SYVICOL
Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 8421 sur la promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique et 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 31 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le projet de loi n° 8421, qui a été déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 24 juillet 2024[1], a, au moment de l'établissement du présent avis du SYVICOL, fait l'objet d'amendements gouvernementaux et parlementaires.

Il a également fait l'objet de plusieurs avis, dont le dernier en date est l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 3 février 2026.

Alors que le projet de loi en question vise, entre autres, à modifier la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (ci-après, la « loi ATO »), législation qui concerne également le secteur communal (communes, syndicats de commune et établissements publics placés sous la surveillance des communes), le SYVICOL saisit l'opportunité de communiquer sa position, tout en regrettant qu'il n'ait pas été consulté officiellement dans le cadre de la procédure législative, alors que, dans l'accord de coalition, le gouvernement s'est clairement prononcé en faveur d'une consultation obligatoire de l'organe représentant les communes[2].

Il est à noter que la Commission d'accès aux documents (ci-après, la « *CAD* »), organisme prévu par la loi précitée du 14 septembre 2008, comporte, en son sein, un membre effectif et deux membres suppléants nommés sur proposition du SYVICOL[3].

La CAD, qui est active depuis 2019, a rendu plusieurs conseils et avis qui concernent les communes.

---

[1] https://www.chd.lu/fr/dossier/8421

[2] Accord de coalition 2023-2028, p. 17 : « Le Gouvernement soutient l'inscription dans la loi de la consultation obligatoire du Syvicol pour tous les projets de loi et réglementations concernant les communes, à l'instar des dispositions similaires des chambres professionnelles. Il est crucial de prendre en considération les intérêts et les besoins des communes. »

[3] https://cad.gouvernement.lu/fr.html

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises
3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1
E info@syvicol.lu
www.syvicol.lu

Un des objectifs du projet de loi est, selon l'exposé des motifs[4], d' « *introduire un droit d'accès spécifique aux informations pour les journalistes professionnels et de rendre le cadre légal national conforme aux prescriptions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (« Convention de Tromsø »)* ».

II. Eléments-clés

- Le SYVICOL se prononce pour une dissociation des modifications des lois modifiées précitées des 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, tout en se prononçant en faveur de l'amélioration de la communication et du flux d'informations entre les communes et la presse (article 1er, paragraphe 1er, alinéa 2 projeté de la loi précitée du 14 septembre 2018).
- Il estime que les termes « dans les limites du raisonnable » peuvent prêter à confusion et demande par conséquent à ce que la disposition projetée soit davantage circonscrite, le cas échéant, que le commentaire de l'article soit complété (article 4, paragraphe 3 projeté de la même loi).
- Le SYVICOL se demande ce qu'il se passe lorsque l'organisme sollicité n'a pas communiqué le document endéans le délai de traitement estimé prévu à l'article 4, paragraphe 4 projeté relatif à l'accusé de réception de la demande de document et à l'indication du délai de traitement estimé (article 4, paragraphe 4 projeté de la même loi).
- Il se demande en outre si la disposition relative à l'accusé de réception ne perd pas, en partie, de sa pertinence, alors que des délais maximaux pour communiquer les documents demandés ou un refus sont d'ores et déjà prévus par la loi précitée du 14 septembre 2018 (articles 4, paragraphe 4 projeté et 5 projeté de la même loi).
- Le SYVICOL se demande s'il ne convient pas de prévoir un cas d'exclusion supplémentaire du droit d'accès, qui consisterait à couvrir les communications entre autorités publiques (article 7 projeté de même loi).

III. Remarques article par article

Le SYVICOL procède, dans le cadre du présent avis, à des observations article par article, tels qu'amendés par les amendements gouvernementaux précités du 2 janvier 2026.

Modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias

Articles 1 à 6 du projet de loi (tels qu'amendés)

Sans commentaire

[4] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8421/20250515_Dep%C3%B4t.pdf, cf. à ce titre les pp. 5 et 6

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

Article 7 du projet de loi (tel qu'amendé)

L'article 7 modifie sur plusieurs points l'article 1er de la loi précitée du 14 septembre 2018.

En premier lieu, certains termes sont remplacés (c'est le cas du terme « *Médiateur* » par les termes suivants : « *Ombudsman, Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, Centre pour l'égalité de traitement* »), voire rajoutés à l'énumération du paragraphe 1er (mention des « autorités judiciaires »).

En second lieu, deux nouveaux alinéas sont rajoutés au même paragraphe :

1) en vue de prévoir la possibilité pour les journalistes professionnels d'avoir accès aux documents détenus relatifs à l'exercice d'une activité administrative, et

2) en vue de définir la notion de « *document* », à savoir « *toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les organismes visés au présent paragraphe* ».

En troisième lieu, un troisième paragraphe est prévu à la suite du paragraphe 2 traitant des exceptions au droit d'accès, afin de permettre aux organismes du paragraphe 1er de communiquer une version expurgée des documents sollicités, lorsque ces derniers contiennent des informations relevant des exceptions du paragraphe 2.

Pour ce qui concerne l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 2 projeté, le SYVICOL rejoint la Chambre de Commerce dans son avis du 20 janvier 2025 et son avis complémentaire du 8 mai 2025 en craignant qu'une disposition spécifique pour les journalistes professionnels cause des problèmes d'interprétation. Il plaide dès lors pour une dissociation des modifications des lois modifiées précitées des 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

En effet, outre le fait qu'il n'existe pas de régime spécifique aux journalistes professionnels (les auteurs du projet de loi ayant choisi d'incorporer les modifications en vue de faciliter l'accès des journalistes professionnels dans le corpus de la loi précitée du 14 septembre 2018, ce qui, du coup, élargit le régime général applicable jusqu'à ce jour à l'ensemble des personnes physiques et personnes morales), le SYVICOL se demande si l'agencement de certaines dispositions est forcément heureux.

Il en va ainsi de l'agencement de l'article 1er, paragraphe 1er, alinéa 2 projeté (« (…) 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 » et de l'article 3 de la loi précitée du 14 septembre 2018 (« (…) à toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt »).

En réalité, plus que d'une introduction d'un régime spécifique aux journalistes professionnels, il s'agit tout simplement de l'adaptation du droit national en vue de la signature et de la ratification de la Convention de Tromsø.

Il convient enfin de préciser que le SYVICOL se prononce en faveur de l'amélioration de la communication et du flux d'informations entre les communes et les médias, thématique qui a d'ailleurs été abordée au cours d'un échange qui a eu lieu entre le SYVICOL et les représentants de la presse le 2 février 2026[5]. Plusieurs engagements ont été pris, dont deux qui rejoignent des modifications / amendements pris dans le cadre du projet de loi n° 8421 :

a) importance que les communes se donnent des règles internes en matière de traitement efficient des demandes d'information (avec des délais, l'indication à la presse d'une personne de contact, notamment) ;

b) importance de rapidement indiquer, lorsqu'une réponse immédiate à un journaliste professionnel n'est pas possible de la part de la commune, le moment auquel l'information sera fournie.

Article 8 du projet de loi (tel qu'amendé)

L'article 8 insère deux nouveaux paragraphes à la suite du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi précitée du 14 septembre 2018. Selon le nouveau paragraphe 3, l'organisme sollicité aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document demandé. Le nouveau paragraphe 4 prévoit quant à lui que l'organisme sollicité réponde à la demande de communication du demandeur par l'envoi d'un accusé de réception qui comprend des indications par rapport au délai de traitement estimé.

Par rapport au nouveau paragraphe 3, le SYVICOL regrette l'emploi des termes « dans les limites du raisonnable », et se demande s'il ne convient pas de préciser ce qu'il convient d'entendre par l'expression en question.

En effet, le commentaire de l'article 7 du projet de loi n°8421, tel que déposé, précise : « (…) Cette aide vise une orientation du demandeur et ne doit pas dépasser les limites du raisonnable en termes d'investissement en ressources et en temps ».

Le rapport explicatif de la Convention de Tromsø précise pour sa part[6] que l' « autorité a une certaine marge d'appréciation pour déterminer dans quelle mesure il est raisonnable de fournir une aide. Cette aide est particulièrement importante lorsque le demandeur est handicapé, illettré ou un étranger maîtrisant mal ou pas la langue. »

Le rapport de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace par rapport au projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte du 4 juillet 2018 précise, quant aux principes régissant l'introduction d'une demande d'accès[7] : « La demande doit être introduite par écrit auprès de l'autorité publique. Le demandeur doit indiquer le plus d'éléments possibles afin de permettre à l'administration d'identifier le document qui correspond au but recherché. »

---

[5] https://www.syvicol.lu/fr/actualites/ficheactualites/2026-02-06/echange-du-syvicol-avec-des-representants-de-la-presse

[6] https://rm.coe.int/16800d38c5 , pp. 8 et 9 (points 44 à 46)

[7] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/6810/20250515_RapportCommission.pdf , p. 13

Le SYVICOL se demande par conséquent, et au vu des extraits de rapports et commentaires reproduits ci-dessus, s'il ne convient pas de davantage circonscrire le recours à l'aide de l'organisme sollicité par le demandeur, en tenant compte des facultés, aptitudes, compétences etc. du demandeur, ou du moins, d'en faire mention dans le commentaire des articles. A défaut, cela reviendrait à « remettre en cause » les principes régissant l'introduction d'une demande d'accès. Le SYVICOL craint en effet que cela pourrait conduire certains demandeurs, qui ont pourtant toutes les compétences pour rédiger correctement et précisément leur demande d'accès aux documents, à négliger la rédaction de cette dernière.

Le SYVICOL se demande en outre comment il faudrait agencer les étapes concernant d'une part l'invitation à préciser la demande (qui entraîne une suspension du délai) et d'autre part l'aide pour identifier le document pertinent.

Il estime que l'accusé de réception et l'indication du délai de traitement estimé devraient pouvoir se faire par voie postale ou par voie électronique, idéalement selon la façon dont le demandeur a contacté la commune.

Le SYVICOL n'a pas d'observation supplémentaire à faire, mises à part celles qu'il évoque dans le cadre de l'article 9 du projet de loi (tel qu'amendé).

Article 9 du projet de loi (tel qu'amendé)

L'article 9 vise deux types de modifications au niveau de l'article 5 de la loi précitée du 14 septembre 2018 :

D'abord, la modification du paragraphe 2, alinéa 1er, point 3, avec un renvoi au nouveau paragraphe 3 de l'article 1er et le remplacement des termes « à caractère personnel d'autres personnes » par « exclues du droit d'accès ».

Ensuite, l'insertion, à la suite du paragraphe 3, d'un paragraphe 4, selon lequel, à défaut de communication du document demandé dans le délai prévu au paragraphe 1er, alinéa 1er (soit : dans les meilleurs délais ou dans le délai d'un mois suivant la réception de la demande), ou le cas échéant dans le délai prévu au paragraphe 2, alinéa 1er, (prorogation du premier délai, d'un délai supplémentaire d'un mois), l'organisme est réputé avoir rejeté la demande.

Le SYVICOL se demande ce qu'il se passe lorsque l'organisme sollicité n'a pas communiqué le document endéans le délai de traitement estimé prévu à l'article 4, paragraphe 4 projeté relatif à l'accusé de réception de la demande de document et à l'indication du délai de traitement estimé ? Il suppose que, dans ce cas également, l'organisme est supposé avoir rejeté la demande (dès lors, pourquoi ne pas prévoir la disposition en question à l'article 9 du projet de loi, soit à l'article 5 de la loi précitée du 14 septembre 2018 ?).

De plus, selon le commentaire de l'amendement parlementaire, la disposition projetée a été introduite afin de tenir compte de l'opposition formelle de la Haute Corporation à l'encontre de la disposition projetée relative aux « besoins particuliers » des journalistes professionnels (à cause de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales) et en vue de garantir un accès effectif aux documents.

Le SYVICOL estime pour sa part que l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 1er de la loi précitée du 14 septembre 2018 (ou à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1er de la même loi), tel que formulé actuellement, est amplement suffisant.

La disposition projetée aurait, selon lui, plus de pertinence dans le cadre d'une dissociation des modifications des lois précitées du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

Article 10 du projet de loi (tel qu'amendé)

L'article 10 prévoit l'insertion à l'article 7 de la loi précitée du 14 septembre 2018, d'un nouveau point 5 pour prévoir un cas de refus supplémentaire de demande de communication, à savoir lorsque nonobstant l'aide accordée par l'organisme sollicité, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document recherché.

Le SYVICOL se demande toutefois s'il ne convient pas de prévoir un cas d'exclusion supplémentaire du droit d'accès, qui consisterait à couvrir les communications entre autorités publiques[8], ou plus précisément, les « délibérations […] entre autorités publiques concernant l'examen d'un dossier », dont il est mention à l'article 3, paragraphe 1er, alinéa k) de la Convention de Tromsø.

Le SYVICOL ignore si l'article 7 de la loi précitée du 14 septembre 2018 est l'endroit approprié pour ce faire, ou si l'article 1er de la même loi l'est davantage, mais il estime que cela pourrait davantage motiver les organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er projeté, de s'adresser à la CAD en garantissant un espace de libre expression. Il n'est de plus pas certain que les dispositions de la loi modifiée du 14 septembre 2018 (dans leur future teneur) mettent les organismes en question (en réalité, ceux qui sont externes à l'administration gouvernementale, car les communications internes sont prévues par la loi) à l'abri d'une demande d'accès relative aux communications entre autorités publiques...

Article 11 du projet de loi (tel qu'amendé)

Selon l'article 11 du projet de loi, un nouveau chapitre I*bis* traitant des voies de recours comprenant un nouvel article 8*bis*, est inséré dans la loi précitée du 14 septembre 2018. Il prévoit un recours en réformation devant le tribunal administratif en cas de décision de refus de faire droit, en tout ou en partie, à une demande de communication d'un document.

Pas de commentaire particulier.

Article 12 du projet de loi (tel qu'amendé)

Sans commentaire.

Article 13 du projet de loi (tel qu'amendé)

L'article 13 vise essentiellement à remplacer le paragraphe 2 de l'article 11 de la loi précitée du 14 septembre 2018 pour y prévoir des dispositions relatives au fonctionnement de la CAD. Sont ainsi prévues :

---

[8] Telles que définies par la Convention de Tromsø – article 1er, paragraphe 2, point a), littera i) du Titre 1er

1) la communication obligatoire à la CAD par l'organisme dont la décision de refus a été mise en cause, des éléments de droit et de fait sous-tendant cette décision ainsi que du document sollicité par le demandeur et ce, dans le délai imparti par la CAD ;

2) la prise de mesures par la CAD garantissant la confidentialité des documents transmis ainsi que la confidentialité qui s'impose aux membres de la CAD ainsi qu'aux agents assurant le secrétariat dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;

3) la possibilité pour la CAD de convoquer un représentant de l'organisme dont la décision de refus a été mise en cause, afin de l'entendre.

Pour ce qui concerne le point 1), le SYVICOL se demande s'il ne convient pas de compléter les termes « ainsi que » par les termes « le cas échéant », alors que l'article 7, point 5. projeté prévoit désormais un cas de refus de communication supplémentaire, celui de la demande qui demeure trop vague pour permettre l'identification du document recherché.

Le SYVICOL se demande en outre, s'il convient de ne pas de prévoir la possibilité d'avoir recours à des visioconférences dans le cadre du troisième point, les agendas des différents protagonistes pouvant être chargés et les délais étant relativement courts.

Modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur d'un journalisme professionnel

Articles 14 à 24 du projet de loi (tels qu'amendés)

Sans commentaire.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 20 avril 2026