

N° 6810⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative à une administration transparente et ouverte**

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(9.10.2017)

Par dépêche du 26 juillet 2017, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements spécifiés à l'intitulé.

Les amendements en question ont pour objet de procéder à une révision de fond en comble du projet de loi initial n° 6810, cela principalement afin d'y intégrer de nombreuses propositions et recommandations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis n° 51.148 du 28 février 2017 sur le texte original.

Dans son avis n° A-2719 du 18 juin 2015 sur le projet de loi initial – qui visait à introduire au profit des personnes physiques et morales un droit d'accès général (soumis à certaines conditions) à tous les documents administratifs détenus par les personnes morales de droit public ou privé fournissant des services publics – la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait présenté bon nombre de critiques et de recommandations et suggéré des modifications concernant les mesures et dispositions proposées, que ce soit dans un souci de protection de certains droits et intérêts ou dans un souci de simple clarté.

A la lecture du texte amendé du projet de loi, la Chambre constate toutefois qu'il n'a malheureusement pas été tenu compte de la très grande majorité des observations qu'elle avait soulevées dans son avis précité n° A-2719.

Si la Chambre approuve toujours l'instauration formelle d'un droit d'accès aux documents détenus par tous les prestataires publics et privés fournissant des services publics, elle ne peut s'empêcher de réitérer ci-après les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de loi original, en espérant qu'elles seront considérées dans le cadre de la future loi relative à une administration transparente et ouverte.

*

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

Toutes les adaptations de nature purement technique et formelle opérées par les amendements sous avis au projet de loi initial n'appellent pas de commentaires de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Quant au fond, la Chambre tient tout d'abord à réitérer une critique qu'elle avait déjà formulée dans son avis précité n° A-2719 et dans son avis n° A-2540 du 18 juin 2013 sur le projet de loi n° 6540 qui entendait conférer aux citoyens le droit de réclamer la communication d'un document détenu par une autorité publique, projet de loi qui a néanmoins été retiré du rôle de la Chambre des députés en mai 2015 pour être remplacé par le projet qui fait l'objet des amendements sous avis.

Ainsi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le texte amendé sous avis prévoit toujours – tout comme les projets de loi n°s 6540 et 6810 (version initiale) – que l'accès aux documents détenus par les prestataires fournissant des services publics est limité aux documents qui „sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative“. En effet, selon la Convention n° 205/2009

du 18 juin 2009 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics – qui, même si le Luxembourg ne l'a pas ratifiée, devrait constituer une source d'inspiration pour le dossier sous avis – „*toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques*“ devraient être accessibles (évidemment sous réserve des limites à la communicabilité).

La Chambre tient par ailleurs à réitérer une crainte qu'elle avait déjà exprimée dans les deux avis prémentionnés, à savoir que le droit d'accès aux documents soit exclusivement apprécié par rapport aux attentes individuelles des demandeurs d'accès, au détriment de l'intérêt général qui devrait pourtant primer en l'occurrence.

Dans ce contexte, la Chambre regrette en outre que la disposition du projet de loi n° 6540, selon laquelle l'exercice du droit d'accès excluait pour les bénéficiaires ou pour les tiers la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents en question, n'ait pas été reconduite dans le texte amendé.

En effet, une telle disposition garderait toute sa raison d'être et une violation de l'interdiction de reproduire ou diffuser des documents obtenus devrait même être assortie de sanctions. Pour éviter tout malentendu, rien n'empêcherait de préciser que les médias ne sont pas visés par la disposition.

*

EXAMEN DU PROJET DE LOI AMENDÉ

Ad article 1^{er}

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les dispositions du projet de loi amendé et celles de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et de son règlement d'exécution se chevauchent.

Pour éviter toute ambiguïté, elle propose de modifier le paragraphe (1) de l'article 1^{er} de la façon suivante, compte tenu des remarques d'ordre général qui précèdent:

„(1) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès ~~aux documents détenus~~ à toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales, quel que soit leur statut, fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative, sous la réserve qu'une autre loi ne dispose pas autrement. Elles ont également accès aux documents détenus ~~II en est de même des informations détenues~~ par la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les chambres professionnelles, qui sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.“

Ad article 2

Concernant l'article 2, la Chambre se demande s'il n'y a pas lieu d'y insérer un délai dans lequel les documents librement accessibles au public devront être publiés, à l'instar de ce qui est prévu pour la communication des documents sur demande.

Ad article 3

La Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère la remarque qu'elle avait formulée dans ses avis précités nos A-2540 et A-2719 concernant l'obligation pour un demandeur sollicitant l'accès à un document déterminé de justifier d'un intérêt particulier.

Elle estime en effet qu'une motivation de la demande d'accès peut certainement constituer un élément additionnel dans la décision de rendre les documents accessibles ou non. Dans cet ordre d'idées, et afin d'éviter dans la mesure du possible des abus, la Chambre demande de prévoir l'obligation de motiver toute demande d'accès, à l'image de la procédure administrative non contentieuse, pour laquelle le citoyen doit faire valoir un intérêt personnel.

Ad article 5 (article 6 du projet initial)

Conformément aux remarques générales ci-avant, la Chambre suggère d'ajouter un nouveau paragraphe à l'article 5, en reprenant la formule de l'article 6, paragraphe (2), du projet de loi n° 6540,

complétée par la précision que les médias ne sont pas visés. Elle propose donc de libeller ce paragraphe comme suit:

„L'exercice du droit à la communication ou à la consultation institué par la présente loi exclut, pour les bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales, les documents en question. N'est pas visée par la présente disposition la liberté d'expression des médias, telle que retenue par la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.“

Ad article 6 (article 4 du projet initial)

Dans son avis n° A-2719, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était opposée aux dispositions de l'article 4, paragraphe (5), du projet de loi initial n° 6810 prévoyant la possibilité d'occulter ou de disjoindre des parties déterminées d'un document avant de le déclarer communicable puisque, selon elle, une telle manipulation risquerait d'altérer le sens d'un document et serait *„certainement contraire à l'objectif de créer un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'administration“*.

L'article 6 du projet de loi amendé prévoit désormais que, *„si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel (ou une appréciation ou un jugement de valeur concernant) d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible (...) d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit“*.

Etant donné que cette nouvelle formulation est beaucoup plus précise et par ailleurs conforme à la législation sur la protection des données (ce qui, selon le Conseil d'Etat, posait problème concernant la disposition initiale), la Chambre y marque son accord.

Ad article 10 (article 8 du projet initial)

Concernant l'article 10, paragraphe (4) – qui prévoit la possibilité d'exercer un recours en réformation devant le tribunal administratif suite à la confirmation par la Commission d'accès aux documents d'une décision de refus de communication d'un document émise par un organisme concerné – la Chambre estime qu'il y a lieu de préciser que le recours en question doit être dirigé contre la décision de cet organisme et non contre l'avis de la Commission. En effet, les avis de la Commission ne sont pas susceptibles d'un recours.

Ce n'est que sous la réserve des observations et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les amendements lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2017.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

