

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au 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.

Délibération n° 63/AV27/2024 du 7 novembre 2024

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

2. N'ayant pas été directement saisie par le Ministère d'Etat, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer quant au 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 (ci-après le « projet de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi poursuit un triple objectif.

Tout d'abord il vise à renforcer le rôle des journalistes dans le débat public en facilitant leur accès aux informations détenues par les institutions publiques. Ainsi, les auteurs du projet de loi



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 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.

proposent de modifier la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (ci-après la « Loi ATO ») en y introduisant un droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels. D'autres modifications visent encore à rendre le cadre légal national conforme à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009 (ci-après la « Convention de Tromsø »), permettant ainsi au Luxembourg de signer et de ratifier ladite Convention.

En outre, le projet de loi adapte 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 afin de soutenir des projets médiatiques diversifiés.

Enfin, le projet de loi prévoit de mettre à jour la définition du journaliste professionnel dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, afin de clarifier particulièrement les critères d'octroi de la carte de presse.

4. La Commission nationale formulera dans le présent avis ses observations relatives aux problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi. Elle se limitera donc à commenter les modifications proposées à la Loi ATO. Dans un premier temps, elle clarifiera le champ d'application de la loi (I), puis examinera le droit d'accès spécifique pour les journalistes professionnels instauré par le projet de loi (II) et l'introduction d'une définition du terme « document » (III).

I. Sur le champ d'application de la Loi ATO

5. La Loi ATO prévoit un droit d'accès aux documents qui sont « détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats des 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, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative ». Les personnes physiques et morales ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles. Les auteurs du projet de loi ont prévu de compléter cette énumération en ajoutant d'autres organismes rattachés à la Chambre des Députés, à savoir l'Ombudsman, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et le Centre pour l'égalité de traitement.

6. Il est également prévu d'ajouter à l'article 1^{er} la notion d'« autorités judiciaires ». Selon le commentaire des articles, cet ajout vise à mettre la loi en conformité avec les exigences de l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre a), point i, point 2° de la Convention de Tromsø, qui prévoit qu'il faut entendre par « autorités publiques », les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives selon le droit national.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 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.

II. Sur le droit d'accès spécifique pour les journalistes professionnels

A. Remarques liminaires

7. Dans le cadre des obligations découlant de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, il importe de mettre en place un cadre législatif complet qui permet aux journalistes de contribuer au débat public de manière effective. La reconnaissance du rôle particulier des journalistes professionnels qui requièrent un accès aux informations pour remplir leurs missions d'intérêt général est l'un des objectifs du projet de loi. Ainsi, l'article 5.2° du projet de loi introduit une obligation légale pour les organismes visés par la Loi ATO de fournir aux journalistes professionnels les informations relatives à une activité administrative, nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, telles que définies dans la loi sur la liberté d'expression dans les médias. La CNPD prend acte que, selon le commentaire des articles, cet ajout s'inspire des législations des Länder allemands.

B. Sur les besoins spécifiques des journalistes

8. Le projet de loi prévoit dans son article 8.2 que les « *organismes sollicités tiennent compte, dans les limites du raisonnable, des besoins particuliers des journalistes professionnels* ». Le commentaire des articles précise que cette disposition « *s'explique par les contraintes des journalistes de pouvoir effectuer leurs recherches en tenant compte de l'actualité, en vue de pouvoir informer les lecteurs en temps utiles* ». Cependant, cette disposition reste vague quant à son application pratique. Dès lors, il est recommandé aux auteurs du projet de loi que des précisions soient fournies aux administrations sur la manière d'identifier, dans les limites du raisonnable, les besoins spécifiques des journalistes ainsi que sur les modalités concrètes pour y répondre dans le projet de texte.

9. En outre, le texte proposé prévoit qu'un silence prolongé de l'administration soit interprété comme un refus de communication. Cette disposition vise à offrir une sécurité juridique accrue aux demandeurs, en garantissant qu'après l'expiration du délai prévu à l'article 5.1 de la loi ATO, le demandeur soit en présence d'une décision de l'administration qu'il pourra contester devant la Commission d'accès aux documents, voire le tribunal administratif. Cette modification vise à mettre la loi en conformité avec l'article 8, paragraphe 1^{er} de la Convention de Tromsø.

III. Sur la définition de « document » et la possibilité d'occulter des informations

10. La CNPD note avec satisfaction l'introduction d'une définition du terme « document », qui s'inspire de l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre b) de la Convention de Tromsø. Cette définition précise qu'un document représente toutes informations disponibles enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les organismes visés par la loi. Il y a lieu



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 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.

de saluer les auteurs du projet de loi d'avoir clarifié cette notion conformément aux recommandations émises par la CNPD dans un avis antérieur¹.

11. Comme soulevé par le Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet de loi relative à une administration transparente et ouverte, en étudiant les textes étrangers on constate que la définition de ce qu'est un « document administratif » ne dépend pas du support utilisé, mais se réfère le plus souvent à la notion d'information². L'administration ne peut évidemment donner suite à une demande d'accès que si l'information demandée existe et est consignée dans un document identifiable, quel qu'en soit le support. Selon la compréhension de la CNPD, ce cadre doit être interprété comme limitant ainsi les demandes d'informations aux données déjà en possession de l'administration, sous forme de documents au sens large.

12. Par ailleurs, le projet de loi permet d'occulter les données dans les documents demandés non seulement lorsqu'ils contiennent des données personnelles conformément à l'article 6.1 de la loi ATO, mais également dans le contexte des exceptions prévues à l'article 1.2 de la loi susmentionnée. Selon les auteurs du projet de loi, cette approche, inspirée du droit français³, vise à mettre la loi en conformité avec l'article 6 paragraphe 2 de la Convention de Tromsø. La CNPD salue cette mesure, qui permet aux organismes de répondre aux demandes d'accès même lorsque certaines informations doivent être protégées.

13. En résumé, le projet de loi prévoit la possibilité de fournir des documents aux demandeurs dont certains passages sont noircis, ce qui permet de communiquer des documents visés par des exceptions à l'obligation de communiquer. Toutefois, l'accès peut être refusé si le document noirci deviendrait trompeur ou vidé de sens, ou si la mise à disposition du document est une charge manifestement déraisonnable pour l'organisme concerné.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 novembre 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire

¹ Voir Délibération n° 196/2016 du 26 février 2016, p.3.

² Voir avis du Conseil d'Etat du 28 février 2017, doc. parl. 6810/05, p.1.

³ Art. L.311.7 du Code des relations entre le public et l'administration.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 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.