

DOCUMENT DE TRAVAIL A L'INTENTION DU CONSEIL DE PRESSE

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 administratifs.

1) Exposé des motifs.

Le présent avant-projet de loi entend régler la liberté d'accès des médias aux documents administratifs.

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 le droit de rechercher implique que le journaliste puisse accéder dans certaines conditions aux documents 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 documents administratifs 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 administratifs.

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

¹ 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 relative 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 documents administratifs.

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 qu'ils détiennent, quel que soit leur support, aux journalistes professionnels qui en ont fait la demande.

(4) Ne sont pas accessibles les documents 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 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.***

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'un document 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^{er} du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Ainsi sont énumérées les institutions visées par une obligation de communication de leurs documents administratifs.

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 documents. 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 de documents.

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 puisse accéder rapidement et sans complication inutile aux documents demandés.

Le journaliste 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 documents administratifs.

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

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

Le pouvoir exécutif est autorisé d'exiger, en cas de délivrance d'une copie du 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 du document demandé 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.