

N° 8421¹²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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 admi-
nistration transparente et ouverte ;
- 3° de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en
faveur du journalisme professionnel

* * *

PROPOSITION D'AMENDEMENTS DE MADAME FRANCINE CLOSENER

(5.11.2024)

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique
du groupe politique LSAP.

Ceux-ci se rapportent au texte du projet de loi déposé à la Chambre des Députés en date du 24 juillet
2024.

Un texte coordonné du projet de loi est joint aux amendements proposés par le groupe politique
LSAP (***figurant en caractères italiques, gras et soulignés***).

Le texte consolidé de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente
et ouverte reprend les amendements proposés par le groupe politique LSAP (***figurant en caractères
italiques, gras et soulignés***) et les modifications prévues par le projet de loi n°8421 (***figurant en
caractères gras et soulignés***).

*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Avec le Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif
à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, l'Union
européenne dispose depuis plus de vingt ans d'un cadre ambitieux en matière de droit d'accès à
l'information. Les auteur·e·s des amendements sous rubrique estiment que le Luxembourg devrait saisir
l'occasion actuelle, du renforcement du droit d'accès à l'information conformément à la Convention
de Tromsø, pour initier d'autres réformes inspirées de l'exemple de l'UE.

En effet, les institutions européennes ont démontré au fil des années que l'adoption de délais courts et
de réponses claires en matière d'accès aux documents favorise un échange constructif avec les citoyen·ne·s,
sans entraver le fonctionnement des organismes. En revanche, des délais trop longs pour la transmission
de documents et l'absence de règles précises pour des réponses en cas de refus peuvent freiner le travail
critique de la presse et nuire à la confiance du public envers les institutions politiques.

Dans l'objectif d'éviter ces problèmes, les auteur·e·s proposent d'intégrer certains éléments de la
réglementation européenne dans la législation nationale, en vue d'une amélioration continue des ser-
vices publics.

*

AMENDEMENTS DU GROUPE POLITIQUE LSAP

Amendement 1 concernant l'article 7

À la suite de l'article 4, paragraphe 2, de la même loi, ~~il est~~ sont insérés ~~un~~ des paragraphes 3 et 4 nouveaux, qui prend prennent la teneur suivante :

« (3) L'organisme sollicité aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document demandé. ».

(4) Les demandes d'accès aux documents sont traitées avec promptitude. Un accusé de réception est envoyé au demandeur. ».

Commentaire :

En reprenant la formulation de l'article 7 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, il est proposé d'introduire une obligation pour les organismes de traiter les demandes d'accès sans délai et d'envoyer un accusé de réception au demandeur. Cette modification vise à améliorer la réactivité des institutions et à permettre au demandeur de savoir clairement si sa demande a bien été reçue et est en cours de traitement.

Amendement 2 concernant l'article 8

L'article 8 du projet de loi est amendé comme suit :

1° Il est inséré un point 1° nouveau, libellé comme suit :

« 1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, les termes « dans le mois qui suit » sont remplacés par les termes « dans les quinze jours ouvrables qui suivent » ; »

2° Le point 1° initial, devenu le point 2° nouveau, est amendé comme suit :

« 1° 2° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 3, les termes « de l'article 1^{er}, paragraphe 3, ou » sont insérés après les termes « en application » et les termes « à caractère personnel d'autres personnes » sont remplacés par les termes « exclues du droit d'accès » ;

Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire et point 1, les termes « d'un mois » sont remplacés par les termes « de quinze jours ouvrables » ;

b) Au même alinéa, point 3, les termes « de l'article 1^{er}, paragraphe 3, ou » sont insérés après les termes « en application » et les termes « à caractère personnel d'autres personnes » sont remplacés par les termes « exclues du droit d'accès » ;

c) À l'alinéa 2, les termes « d'un mois » sont remplacés par les termes « de quinze jours ouvrables » ; »

3° Au point 2° initial, devenu le point 3° nouveau, l'article 5, paragraphe 5 nouveau, est amendé comme suit :

« (5) 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~~ communique au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de la décision de refus et l'informe des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours en réformation conformément à l'article 8bis et/ou saisir la Commission d'accès aux documents selon les conditions prévues à l'article 10. ».

Commentaire :

Il est proposé de réduire le délai de réponse pour la communication d'un document à quinze jours, en s'alignant sur les délais actuellement prévus au niveau européen par le règlement (CE) n° 1049/2001 précité.

En outre, il est prévu que toute personne dont la demande d'accès aux documents est rejetée doit être informée des raisons précises de ce refus ainsi que des voies de recours disponibles, ceci conformément audit règlement.

Cette disposition est d'autant plus essentielle alors que l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte prévoit que la décision de refus est à annexer à la lettre de saisine de la Commission d'accès aux documents

administratifs. Or, cette obligation ne peut pas être respectée avec le principe « silence vaut refus » prévu par le projet de loi actuel.

Enfin, le droit de recevoir un refus explicite par écrit constitue un moyen efficace pour renforcer la transparence et la responsabilité des organismes publics. En fournissant des explications quant au refus et en précisant les recours disponibles, les organismes montrent leur volonté de respecter les principes de transparence et d'ouverture. Ainsi, il est contribué à une meilleure réactivité des administrations et le dialogue constructif avec les citoyens est favorisé.

Suite à l'insertion d'un point 1° nouveau, les points subséquents sont à renuméroter.

*

TEXTE COORDONNÉ DU PROJET DE LOI **après amendements du groupe politique LSAP**

Chapitre 1^{er} – Modification de loi modifiée du 8 juin 2004 **sur la liberté d'expression dans les médias**

Art. 1^{er}. L'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias est modifié comme suit :

1° Au point 6 sont apportées les modifications suivantes :

a) La phrase liminaire est remplacée comme suit :

« journaliste professionnel: toute personne qui exerce à titre de profession principale et moyennant rémunération une activité, que ce soit en tant que salarié ou en tant qu'indépendant, auprès ou pour le compte d'une ou de plusieurs publications d'actualité politique et générale, qui consiste dans la collecte, l'analyse ou le commentaire et le traitement journalistique d'informations, à condition que cette personne remplisse les conditions suivantes: »

b) Au point 1), les termes « depuis au moins trois mois » sont insérés après le terme « loi » ;

c) Le point 4) est remplacé par la disposition suivante :

« 4) n'exercer aucune activité ayant pour objet la publicité ni aucun commerce, si ce n'est en qualité d'éditeur. » ;

2° À la suite du point 10, il est inséré un point 10bis nouveau, libellé comme suit :

« 10bis. publication d'actualité politique et générale : une publication constituée d'informations à caractère politique aux côtés desquelles figurent des informations à caractère plus général traitant des sujets divers susceptibles de susciter l'intérêt d'un public large et varié ; ».

Art. 2. À l'article 25 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° Après les termes « Conseil de Presse » sont insérés les termes suivants : « , désignés par les milieux professionnels, » ;

2° Les termes « voie d'arrêté grand-ducal, sur proposition des milieux professionnels respectifs » sont remplacés par les termes suivants : « le ministre ayant les Médias dans ses attributions ».

Art. 3. À l'article 29, alinéa 4, de la même loi, les termes « arrêté grand-ducal » sont remplacés par les termes suivants : « le ministre ayant les Médias dans ses attributions ».

Art. 4. À l'article 33, paragraphe 2, alinéa 2, de la même loi, les termes « voie d'arrêté grand-ducal » sont remplacés par les termes suivants : « le ministre ayant les Médias dans ses attributions ».

Chapitre 2 – Modification de loi modifiée du 14 septembre 2018 **relative à une administration transparente et ouverte**

Art. 5. L'article 1^{er} de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er} les termes « le Médiateur » sont remplacés par les termes « l'Ombudsman, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, le Centre pour l'égalité de traitement » et les termes « les autorités judiciaires » sont insérés après les termes « la Cour des comptes » ;

2° Au paragraphe 1er sont ajoutés les alinéas 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :

« Les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, la Chambre des Députés, le Conseil d'État, l'Ombudsman, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, le Centre pour l'égalité de traitement, la Cour des comptes, les autorités judiciaires et les Chambres professionnelles fournissent aux journalistes professionnels au sens de l'article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, ci-après « journalistes professionnels », un accès aux documents détenus relatifs à l'exercice d'une activité administrative et qui permettent aux journalistes professionnels de remplir leur mission d'intérêt général.

On entend par « document » toutes informations disponibles enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les organismes visés au présent paragraphe. » ;

3° À la suite du paragraphe 2 est ajouté un paragraphe 3 nouveau, libellé comme suit :

« (3) Si une exception visée au paragraphe 2 s'applique à une partie des informations contenues dans un document, l'organisme peut néanmoins communiquer les autres informations contenues dans le document. Toute occultation est clairement précisée. Toutefois, l'accès est refusé si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, ou si la mise à disposition de ce qui reste du document est une charge manifestement déraisonnable pour l'organisme. ».

Art. 6. À l'article 2 de la même loi, les termes « la présente loi » sont remplacés par les termes « l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 1^{er} »

Art. 7. À la suite de l'article 4, paragraphe 2, de la même loi, ~~il est~~ sont insérés un des paragraphes 3 et 4 nouveaux, qui prend prennent la teneur suivante :

« (3) L'organisme sollicité aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document demandé. ».

(4) Les demandes d'accès aux documents sont traitées avec promptitude. Un accusé de réception est envoyé au demandeur. ».

Art. 8. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, les termes « dans le mois qui suit » sont remplacés par les termes « dans les quinze jours ouvrables qui suivent » ;

1° 2° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 3, les termes « de l'article 1^{er}, paragraphe 3, ou » sont insérés après les termes « en application » et les termes « à caractère personnel d'autres personnes » sont remplacés par les termes « exclues du droit d'accès » ;

Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire et point 1, les termes « d'un mois » sont remplacés par les termes « de quinze jours ouvrables » ;

b) Au même alinéa, point 3, les termes « de l'article 1^{er}, paragraphe 3, ou » sont insérés après les termes « en application » et les termes « à caractère personnel d'autres personnes » sont remplacés par les termes « exclues du droit d'accès » ;

c) À l'alinéa 2, les termes « d'un mois » sont remplacés par les termes « de quinze jours ouvrables » ;

2° 3° À la suite de l'article 5, paragraphe 3, de la même loi, sont insérés les paragraphes 4 et 5 nouveaux, libellés comme suit :

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

(5) 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 communiqué au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de la décision de refus et l'informe des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours en réformation conformément à l'article 8bis et/ou saisir la Commission d'accès aux documents selon les conditions prévues à l'article 10. ».

Art. 9. L'article 7 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° Au point 4, le point final est remplacé par un point-virgule ;
- 2° À la suite du point 4, il est inséré un point 5 nouveau, libellé comme suit :
« 5. nonobstant l'aide accordée par l'organisme sollicité, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document recherché. ».

Art. 10. À la suite de l'article 8 de la même loi, il est inséré un chapitre Ibis nouveau, comprenant un article 8bis nouveau, libellé comme suit :

« Chapitre Ibis – Voies de recours

Art. 8bis. Les décisions refusant de faire droit, en tout ou en partie, à une demande de communication d'un document, sont susceptibles d'un recours en réformation devant les juridictions administratives. ».

Art. 11. À l'article 9 de la même loi, les termes « , ministre d'État » sont supprimés.

Art. 12. L'article 11 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1er, première et troisième phrases, les termes « , ministre d'État » sont supprimés ;
- 2° Au paragraphe 2, les termes « le président » sont remplacés par les termes « cette dernière ».

**Chapitre 2 – Modification de loi du 30 juillet 2021
relative à un régime d'aides en faveur du journalisme
professionnel**

Art. 13. À l'article 1er, alinéa 3, point 3, de la loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel, les termes « , à l'exception des éditeurs visés à l'article 13bis » sont insérés après le terme « électroniques ».

Art. 14. L'article 3 de la même loi est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1er, point 3, les termes « dans son rapport annuel » sont supprimés ;
- 2° Au paragraphe 2 sont apportées les modifications suivantes :
 - a) À la phrase liminaire, les termes « , et pendant toute la période d'éligibilité » sont insérés après le terme « demande » ;
 - b) Le point 1° est remplacé par la disposition suivante :
« 1° produire et diffuser de façon continue 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 ; » ;
 - c) Le point 7° est remplacé par la disposition suivante :
« 7° consacrer la majorité de la surface rédactionnelle à l'objet visé au point 1° ; » ;
 - d) Au point 9°, le point final est remplacé par un point-virgule ;
 - e) À la suite du point 9°, il est inséré un point 10° nouveau, libellé comme suit :
« 10° présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs. ».

Art. 15. À la suite de l'article 4, paragraphe 3, de la même loi, il est inséré un paragraphe 4 nouveau libellé comme suit :

« (4) L'aide accordée est attribuée à partir de la date de la demande. ».

Art. 16. À l'article 6, paragraphe 2, phrase liminaire, de la même loi, les termes « , et pendant toute la période d'éligibilité » sont insérés après le terme « demande ».

Art. 17. À l'article 7 de la même loi, le paragraphe 2 est supprimé.

Art. 18. À l'article 9, phrase liminaire, de la même loi, les termes « , et pendant toute la période d'éligibilité » sont insérés après le terme « demande ».

Art. 19. L'article 13 de la même loi est modifié comme suit :

1° À la suite du paragraphe 1er, alinéa 2, il est inséré un alinéa 3 nouveau libellé comme suit :

« En cas de non atteinte de ce seuil, l'aide est diminuée au prorata de la différence. » ;

2° Le paragraphe 2 est remplacé par la disposition suivante :

« (2) Le montant annuel maximal versé à un éditeur par publication de presse est limité 1 600 000 euros. » ;

3° À la suite du paragraphe 3, il est inséré un paragraphe 4 nouveau, libellé comme suit :

« (4) Les montant visés aux paragraphes 2 et 3 sont établis sur base de la valeur 834,76 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires et varie en fonction de l'évolution de celle-ci.

L'échéance d'une tranche indiciaire pendant l'exercice budgétaire en cours entraîne un ajustement correspondant des limites pour l'exercice budgétaire suivant. ».

Art. 20. À la suite de l'article 13 de la même loi, il est inséré un chapitre *7bis* nouveau, comprenant un article *13bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Chapitre *7bis* – Aide de minimis

Art. 13bis. Aide de minimis

Lorsqu'un éditeur réalise un projet ayant une valeur ajoutée pour le pluralisme des médias du pays, le ministre peut lui attribuer une aide dont le montant ne pourra pas dépasser le plafond de 300 000 euros par entreprise unique sur une période de trois exercices fiscaux.

Par « entreprise unique », on entend entreprise unique telle que définie à l'article 2, point 2°, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis.

Une demande d'aide doit être soumise au ministre sous forme écrite et contenir toutes les informations suivantes :

- 1° le nom de l'éditeur requérant ;
- 2° les éventuelles relations formant une entreprise unique ;
- 3° une description du projet, y compris ses dates de début et de fin ;
- 4° une liste des coûts admissibles du projet ;
- 5° tout élément pertinent permettant au ministre d'apprécier les qualités ou spécificités du projet ;
- 6° une déclaration des autres aides de minimis éventuelles que l'entreprise unique a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

L'aide prévue au présent chapitre prend la forme d'une subvention en capital.

Les informations sont conservées pendant dix exercices fiscaux à compter de la date d'octroi de la dernière aide de minimis au titre de la loi applicable.

Les aides de minimis peuvent être cumulées avec des aides de minimis accordées conformément à d'autres lois à condition de ne pas dépasser le plafond de 300 000 euros par entreprise unique sur une période de trois exercices fiscaux.

Les aides de minimis ne peuvent être cumulées pour les mêmes coûts éligibles avec d'autres aides d'État pour autant que le cumul conduise à dépasser l'intensité d'aide maximale prévue par le régime applicable. ».

Art. 21. À l'article 14 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

- 1° Au paragraphe 4, point 1°, les termes « Service des médias et des communications » sont remplacés par les termes suivants : « Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique » ;
- 2° Au paragraphe 5, les termes « Service des médias et des communications » sont remplacés par les termes suivants : « Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique » ;
- 3° Au paragraphe 7, les termes « Service des médias et des communications » sont remplacés par les termes suivants : « Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique ».

TEXTE CONSOLIDÉ
de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative
à une administration transparente et ouverte

[...]

Section 3 – Communication des documents

Art. 4.

(1) La demande de communication d'un document doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

(2) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, à préciser sa demande d'information.

(3) L'organisme sollicité aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document demandé.

(4) Les demandes d'accès aux documents sont traitées avec promptitude. Un accusé de réception est envoyé au demandeur.

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 dans les quinze jours ouvrables qui suivent~~ 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 1^{er}, paragraphe 1^{er};
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 1^{er} peut être prolongé d'un mois de quinze jours ouvrables lorsque :

1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois de quinze jours ouvrables 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 1^{er}, paragraphe 3, ou** de l'article 6, occulter ou disjoindre les données **à caractère personnel d'autres personnes exclues du droit d'accès**;
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 quinze jours ouvrables, 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 1^{er}, alinéa 1^{er}, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.

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

(5) 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* communique au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de la décision de refus et l'informe des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours en réformation conformément à l'article 8bis et/ou saisir la Commission d'accès aux documents selon les conditions prévues à l'article 10.

[...]