose d'un délai de huit jours pour se pourvoir en justice.

La question se pose s'il faut ouvrir au demandeur débouté par l'institution un recours devant une commission d'accès aux documents telle que prévu par l'article 8 du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Ce projet de loi prévoit qu'une commission administrative établie auprès du Premier Ministre veille au respect du droit d'accès aux documents administratifs.

La procédure prévue par ce projet de loi est relativement compliquée et comporte des délais inadmissibles pour un journaliste. Notons qu'un recours en annulation devant le tribunal administratif est prévu. Toutefois, dans ce cas, une décision n'interviendra pas avant un an.

Dès lors le présent projet de loi prévoit un recours devant le Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui jugera comme en référé, de sorte qu'une décision de première instance toisant le fond du différend puisse intervenir dans un délai de 15 jours à 6 semaines.

Il est évident que le recours à la justice entraînera donc également des délais de sorte que nécessairement cette solution n'est pas entièrement suffisante.

En revanche le recours à la justice garantit une décision prise en toute indépendance.