



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 4676

Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

Date de dépôt : 20-06-2000

Date de l'avis du Conseil d'État : 19-12-2011

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
20-06-2000	Déposé	4676/00	<u>3</u>
18-03-2010	Poursuite de la procédure législative - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (18.3.2010)	4676/01	<u>12</u>
19-12-2011	Avis du Conseil d'Etat (16.12.2011)	4676/02	<u>15</u>
17-07-2018	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Dépêche de Monsieur le Député Alex Bodry au Président de la Chambre des Députés (17.7.2018)	4676/03	<u>20</u>
17-07-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (28) de la reunion du 17 juillet 2017	28	<u>23</u>
10-07-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (27) de la reunion du 10 juillet 2017	27	<u>27</u>
03-07-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (25) de la reunion du 3 juillet 2017	25	<u>34</u>
19-06-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (24) de la reunion du 19 juin 2017	24	<u>38</u>
13-06-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (23) de la reunion du 13 juin 2017	23	<u>50</u>
12-06-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (22) de la reunion du 12 juin 2017	22	<u>57</u>
22-05-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal (21) de la reunion du 22 mai 2017	21	<u>68</u>
06-03-2013	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (27) de la reunion du 6 mars 2013	27	<u>79</u>
25-01-2012	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (11) de la reunion du 25 janvier 2012	11	<u>100</u>

4676/00

N° 4676

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROPOSITION DE LOI**concernant la liberté d'accès à l'information**

* * *

*(Dépôt, M. Alex Bodry: le 20.6.2000)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi	3
3) Commentaire des articles	5

*

EXPOSE DES MOTIFS

D'après l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme „toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière“.

La liberté de l'information est étroitement liée à la liberté d'expression et d'opinion. Cette liberté fondamentale du citoyen ne peut se concevoir sans l'instauration d'un véritable droit à l'information. Un citoyen mal informé juge mal, décide mal. Le libre accès de tout citoyen à l'information en toutes matières devient une nécessité dans un Etat démocratique. Sans accès à l'information la citoyenneté ne saurait exister.

Le libre accès à l'information détenue par les autorités publiques constitue aussi un préalable à l'émergence d'une société de l'information ouverte, accessible à tous les citoyens. La diffusion du savoir et de l'information au plus grand nombre, sinon à tous les citoyens, mène à la démocratisation de la vie publique.

De nos jours le processus de décision ne peut être le fruit de procédures opaques, mûries dans le cloisonnement de l'Administration, décisions prises à huis clos à l'insu de ceux qui sont directement concernés.

Il importe de rendre transparents les rouages des prises de décision des autorités publiques et d'y associer étroitement les citoyens. Seule la transparence peut garantir un bon fonctionnement de l'Administration. Elle seule permet d'exercer un contrôle efficace ex ante, le contrôle a posteriori par le juge s'avérant parfois inefficace ou inapproprié. L'accès à l'information facilitera également le travail des journalistes, la presse ayant une mission d'information et de contrôle à accomplir.

Un examen de la situation au Luxembourg révèle un retard certain dans l'effort d'ouverture de l'Administration et du libre accès de tous à l'information.

Sur le plan législatif les textes légaux et réglementaires en vigueur sont insuffisants pour garantir pleinement ce droit du citoyen. La réforme de l'Administration n'a pas connu la portée voulue sur le plan pratique.

Ainsi, par une loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, le législateur a jeté les bases d'une codification générale des règles destinées à régir le processus d'élaboration d'une décision depuis la saisine de l'Administration jusqu'à la communication de sa déci-

sion aux parties intéressées. En application de cette loi un règlement grand-ducal du 8 juin 1979, relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, a édicté un corps de règles générales à observer par toutes les autorités administratives du pays. A côté de ce texte subsistent un certain nombre de procédures spéciales pour différents domaines.

Les textes de 1978 et 1979, ainsi que la jurisprudence qui en découle ont largement contribué à renforcer la position de l'administré face à l'Administration. Ils sont cependant insuffisants pour garantir effectivement et pleinement le libre accès à l'information.

En matière de protection de l'environnement une directive européenne est venue consacrer ce droit. Cette directive a été transposée en droit national par une loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Différents textes normatifs d'origine récente semblent, notamment au niveau de l'Union européenne, s'orienter vers un renforcement de la transparence des procédures et des possibilités d'action de l'administré. Les débats réguliers autour de la question du droit d'ester en justice des associations de citoyens prouvent cependant les réticences de certains milieux de la société luxembourgeoise d'admettre vraiment un droit à l'information complet et un droit d'ingérence du public dans le domaine des affaires publiques.

Or, l'attachement de l'Union a été réaffirmé par le traité d'Amsterdam, qui a inséré une référence au principe d'ouverture dans le deuxième alinéa de l'article A du traité UE, disposition libellée désormais comme suit:

„Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.“

Se voit ainsi renforcée la Déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée sous le numéro 17 à l'acte final du traité sur l'Union européenne, qui établissait un lien entre le droit d'accès à l'information et le caractère démocratique des institutions de l'Union.

Ainsi en 1993, la Commission européenne et le Conseil européen ont adopté un code de conduite commun concernant l'accès du public à leurs documents, code que les deux institutions ont ensuite mis en pratique, chacune pour son compte, dans des décisions distinctes.

Enfin, en ce qui concerne le droit communautaire, relevons l'article 191 A du traité d'Amsterdam qui confère aux citoyens un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Dès lors, à l'instar du droit communautaire et de nombreuses législations étrangères, notre droit national doit enfin reconnaître explicitement le droit à l'information et le libre accès à l'information détenue par les autorités publiques ou parapubliques. La présente proposition de loi entend consacrer ces droits fondamentaux de tout citoyen dans un Etat de droit qui se veut démocratique.

Elle en détermine le principe et fixe les modalités et les limites de l'exercice de ce droit. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, en vue de protéger des intérêts supérieurs légitimes et les libertés individuelles, comme le respect de la vie privée, que le droit à l'information peut être restreint.

La loi vise toute forme d'information détenue par une autorité publique nationale ou locale, voire un établissement public ou un organe chargé d'un service public.

L'application de la loi se fait sous le contrôle du juge administratif. Dans la mesure où il sera procédé à l'instauration d'un médiateur („ombudswoman/ombudsman“), cette institution devrait veiller au respect du droit à l'information du citoyen.

Finalement, la présente proposition de loi consacre également le rôle actif des autorités publiques en matière d'information du citoyen.

L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics doivent procéder de leur propre initiative à la diffusion appropriée des informations qu'ils détiennent. Les nouvelles techniques de communication devraient faciliter la mise en place d'un véritable réseau d'information basé sur l'interactivité. Une étape décisive vers une société de participation pourrait ainsi être franchie.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1.– Dans un objectif de transparence le but de la présente loi est de reconnaître au citoyen un droit d'accès aux documents publics. La présente loi permet ainsi une participation du citoyen à la vie publique en rendant compréhensible et accessible les processus décisionnels des autorités publiques.

Art. 2.– Les autorités publiques sont tenues de procéder régulièrement à la publication, sous une forme appropriée et facilement accessible au public, des informations sur des sujets susceptibles d'intéresser un cercle déterminé de personnes ou une large partie de la population. La mise à disposition et la diffusion des informations constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.

Les autorités visées par la présente loi sont tenues de prendre les mesures d'organisation nécessaires pour assurer l'exécution de leur mission d'information.

Art. 3.– Le droit de toute personne à l'information est garanti par la présente loi en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Aux fins de la présente loi on entend par:

a) „documents administratifs“: tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes, réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, dès lors qu'ils émanent d'une autorité publique.

Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur un support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant.

b) „autorité publique“: toute administration ou service de l'Etat, tout service public ainsi que tout établissement public ou tout organisme au niveau national, régional ou local, chargé de la gestion d'un service public.

Art. 4.– 1. Sous réserves des dispositions de l'article 5, les autorités publiques sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent à toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt particulier.

2. La même obligation incombe aux organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public.

3. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents internes, préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ou qu'ils ont été réalisés afin d'être vendus. Il ne s'applique pas aux documents réalisés par une autorité publique dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

4. L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Art. 5.– 1. Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires en matière de protection des données nominatives dans les traitements informatiques ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte:

- à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat ou à la sécurité des personnes;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité publique;
- au respect de l'intimité de la vie privée;
- au secret en matière commerciale et industrielle, y compris la propriété intellectuelle;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

2. Ne sont communicables qu'à la personne intéressée les documents administratifs:

- dont la communication ou consultation porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable;
- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

3. Les documents administratifs non communicables visés au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une consultation ou communication partielle, lorsqu'il est possible de retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés au paragraphe 1.

Art. 6.– 1. Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

2. L'exercice du droit à la communication ou consultation institué par la présente loi exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents en question.

3. Le dépôt aux archives publiques des documents soumis à communication ou consultation aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication ou consultation desdits documents.

Art. 7.– 1. L'accès aux documents administratifs s'exerce:

- a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas
- b) ou par la délivrance de copies en un seul exemplaire dans la limite des possibilités techniques de l'autorité publique et aux frais du demandeur.

Ces frais seront acquittés au moyen de timbres mobiles, „Droit de Chancellerie“ fournis par l'autorité publique compétente en la matière. Les timbres mobiles seront apposés sur les documents délivrés.

Un règlement grand-ducal fixe le montant de la taxe par page photocopiée.

Art. 8.– 1. Le refus de communication ou de consultation total ou partiel est notifié, sous peine de nullité, par l'autorité publique ou l'autorité de tutelle saisie d'une demande d'accès aux documents administratifs, au demandeur sous forme d'une décision écrite motivée.

2. L'autorité publique ou l'autorité de tutelle répond au demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. Elle veille à communiquer ou à mettre à disposition l'information demandée dans un délai utile.

Le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité publique ou l'autorité de tutelle saisie d'une demande d'accès aux documents administratifs en application de la présente loi, vaut décision de rejet.

3. Contre une décision de refus, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours est également possible en cas de contestation sur les frais de copie visés à l'article 5.

Art. 9.– La présente loi est applicable sans préjudice des dispositions de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et de la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques.

La liberté d'accès à l'information en matière d'environnement est réglée par la loi du 10 août 1992 y relatif.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1:

Cet article définit les objectifs de la présente proposition de loi. Ils ont été développés plus amplement dans l'exposé des motifs du texte.

Article 2:

Cet article pose le principe que l'initiative d'informer appartient d'abord et surtout aux autorités publiques et que la mise à disposition et la diffusion des informations constitue une mission de service public.

L'article prévoit ainsi l'obligation pour les autorités administratives d'organiser une diffusion et une mise à disposition des informations sous une forme appropriée et facilement accessible.

Toute autorité publique doit s'organiser en sorte d'être en mesure de faire face à sa mission d'information dans son fonctionnement quotidien.

L'accès du public aux documents publics constitue, comme il a été expliqué dans l'exposé des motifs, un élément essentiel de la transparence. Avant que le citoyen ne prenne l'initiative lui-même il importe d'abord et surtout que les autorités publiques contribuent grandement à la transparence en informant de leur propre initiative les citoyens. Une communication efficace passe par une stratégie d'information positive et axée sur les besoins d'une large partie de la population ou de groupes cibles, stratégie qu'il appartient aux autorités publiques d'élaborer.

Dès lors, le législateur doit marquer sa volonté de rendre l'information plus facilement accessible au public et de ce fait la vie publique plus transparente.

Article 3:

Cet article affirme que la liberté d'accès aux documents administratifs est un droit que la loi confère à toute personne. Sont visées aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

L'article définit ensuite la notion de „documents administratifs“ en précisant que sont considérés comme documents administratifs tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes, réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, dès lors qu'ils émanent d'une autorité publique. Il précise que ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels.

La proposition de loi complète cette définition en y ajoutant les „documents existant sur un support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant“. Il importe que la proposition prenne en compte les hypothèses où le document n'existe que sous une forme informatique. Il ne s'agit pas d'imposer aux autorités administratives d'imposer des opérations informatiques complexes pour satisfaire au droit à la communication, de sorte qu'il faudra que le document sur support informatique puisse être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant.

L'article définit encore la notion d'„autorité publique“ dont il dresse la liste indicative : les services et administrations de l'Etat, les services publics et les établissements publics de même que les organismes au niveau national, régional ou local, chargés de la gestion d'un service public. Il est à noter qu'il suffit que l'autorité publique détient l'information, elle n'en est pas nécessairement le propriétaire.

Article 4:

Cet article consacre le principe d'obligation de communication du document par l'autorité administrative saisie, de même qu'il énonce le principe selon lequel la personne qui désire obtenir communication ou consultation d'un document administratif ne doit pas justifier d'un intérêt particulier en vue d'obtenir le document. La demande ne doit pas être spécialement motivée.

L'obligation de communication qui incombe à l'administration s'étend à tous les documents détenus par une autorité publique, que cette dernière en soit ou non l'auteur. Le contraire apporterait une trop grande restriction à la portée du droit à communication.

Le troisième alinéa de l'article précise que les autorités publiques sont uniquement tenues de communiquer les documents qui sont achevés. L'article exclut ainsi de l'obligation de communication les documents internes, préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration; en

effet, l'autonomie de l'action de l'administration doit être préservée lorsqu'elle prépare une décision afin qu'elle puisse modifier ses projets, à l'abri des pressions susceptibles de s'exercer au cours de cette phase d'élaboration.

Cet alinéa précise en outre, que le droit d'accès cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ou lorsqu'ils ont été réalisés afin d'être vendus. Cette disposition se justifie par la volonté de ne pas imposer à l'administration des obligations trop lourdes, concernant un document publié. En pratique il signifie qu'une personne qui voudrait avoir accès à un document public devrait acquérir ce document, quand bien même seules quelques pages l'intéressent.

La dernière restriction de cet alinéa concerne les documents qu'une autorité administrative a spécialement réalisés pour le compte d'un client à titre onéreux, dans le cadre d'une prestation de service définie par contrat.

Enfin l'article prévoit une dernière exception au droit de la communication en permettant à l'administration de ne pas donner suite aux demandes abusives, „notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique“.

Comme l'accès aux documents constitue la règle générale, et le refus l'exception, les exceptions à la règle sont d'interprétation restrictive.

Article 5:

Cet article énumère une liste de documents non communicables, alors que leur communication porterait atteinte à des intérêts publics ou privés ou de façon générale aux secrets protégés par la loi tels par exemple le secret professionnel et en y ajoutant la protection des données nominatives dans les traitements informatiques.

Le deuxième alinéa précise que ne sont communicables qu'aux intéressés les documents dont la communication porterait atteinte à des intérêts privés.

Le troisième alinéa prévoit que les documents non communicables peuvent par exception faire l'objet d'une communication ou consultation partielle lorsqu'il est possible de retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés au premier alinéa.

Il appartient aux autorités administratives, et non à une partie intéressée, d'apprécier si, dans le cas d'espèce, l'accès à un document doit être refusé. Les autorités publiques ont la charge de la preuve, sous le contrôle du juge administratif. Cette décision de refus, prise par l'autorité publique, doit être motivée.

Article 6:

La rédaction de cet article s'inspire de la loi française du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Article 7:

Cet article définit les modalités d'exercice de l'accès aux documents administratifs. L'acquittement de la taxe se fait par le biais d'un timbre mobile fourni par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Article 8:

Cet article prévoit que l'autorité publique ou l'autorité de tutelle doivent répondre à l'intéressé dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. L'article prévoit donc que le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus de deux mois vaut décision de refus susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Afin d'éviter que les autorités tardent à fournir les informations demandées, le texte précise que la transmission doit se faire dans un délai utile pour le demandeur (par exemple pour intenter un recours).

Contre tout refus de communication ou de consultation total ou partiel, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif, le délai de recours étant le délai spécial de deux mois, identique à celui inscrit dans la loi du 10 août 1992 réglant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

La présente proposition de loi ne prévoit pas de sanctions pénales en cas d'inobservation de ses dispositions.

Il est évident que le refus non justifié de communiquer des documents ouvre le cas échéant droit à des dommages et intérêts au bénéfice du demandeur. On est alors en présence d'une faute ou d'un fonctionnement défectueux du service public.

Article 9:

Dans le cadre de l'application de la proposition de loi il importe de se référer également à d'autres lois en vigueur et qui ont également vocation de s'appliquer à une demande en communication d'un document administratif. Cet article renvoie dès lors à la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, à la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques ainsi qu'à la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Dans la mesure où ces textes ne sont pas en contradiction avec la présente proposition de loi ils restent pleinement applicables et constituent même un supplément indispensable aux droits et libertés garantis par les nouvelles dispositions.

Luxembourg, le 20 juin 2000

Alex BODRY

Service Central des Imprimés de l'Etat

4676/01

N° 4676¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI

concernant la liberté d'accès à l'information

* * *

POURSUITE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE**

(18.3.2010)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, en vous priant de bien vouloir en saisir le Conseil d'Etat et les Chambres professionnelles concernées, que conformément à l'article 63.-(1) du Règlement interne, la Chambre des Députés, en sa séance publique de ce jour, s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi citée en référence.

J'adresse copie de la présente à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

Service Central des Imprimés de l'Etat

4676/02

N° 4676²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROPOSITION DE LOI**concernant la liberté d'accès à l'information**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.12.2011)

Par dépêche en date du 21 juin 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information, déposée à la Chambre des députés par le député Alex Bodry lors de la séance du 20 juin 2000.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat par deux courriers du 13 juillet 2001 et du 28 avril 2011 avait demandé la prise de position du Gouvernement concernant la proposition de loi élargie.

Selon la réponse de la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative à la question parlementaire No 1722 du 26 octobre 2011 relative à la bonne pratique administrative, un projet de loi concernant l'accès des citoyens aux documents détenus par l'Administration serait sur le point d'être déposé.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Comme motif de sa proposition de loi, le député part de l'idée que la liberté d'expression exige l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. „Un citoyen mal informé juge mal, décide mal.“

Il voit dans la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse un embryon de transparence des actes de l'administration en accordant aux personnes concernées par un acte administratif individuel le droit d'être informées sur demande avant que la décision ne soit prise.

Le Conseil de l'Europe avait adopté le 28 septembre 1977 la résolution (77)31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration dont le point II de l'annexe recommandait qu'„à sa demande, l'intéressé est informé, par tout moyen approprié, avant que l'acte administratif n'intervienne, de tous les éléments disponibles en fonction desquels cet acte doit être pris“.

Comme le relève l'auteur de la proposition, la Communauté européenne s'est engagée dans la même voie suite à la mise en vigueur du Traité d'Amsterdam, l'article 255 du Traité instituant la Communauté européenne se lisant comme suit:

„**Art. 255.** (ex-article 191A)¹

1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui sont fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.

2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à

¹ Article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.“

Ces dispositions lient cependant seulement les institutions européennes.

Prenant comme exemple ces institutions, l'auteur propose que notre droit national reconnaisse aussi le droit à l'information et le libre accès à l'information détenue par les autorités publiques ou parapubliques luxembourgeoises.

Suite à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, le Luxembourg a adopté la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information et le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement, ci-après la loi de 2005.

Le Conseil d'Etat renvoie aussi au communiqué de presse 62-2011 du 23 mars 2011 de la Commission européenne, Représentation au Luxembourg qui informe que „la Commission européenne a adopté dans la semaine du 21 mars 2011 (12e semaine) une proposition visant à étendre à tous les organes, organismes et institutions de l'Union européenne les règles en matière d'accès au public aux documents. Cette proposition permettra d'aligner les règles actuelles sur les dispositions du traité de Lisbonne“.

L'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose:

„Droit d'accès aux documents

Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support.“

Dans le considérant 9 de la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, il est retenu que „les organismes du secteur public devraient être encouragés à mettre à disposition en vue de leur réutilisation tous les documents qu'ils détiennent ...“.

Le Luxembourg s'est doté depuis 1992 d'une législation telle que proposée par l'auteur de la proposition sous examen, sauf qu'elle est restreinte à la seule matière de l'environnement.

Afin de ne pas créer trop de disparités entre le texte de la loi existante et celui de la proposition de loi, le Conseil d'Etat propose de reprendre aussi souvent que possible le texte de la loi précitée du 25 novembre 2005, ceci dans un souci de simplification de la mise en application des textes.

Il faut aussi prendre en considération dans ce cadre la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public et notamment les articles 2 et 3 qui règlent le champ d'application de la loi et donnent des définitions qui devront être identiques dans toute la législation concernant l'accès à l'information afin de ne pas créer des problèmes d'interprétation insolubles.

Le Conseil d'Etat se pose même la question si, en raison de la généralité du texte sous avis, la loi proposée ne pourrait pas s'appliquer en toutes matières administratives de façon à ce que la loi précitée du 25 novembre 2005 pourrait être fusionnée avec la loi proposée et la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ou même être abrogées, car il n'y a pas de raison objective qui exigerait deux ou trois lois, l'une spéciale pour l'environnement et l'autre générale pour les autres matières et une troisième sur la réutilisation de ces informations, pour régler l'accès à l'information.

Le Conseil d'Etat tient à souligner les variations importantes qui existent d'une loi à l'autre quant à la sphère d'intervention du droit administratif. L'autorité publique telle que visée dans la proposition de loi s'écarte notamment de l'approche retenue par la législation en matière de procédure administrative contentieuse ou non contentieuse qui ne vise que les autorités administratives sans les définir autrement, laissant aux juridictions administratives le soin de cerner la portée de la notion. La loi du 22 août 2003 instituant un médiateur évoque à son tour les administrations de l'Etat et des communes ainsi que leurs établissements publics, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales. De l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait avantage à revoir dans le respect du droit européen la législation en place et en projet en vue de dégager un périmètre d'application cohérent du droit administratif en ce qui concerne la détermination des autorités publiques au sens d'autorités relevant de la sphère administrative.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le texte de cet article indique le motif et le but de la proposition de loi. Comme ce texte n'a pas de caractère normatif, le Conseil d'Etat propose de rédiger le texte de la façon suivante:

„**Art. 1er.** Tout citoyen a un droit d'accès aux documents publics aux conditions et modalités définies ci-après.“

Article 2

Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec le texte proposé, car il est trop vague et laisse une trop grande marge d'appréciation discrétionnaire à l'Administration.

Comme l'Administration prend ses décisions dans l'intérêt général, elles sont toutes susceptibles d'intéresser un cercle déterminé de personnes.

La deuxième phrase de l'alinéa 1er est sans plus-value et est à supprimer.

L'alinéa 2 est superfétatoire, car l'Administration étant au service du public doit toujours prendre les mesures nécessaires à l'exécution des lois. Il est à supprimer.

Le Conseil d'Etat s'inspire de l'article 1er du texte de la loi précitée du 25 novembre 2005 et propose le texte suivant:

„**Art. 2.** L'autorité publique veille à ce que les informations concernant ses décisions soient rendues accessibles au public. Cette information est transmise et diffusée dans la mesure du possible moyennant les technologies de la télécommunication informatique et les techniques électroniques.“

Article 3

Le texte de l'alinéa 1er fait double emploi avec celui de l'article 1er. Il est à supprimer.

Sous réserve de ce qui a été dit *in fine* des considérations générales du présent avis et afin de ne pas créer des contradictions entre les textes des définitions proposés et ceux de la loi précitée du 25 novembre 2005, le Conseil d'Etat suggère de reprendre pour autant que possible le même libellé en supprimant l'adjectif „environnemental“. L'article 3 se lirait ainsi:

„**Art. 3.** Aux fins de la présente loi, on entend par:

- 1) „information“: Toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant la décision administrative et notamment
 - a) les mesures y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur la décision;
 - b) les rapports sur l'application de la législation concernée;
 - c) les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point a);
- 2) „autorité publique“:
 - a) le Gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local;
 - b) toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques;
 - c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visés au point a) ou b);
- 3) „information détenue par une autorité publique“: l'information telle que définie au point 1) et qui a été reçue ou établie par elle;
- 4) „information détenue pour le compte d'une autorité publique“: toute information telle que définie au point 1) qui est matériellement détenue par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique;
- 5) „demandeur“: toute personne physique ou morale qui demande des informations telles que définies ci-avant;

- 6) „public“: une ou plusieurs personnes physiques ou morales ainsi que les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.“

Article 4

Toujours dans la logique de ne pas créer deux systèmes différents pour avoir accès à des informations, le Conseil d'Etat propose de reprendre le texte de l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2005 en l'adaptant à l'information concernant tous les documents publics.

Les paragraphes 1er et 2 sont couverts par les textes repris de la loi précitée du 25 novembre 2005.

Dans le paragraphe 3, l'auteur restreint l'obligation de fournir les renseignements à des „documents achevés“.

Le Conseil d'Etat est d'avis que ce terme est impropre et il propose, de nouveau dans le souci de ne pas créer deux systèmes différents, ne fût-ce que par l'utilisation de termes différents, de reprendre le texte du point c) du paragraphe 1er de l'article 4 de la loi précitée du 25 novembre 2005.

Le paragraphe 4 sera repris également dans le texte de l'article 4 de la loi précitée du 25 novembre 2005.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent la suppression de cet article.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de cet article énumère des dérogations à l'obligation de fournir les renseignements demandés.

Pour les raisons expliquées à l'endroit de l'article précédent et afin de garder un régime identique à deux lois ayant le même but, le Conseil d'Etat propose de reprendre purement et simplement le texte de l'article 4 de la loi précitée du 25 novembre 2005 en adaptant le texte sous k) du paragraphe 2.

Les textes des paragraphes 3 et 4 devront être adaptés également.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de cet article serait couvert plus utilement par celui de l'article 5 de la loi précitée du 25 novembre 2005 que le Conseil d'Etat propose de reprendre.

Le texte proposé est par conséquent à supprimer.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le texte proposé est couvert par celui de l'article 5 de la loi de 2005 que le Conseil d'Etat propose de reprendre après adaptation.

Celui proposé par l'auteur est par conséquent à supprimer.

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose, toujours dans un souci de régler uniformément l'information en matière administrative, de reprendre le texte de l'article 6 de la loi précitée du 25 novembre 2005.

Il ne voit d'ailleurs pas la raison de fixer des délais différents pour pouvoir accéder à la Justice, ni celle de devoir passer par une action en réformation quand une action identique en matière environnementale passe par une procédure de référé administratif.

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de cet article dépend de la décision à prendre concernant la suggestion du Conseil d'Etat d'élargir l'objet de la loi précitée du 25 novembre 2005 et d'y inclure l'objet de la proposition de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 décembre 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
La Vice-Présidente,
Viviane ECKER

4676/03

N° 4676³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROPOSITION DE LOI

concernant la liberté d'accès à l'information

* * *

RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

**DEPECHE DE MONSIEUR LE DEPUTE ALEX BODRY AU PRESIDENT
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(17.7.2018)

Monsieur le Président,

en application de l'article 64 (1) du Règlement de la Chambre, je tiens à vous informer par la présente que je souhaite retirer du rôle des affaires la proposition de loi n° 4676 dont je suis l'auteur.

Veillez croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mon profond respect.

Alex BODRY

Député

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 10 juillet 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel

4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry

- Examen et adoption d'une lettre d'amendements
3. Divers

*

Présents: M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

Mme Tania Braas, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Yves Cruchten, M. Roy Reding

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 10 juillet 2017

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

Le représentant ministériel fournit des explications par rapport à la question relative au principe du contradictoire restée en suspens depuis la réunion du 10 juillet 2017.

Au niveau de l'article 8 initial, la commission propose, en s'inspirant de la PANC et notamment de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de prévoir la possibilité de saisir la Commission d'accès même dans le cas où un demandeur n'est pas entièrement satisfait de la réponse lui transmise par l'organisme sollicité.

La commission parlementaire propose de prévoir un recours en réformation et non pas un recours en annulation qui, le cas échéant, aurait comme seul effet de renvoyer le dossier à l'administration refusant de communiquer un document, sans que celle-ci soit obligée d'accorder une suite favorable à la demande initiale. La procédure en réformation lui paraît donc nettement plus appropriée, alors que le juge se substituera à l'organisme ayant pris la décision de refus, en prenant, le cas échéant, une nouvelle décision ordonnant la communication du document au demandeur.

Quant à la remarque du Conseil d'Etat qu'il faudrait que le législateur intervienne afin de régler la question du respect par le juge du principe du contradictoire, le représentant du Gouvernement explique que, d'après ses informations, les juridictions administratives dérogent au principe du contradictoire si l'objet même du litige porte sur le refus de communication d'un document. Par ailleurs, et dans le cas où la technicité du dossier l'exigerait, le juge fait appel à un expert externe qui examine le document litigieux en dehors de l'intervention des parties. En faire le contraire, c'est-à-dire communiquer à la partie demanderesse la teneur de ce document reviendrait à lui donner gain de cause avant toute décision au fond quant à l'existence de son droit de communication. L'orateur souligne encore que s'il suffisait pour le demandeur d'attaquer la décision de refus en justice pour se voir communiquer le document litigieux, alors les exceptions au droit d'accès seraient vidées de tout leur sens.

Au vu de ces explications, la commission est d'avis qu'une disposition spécifique relative à une exception au respect du principe du contradictoire ne s'impose pas.

La commission passe ensuite en revue les propositions d'amendements.

Au niveau de l'article 1^{er}, le représentant du Gouvernement rend attentif au fait que le texte projeté exclut seules les délibérations du Gouvernement du droit d'accès, tandis que les délibérations sur les affaires internes des organismes visés au paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} telles que les questions de personnel, de politique d'investissements, d'organisation et de fonctionnement interne, restent accessibles. De tels documents existent par exemple auprès des organes de la Chambre des Députés, tels le Bureau et la Conférence des Présidents, auprès du Conseil d'État (séances plénières) ou encore des organes directeurs des établissements publics.

Le représentant du Gouvernement souligne que le Gouvernement n'est pas demandeur pour un tel amendement.

Au cours de la discussion qui suit, les membres de la commission parlementaire soulèvent plusieurs questions:

- Est-ce que les documents resteront confidentiels après leur transmission aux Archives nationales? Est-ce que la confidentialité deviendra caduque pour les documents qui ne sont plus d'actualité?
- Est-ce qu'il s'agit de décisions prises au niveau gouvernemental ou prises par le Gouvernement réuni en conseil? Le représentant ministériel répond qu'il s'agit d'un terme générique pour désigner le pouvoir exécutif. Il renvoie en plus au commentaire des articles du projet de loi initial.
- Ne faut-il pas craindre que l'ajout d'un alinéa supplémentaire concernant les décisions des organismes énumérés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} laisse aux administrations la possibilité de refuser toute communication?
- Ne faut-il pas craindre que restreindre le droit d'accès aille en contresens de la finalité de la nouvelle loi?

En guise de conclusion, Mme le Président suggère que le texte amendé soumis au vote de la commission, ne soit pas modifié. L'oratrice propose que la commission attende l'avis du Conseil d'Etat avant d'élargir éventuellement le champ des documents exclus d'une communication/publication. Si la commission parlementaire le juge nécessaire, elle pourra toujours amender le texte ultérieurement. Cette suggestion trouve l'assentiment de 6 membres de la commission, 5 députés du groupe parlementaire CSV s'abstiennent.

Les autres amendements sont adoptés à l'unanimité des membres présents.

La lettre d'amendements, après finalisation, sera transmise au Conseil d'Etat.

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous «Divers».

Luxembourg, le 18 juillet 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des
Communications et de l'Espace,
Simone Beissel



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12, 13 et 19 juin 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel

4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry
- Continuation des travaux
3. Divers

*

Présents: M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Gusty Graas remplaçant M. Lex Delles, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

M. Jeff Fettes, Mme Tania Braas du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12, 13 et 19 juin 2017**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

Mme le Président soumet à l'avis de la commission un texte réagencé tenant compte des discussions en commission.

Le texte, dans sa nouvelle mouture, fait abstraction des intitulés des articles. Il comprend trois chapitres, divisés en sections. Le chapitre I^{er} serait intitulé «Accessibilité des documents». Sa section 1^{re}, intitulée «Droit d'accès», comprendrait l'article 1^{er} dans sa nouvelle version. La section 2 du chapitre I^{er} serait intitulée «Modalités d'accès» et comprendrait les articles 2 et 3. Les articles 4 à 8 (nouvelle version) formeraient la section 3, intitulée «Communication des documents».

L'intitulé du chapitre II se lirait «Commission d'accès aux documents». Sa section I^{re} est composée des articles 9 et 10. La section 2, intitulée «Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents», comprend l'article 11 dans sa nouvelle version, alors que le Chapitre III, intitulé «Dispositions finales», comprend les articles 12 et 13.

Cette nouvelle organisation du texte trouve l'assentiment de la majorité des membres de la commission.

La commission décide que, dans la mesure du possible, les amendements seront finalisés au cours de sa réunion du 17 juillet 2017.

* * *

Mme le Président revient aux articles 8 et suivants du texte initial, qui restent à analyser.

Article 8

L'article 8 initial deviendra les articles 9 et 10 du texte réagencé, suite à l'insertion des articles 6, 7 et 8, qui se composent d'éléments respectivement des articles 4(2) et 4(5) ainsi que 4(3) et 5(2).

Le paragraphe 1^{er} de l'article 8 initial deviendra l'article 9.

«Art. 9. 8. ~~Commission d'accès aux documents~~

(4) Une Commission dite „Commission d'accès aux documents“, établie auprès du Premier ministre, ministre d'Etat, est chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents dans les conditions prévues par la présente loi. Elle conseille les autorités compétentes organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, sur toutes les questions relatives à l'application de la présente loi. Elle établit un rapport annuel.»

Amendement XIX relatif aux paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 8 initial (devenant l'article 10)

Les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 8 initial deviendront les paragraphes 1^{er}, 2, 3 et 4 de l'article 10 du texte réagencé. Ils subissent certaines modifications. La commission propose ainsi, en s'inspirant de la PANC, et notamment de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de prévoir la possibilité de saisir la Commission d'accès aux documents, même dans le cas où un demandeur n'est pas satisfait du contenu du document transmis par l'administration. («Art. 14. Les décisions administratives, refusant de faire droit, en tout ou en partie aux

requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.»)

Le Conseil d'Etat avait aussi signalé que la loi en projet est incomplète en ce qu'elle ne règle pas de quelle manière la Commission d'accès aux documents peut être saisie par le demandeur, ni d'ailleurs quels sont les informations et documents qui doivent être fournis à l'appui d'une telle saisine. En précisant qu'à la lettre de saisine doit être jointe la décision de refus de communication du document demandé, la commission parlementaire souhaite satisfaire à la demande du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat avait encore observé que les **paragraphes 4 et 5 initiaux** définissent l'acte adopté par la Commission d'accès aux documents tantôt comme un avis, tantôt comme une conclusion. Dans un souci de cohérence rédactionnelle, il propose d'utiliser, chaque fois, le concept d'avis.

La commission parlementaire propose, en plus, de prévoir une procédure en réformation et non pas une procédure en annulation qui, le cas échéant, aurait comme seul effet de renvoyer le dossier à l'administration refusant de communiquer un document, sans que celle-ci soit obligée de donner une suite favorable à la demande initiale.

Dans le texte, il est également prévu de remplacer les termes «les autorités compétentes» par «les organismes visés à l'article 1^{er}».

Le bout de phrase «réception de la demande» est remplacé par «saisine».

Dans ce contexte, est soulevée une question concernant le principe du contradictoire: Comment assurer (ou éviter) que le requérant se fasse remettre un document en cours de procédure à l'occasion d'un recours, alors que le litige porte justement sur ladite remise quant au fond?

Dans son avis (voir doc. parl. 6810-5, p. 4, en bas), le Conseil d'Etat relève que «Dans un jugement du 15 décembre 1997 (n°9776), le tribunal administratif a admis que, lorsque le litige porte sur le refus de communication d'un document, «par exception au principe du contradictoire, ce dossier n'est pas à communiquer aux parties intéressées». Selon le tribunal, «cette dérogation au dit principe général du droit s'impose nécessairement, étant donné que le refus de communication des documents du dossier constitue l'objet même du litige. En décider le contraire, c'est-à-dire associer la partie demanderesse à ce contrôle juridictionnel et lui communiquer la teneur des documents litigieux, reviendrait, en effet, à leur donner gain de cause avant toute décision au fond quant à l'existence de son droit de communication». Le Conseil d'Etat renvoie aussi à un arrêt de la Cour administrative du 1^{er} juillet 2010 (n°26421C). La Cour admit que le juge fasse examiner les documents par un expert hors de la présence des parties.

Mme le Président ne souhaite pas créer un nouveau principe général. Elle propose dès lors que le principe du contradictoire reste valable, mais que les documents soient déclarés «strictement confidentiels» par le barreau. Elle ne croit pas en un recours à l'expert considérant cette procédure comme trop lourde.

La commission parlementaire, après discussion, aurait une préférence pour l'intervention d'un expert. La question est renvoyée pour réflexion.

L'article modifié se lit *provisoirement* comme suit:

«Art.10. (2) (1) Toute personne qui se voit opposer une décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document peut saisir par écrit, dans le mois de la notification de la décision, la Commission d'accès aux documents pour avis. ~~refuser la communication d'un document peut saisir dans le mois de la~~ réception

de la décision qui refuse l'accès à un document la Commission d'accès aux documents pour avis.

A la lettre de saisine doit être jointe la décision de refus de communication du document demandé.

~~(3)~~ (2) La Commission d'accès aux documents communique son avis au demandeur et à l'organisme concerné dans les deux mois de la ~~réception de la demande~~ **saisine**.

(4) (3) Lorsque la Commission d'accès aux documents ~~vient à la conclusion~~ **est d'avis** que le document sollicité est communicable, et si l'organisme décide de suivre l'avis de la Commission, ~~elle il~~ est tenue de communiquer le document demandé dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission **d'accès aux documents**. En cas d'absence de communication du document sollicité dans le délai d'un mois, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande. Ce refus est susceptible d'un recours en **annulation réformation à introduire dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif**.

(5) (4) Lorsque la Commission **d'accès aux documents** ~~vient à la conclusion~~ **est d'avis** que le document **sollicité** n'est pas communicable, ~~l'administration~~ l'organisme est tenue de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission **d'accès aux documents**. Le délai du recours en **annulation réformation** commence à courir à partir de la **notification de la** décision de confirmation du refus par ~~l'administration~~ l'organisme. Lorsque ~~l'administration~~ l'organisme ne ~~prend de transmettre pas la~~ décision de confirmation du refus, ~~au demandeur~~, le délai du recours en **réformation annulation** commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la ~~communication~~ **réception** de l'avis de la Commission **d'accès aux documents**.»

Article 9 initial

Amendement XX relatif à l'article 9 initial (devenant l'article 11)

Le Conseil d'Etat fait observer que cet article comporte des lacunes, puisque la durée du mandat des membres de la Commission d'accès aux documents n'est pas déterminée et qu'il n'y a pas de dispositions encadrant le mode de fonctionnement de cette Commission (secret des délibérations, prévention des conflits d'intérêts, etc.).

La commission parlementaire tente d'y remédier en apportant au texte un certain nombre de modifications.

Article 9 (1) initial

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est inutile de préciser que la Commission d'accès aux documents est un organe collégial. La commission parlementaire propose de supprimer les termes «organe collégial».

Afin de lever toute incertitude quant au magistrat visé, il est proposé de préciser qu'il s'agit d'un magistrat de l'ordre administratif.

En ce qui concerne la proposition de texte du Conseil d'Etat, elle peut être adoptée, sauf à y préciser que les membres de la Commission d'accès aux documents sont nommés pour une durée de quatre ans.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les mots «ministère d'Etat» par ceux de «Premier ministre, ministre d'Etat». Ainsi, le texte pourrait se lire comme suit: «Les membres de la

Commission sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'Etat.» La commission parlementaire est d'accord avec cette modification.

Le Conseil d'Etat s'interroge, par ailleurs, sur la portée de la formule «personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations». Par «personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations», les auteurs du texte visent une personne relevant du Service information et presse du Gouvernement (SIP). La commission parlementaire propose de modifier le texte dans ce sens.

La durée du mandat pourrait être de quatre ans.

La commission parlementaire propose de prévoir une disposition indiquant que la Commission d'accès aux documents adopte un règlement intérieur de fonctionnement.

Article 9, paragraphe 2

Ce texte est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 9, paragraphe 3

Le Conseil d'Etat relève que ce paragraphe comporte une contradiction en ce qu'il prévoit à la fois que «les avis sont adoptés à la majorité absolue des suffrages exprimés», donc rejetés si cette majorité n'est pas atteinte, et qu' «en cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante». Le Conseil d'Etat insiste sur la suppression de la dernière phrase.

La commission parlementaire est en faveur du maintien de la dernière phrase et propose de supprimer le terme «absolue».

En supprimant la dernière phrase, une situation de blocage pourrait se présenter, par exemple, dans le cas où sur 5 membres, seulement 4 seraient présents et 2 s'exprimeraient pour et 2 contre l'avis de la Commission d'accès aux documents (il n'y aurait donc pas de majorité absolue). En maintenant la dernière phrase, tout en supprimant le mot «absolue», la situation serait débloquée puisqu'il reviendrait au Président de trancher la question.

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter une référence aux indemnités des membres.

Il est proposé d'insérer un nouveau paragraphe 5 libellé comme suit :

«(5) Les membres de la Commission d'accès aux documents touchent une indemnité à fixer par un règlement grand-ducal.»

L'article 9 initial, devenant l'article 11, se lit comme suit:

«Art. 9. – 11. ~~Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents~~

(1) La Commission d'accès aux documents est ~~un organe collégial~~ composée de cinq membres, dont un magistrat de l'ordre administratif, un représentant du ~~Ministère d'Etat, Premier ministre, ministre d'Etat,~~ un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et un représentant du Service information et presse du Gouvernement. ~~une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations. Les membres de la Commission sont désignés par le Premier ministre, ministre d'Etat.~~ Les membres de la Commission d'accès aux documents sont nommés pour une durée de quatre ans par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'Etat. La présidence est assurée par le magistrat de l'ordre administratif.

(2) Les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, qui ~~est~~ sont mis en cause ~~est~~ sont tenus de communiquer à la Commission d'accès aux documents, dans le délai prescrit par le président, tous les éléments de droit et de fait qui ont motivé ~~la~~ leur décision de refus.

(3) La Commission d'accès aux documents ne délibère valablement que si la majorité de ses membres est présente. Les avis sont adoptés à la majorité **absolue** des suffrages exprimés. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

Un règlement d'ordre intérieur fixe les modalités de fonctionnement de la Commission d'accès aux documents.

(4) Les frais de fonctionnement de la Commission d'accès aux documents sont à charge du budget de l'Etat.

(5) Les membres de la Commission d'accès aux documents touchent une indemnité à fixer par un règlement grand-ducal.»

Article 10

L'article 10 initial devient l'article 12 du texte remanié.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a préconisé l'omission du mécanisme de diffusion. Par conséquent, il propose de remplacer, à l'intitulé de l'article, le terme «diffusion» par celui de «publication». Au vu de l'omission des intitulés d'article, il n'y a pas lieu de modifier le texte.

Le Conseil d'Etat souligne que le nouveau régime de la communication devrait s'appliquer, dès l'entrée en vigueur de la loi en projet, également pour les documents existants.

La commission ne partage pas cette vue.

«Art. 10 12. Dérogation à l'obligation de diffusion

Pour les documents qui ont été créés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'obligation de publication visée à l'article 2 ne s'applique pas.»

Article 11

L'article 11 initial devient l'article 13.

Il convient de remplacer la référence au «Mémorial», qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle au «Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg». L'article 11 ancien (13 selon la nouvelle numérotation) prend la teneur suivante:

«Art. 11. 13. *Entrée en vigueur*

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Mémorial Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.»

3. Divers

Aucun point n'a été abordé sous ce chapitre.

* * *

Luxembourg, le 12 juillet 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des
Communications et de l'Espace,
Simone Beissel

25



**Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des
Médias, des Communications et de l'Espace**

Procès-verbal de la réunion du 03 juillet 2017

Ordre du jour :

1. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel

- 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry
- Continuation des travaux

2. Divers

*

Présents: M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry remplaçant M. Yves Cruchten, M. Franz Fayot remplaçant Mme Taina Bofferding, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Tania Braas, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Serge Wilmes

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. **6810** **Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**
4676 **Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information**

La commission reprend l'examen des articles.

Mme le Président-Rapporteur revient à l'article 3 et propose, en vue d'une meilleure lisibilité, de faire du paragraphe 2 de l'article 3 le paragraphe 1^{er} de l'article 4.

Notant que les libellés des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4 («Ne sont pas communicables (...)») expriment quasiment la même chose, les membres de la commission discutent sur une reformulation des limites à la communicabilité. Le passage où il est question d'une opinion, d'une appréciation ou d'un jugement de valeur devra être maintenu¹.

Suite à une question du représentant de la sensibilité politique «déi Lénk» sur le délai que peut prendre la communication d'un document, Mme le Président-Rapporteur rappelle qu'il s'agit aussi de protéger l'administration qui doit avoir suffisamment de temps pour finaliser un document.

Suite à une autre question concernant «les fins de commercialisation», le représentant gouvernemental explique qu'il s'agit de documents édités par une administration et mis en vente (par exemples: des brochures accompagnant une exposition; ou un guide juridique).

L'article 5 définit la forme de la demande. Le membre de la sensibilité politique «déi Lénk» demande avec combien de précision doit être formulée cette dernière. Mme le Président-Rapporteur estime qu'il faudra compter sur le bon sens des demandeurs et des administrations. Le représentant ministériel explique qu'il faut aussi protéger les administrations contre des demandes abusives.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP rend attentif à la formulation de l'article qui laisse une marge d'appréciation au ministre («La demande de communication peut être refusée si (...)»).

L'article 6 traite des modalités d'accès aux documents. L'article prévoit la possibilité d'instaurer une redevance (par voie de règlement grand-ducal). A la dernière ligne, le libellé «excéder le coût réel des frais de reproduction» pourrait être modifié pour se lire «excéder le coût réel **des frais** de **la** reproduction».

L'article 7 traite de la procédure de communication des documents. Le point libellé «le volume et la complexité des documents demandés» serait modifié pour se lire «le volume **ou** la complexité des documents demandés».

Un point supplémentaire pourrait ouvrir la possibilité pour l'administration de prolonger le délai d'un mois si elle doit solliciter un avis à un tiers.

Article 8: La commission est en faveur du maintien de la Commission d'accès aux documents.

¹ Cf. art. 6 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 qui fixe le régime général d'accès aux documents administratifs en France.

La commission parlementaire souhaite réfléchir à l'extension des compétences de cette Commission d'accès.

Le membre de la sensibilité politique ADR rappelle sa proposition de prévoir un recours en réformation (et non pas en annulation) à introduire dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif.

Le libellé de l'article 8 paragraphe 2 pourrait être remplacé par le texte suivant: «Toute personne qui se voit opposer une décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document peut saisir par écrit dans le mois de la notification de la décision la Commission d'accès aux documents pour avis.» Ce libellé couvrirait les cas où le demandeur n'est pas satisfait du contenu du document transmis par l'administration.

L'article 9 traite de la composition de la Commission d'accès aux documents. Cette composition ne satisfait pas le membre de la sensibilité politique «déli Lénk». Les membres de la commission parlementaire notent que la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur ainsi que la Cour des comptes font partie des organismes qui devront donner accès à certains de leurs documents, sans cependant être représentés à la Commission d'accès aux documents.

Les articles restants seront discutés au cours de la réunion prévue pour le 10 juillet 2017. La commission parlementaire souhaite finaliser les amendements pour le 17 juillet 2017.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous «Divers».

* * *

Luxembourg, le 07 juillet 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des
Communications et de l'Espace,
Simone Beissel

24



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2017

Ordre du jour :

1. 6810 **Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**
- Rapporteur: Madame Simone Beissel
- 4676 **Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information**
- Auteur: Monsieur Alex Body
- Examen du texte article par article
2. Divers

*

Présents: M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Franz Fayot remplaçant Mme Tess Burton, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding

Mme Tania Braas, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Roger Negri, M. Serge Wilmes

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. **6810** **Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**
- 4676** **Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information**

La commission poursuit l'analyse des articles du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Les articles 4 et suivants spécifient dès lors quels documents ne peuvent pas être communiqués.

Article 4

Le Conseil d'Etat souligne que cet article vise deux cas de figure, à savoir l'exclusion de certains documents du champ du droit d'accès et le régime spécifique de communication. Il propose, partant, de les traiter dans deux dispositions particulières; les limites à la publication et les limites à la communication.

Les intitulés des articles 4 et 5 pourraient dès lors se lire comme suit:

«**Art. 4.** Limites à la publication des documents»

«**Art. 5.** Limites à la communicabilité des documents»

Il est proposé d'omettre la référence à la communication. En raison du caractère sensible de certains documents, ceux-ci ne sont pas accessibles et, partant, pas communicables. Ils ne font donc pas l'objet d'une publication.

Le texte prendrait ainsi la teneur suivante:

«(1) Ne sont pas accessibles, les documents ~~dont la communication publication porterait atteinte~~ **relatifs**: (...)»

En conséquence d'un amendement, le paragraphe 2 de l'article 4 devient le paragraphe 2 de l'article 3, les tirets 1 et 2 devenant les points 1. et 2. amendés.

Le tiret 3 est supprimé, suite à la critique du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat considère qu'il serait indiqué de reformuler la phrase introductive de la manière suivante: «La demande peut être refusée si (...)»

Le Conseil d'Etat note que la communication n'est pas interdite per se, mais que l'administration peut invoquer les motifs de refus, ce qui pose la question des critères et de la motivation du choix à opérer.

Il soulève deux questions: la première porte sur la portée des critères du refus, la seconde sur l'existence d'une faculté de refus dans le chef de l'organisme détenteur du document.

En ce qui concerne le premier tiret du paragraphe 3 de l'article 4, le Conseil d'Etat se demande s'il y a lieu d'opérer, au cas par cas, une mise en balance entre l'intérêt de l'administration de ne pas communiquer des documents non définitifs et l'intérêt du demandeur à les obtenir, ou si le refus peut être fondé sur le seul fait que le document est encore en phase d'élaboration.

Le Conseil d'Etat s'interroge, par ailleurs, sur la signification du cas de figure visé au deuxième tiret. Il note que le refus de communication justifié par le fait que le document est librement accessible en ligne pourrait devenir la règle, et non pas une simple faculté.

Pour ce qui est du deuxième tiret (devenant le point 2.), il est rappelé que le droit à la communication ne s'applique en principe pas aux documents qui ont fait l'objet d'une publication. Toutefois, étant donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré et, afin de garantir l'égalité devant la loi, une suite favorable mériterait d'être réservée à la demande formulée par une personne ne disposant pas d'un accès à internet

ou ayant des difficultés à utiliser l'internet.

Quant au troisième tiret, le Conseil d'Etat souligne qu'il risque d'être source de sérieuses difficultés d'application et que le caractère facultatif du refus pose également problème.

A son avis, la solution pourrait consister à transformer la faculté de refus en obligation de refus, éventuellement combinée avec un régime de communication exceptionnel, sur la base d'un intérêt particulier que le demandeur devra prouver.

L'article 4 (3) initial pourrait prendre la teneur suivante:

«(3) Une demande de communication peut être rejetée lorsque refusée si:

1. la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés;

2. la demande porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation;

3. la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif;

– la demande concerne des communications internes.»

Article 4 (4)

Le Conseil d'Etat émet des doutes sérieux par rapport à cette formulation. Il souligne qu'il est juridiquement inapproprié d'inscrire dans les textes de loi, à l'adresse de l'administration ou du juge, des méthodes d'application ou d'interprétation. Selon la Haute Corporation, si le texte n'est pas suffisamment précis, il convient d'y apporter les précisions requises.

La commission n'a pas encore pris sa décision concernant la suppression de ce paragraphe.

Article 4 (5)

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 5 autorise la communication de documents comportant «des mentions non communicables» lorsqu'il est possible d'occulter ou de disjointre les éléments posant problème.

Il souligne que le législateur crée ainsi, entre les documents accessibles et les documents non accessibles, une catégorie intermédiaire de «documents comportant des mentions non communicables», qui ne sont accessibles qu'en partie ou après avoir subi une altération, destinée à occulter une partie des informations qu'ils contiennent.

Le Conseil d'Etat dit comprendre le mécanisme en ce sens que l'occultation portera sur les mentions visées au paragraphe 2 et dont l'existence justifierait un refus absolu de communication. Il fait encore observer que, dans cette logique, la CNPD accueille favorablement le dispositif du paragraphe 5 sur l'occultation d'une partie du document ou la disjonction de certaines mentions.

Au cours de sa réunion du 13 juin 2017, la commission parlementaire avait discuté sur l'option de reprendre ce paragraphe sous les points 1. et 2. nouveaux du paragraphe 2 de l'article 3 et de le supprimer à l'endroit de l'article 4. Au cours de la présente réunion, un membre du groupe parlementaire LSAP propose **une alternative**. Si elle était retenue, la

commission reviendrait à l'agencement initial du projet de loi, tout en modifiant l'article 1^{er}, pour y spécifier quels documents sont exclus de l'accès et de la communication. Le texte pourrait alors, dès son article 1^{er}, régler l'accès et la communication et définir les limites générales à l'accessibilité.

L'article 1^{er} se lirait alors comme suit:

«Art. 1^{er}. ~~Objet~~ Droit d'accès

~~(1) Les documents accessibles en vertu de la présente loi sont d'office rendus publics et diffusés auprès du public.~~

~~(2)~~ (1) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous leur la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes, ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative. ~~Il en est de même des Elles ont également accès aux~~ documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, ~~et~~ la Cour des comptes et les chambres professionnelles, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.»

(2) Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte relatifs:

1. aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public;
2. à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée;
3. au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures;
4. à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;
5. à des droits de propriété intellectuelle;
6. à un secret ou une confidentialité protégés par la loi;
7. aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration;
8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à un organisme visé à l'article 1^{er};
9. à la capacité des organismes visés au paragraphe 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs;
10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.»

Les articles 2 et 3 amendés pourraient se lire comme suit:

«Art. 2. Diffusion Publication des documents

Les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont **diffusés publiés** moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. ~~Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour. En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.~~»

«Art. 3. Principe de la Communication des documents

(1) Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les organismes visés à l'article 1^{er}, **ces derniers** sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent et qui sont accessibles en vertu de la présente loi quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande ¹ sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

(2) Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:

1. comportent des données à caractère personnel;

Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel 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 pour les organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er 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.

2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique la personne concernée, nommément désignée ou facilement identifiable, à moins que celle-ci n'ait donné son accord;

Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur 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 pour les organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.

— comportent une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, à moins que le caractère confidentiel du document n'ait été levé par la personne qui est à l'origine du document.»

L'article 4, dans sa teneur amendée, se lirait comme suit:

«Art. 4. Limites à la communicabilité des documents

~~(1) Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte relatifs:~~

- ~~1. aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public;~~
- ~~2. à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée;~~
- ~~3. au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures;~~
- ~~4. à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;~~
- ~~5. à des droits de propriété intellectuelle;~~
- ~~6. à un secret ou une confidentialité protégés par la loi;~~
- ~~7. aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration;~~
- ~~8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à un organisme visé à l'article 1^{er};~~
- ~~9. à la capacité des organismes visés à l'article 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs;~~
- ~~10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.~~

(1) ~~(2)~~ Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:

- comportent des données à caractère personnel;
- comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, à moins que celle-ci n'ait donné son accord;
- comportent une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, à moins que le caractère confidentiel du document n'ait été levé par la personne qui est à l'origine du document.

(2) Une demande de communication peut être rejetée lorsque refusée si:

- 1. la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés;
- 2. la demande porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation;
- 3. la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif;
- 4. la demande concerne des communications internes.

~~**(4) Les motifs de refus visés aux paragraphes (1), (2) et (3) sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation du document. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer.**~~

~~**(5) (3) Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions non communicables mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.»**~~

Article 5

Le terme «notamment» est supprimé, suite à une remarque du Conseil d'Etat.

Le 2^e paragraphe de l'article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat et reste inchangé.

Paragraphe 3:

Il est proposé de supprimer ce paragraphe, suite à la remarque du Conseil d'Etat. En ce faisant, l'obligation d'identifier l'organisme détenteur du document tombe pour les entreprises privées visées par le champ d'application de la loi en projet. Quant aux autorités administratives, elles sont soumises à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat ou des communes.

Suite à la suppression du paragraphe 3, le paragraphe 4 devient le paragraphe 3.

Le texte modifié prendrait la teneur suivante:

«Art. 5- 6. Forme de la demande

(1) La demande doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir notamment 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 l'administration.

(2) Chaque organisme visé à l'article 1er, paragraphe 1er désigne un agent chargé de la communication des documents.

~~(3) Lorsque l'organisme sollicité ne détient pas le document demandé il transmet la demande à l'organisme qui en est le détenteur, dans la mesure où celui-ci est directement identifiable. Il en informe le citoyen qui a introduit la demande d'accès au document.~~

(4) (3) 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 7, paragraphe 1^{er}, (4) alinéa 1, à préciser sa demande d'information.»

Article 6

Le paragraphe 1^{er} est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le champ de couverture du concept d'«archivage». La commission estime que le dépôt aux Archives nationales ne peut pas être invoqué par l'organisme sollicité comme prétexte justifiant un refus de la demande de communication.

Dans un souci de clarté juridique, il est proposé de remplacer le terme «communicables» par celui d'«accessibles».

Paragraphe 3:

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il est favorable à la gratuité de l'accès aux documents et renvoie à ce propos à son avis du 24 novembre 2015 sur le projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. Il donne également à nouveau à considérer que, dans la plupart des cas, le calcul et le recouvrement de la redevance risquent de générer un coût supplémentaire au montant de la redevance collectée. Il souligne que, si les auteurs du projet de loi maintiennent le choix d'un régime payant, un mécanisme de tarification forfaitaire serait préférable à celui d'une redevance.

Mme le Président-Rapporteur s'exprime en faveur de l'introduction d'un tarif forfaitaire. Il est noté que la loi du 23 mai 2016 modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public (doc. parl. 6811) n'a rien changé au principe de la gratuité, tout en prévoyant le paiement de redevances liées aux coûts de reproduction. (**«Art. 6. Principes de tarification (1) La réutilisation de documents est en principe gratuite. Lorsque les organismes du secteur public soumettent la réutilisation de documents au paiement de redevances de réutilisation, lesdites redevances sont limitées aux coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion.»**)

L'article 6 tel qu'amendé se lirait comme suit :

«Art. 6. Modalités d'accès aux documents

(1) L'accès aux documents s'exerce:

1. —par la délivrance de copies en un seul exemplaire;

2. —par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique à l'administration;

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.

(2) Le dépôt aux archives des documents **communicables accessibles** aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication.

(3) 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 des frais de reproduction.»

Article 7

Il y a lieu de modifier l'intitulé de cet article comme suit: «**Art. 7. Procédure de Communication des documents**»

A l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 7 initial, le Conseil d'Etat a relevé à juste titre que la notion d'«autorité publique» a été remplacée par une référence aux «organismes visés à l'article 1^{er}» à d'autres endroits de la loi en projet. Il y a par conséquent lieu de remplacer cette notion par «organismes visés à l'article 1^{er}». Dans le corps du texte les termes «l'autorité publique» sont remplacés par «l'organisme sollicité». Aux deuxième et troisième tirets de l'alinéa 2 (devenant les points 2. et 3.), il s'agit de remplacer les mots «l'autorité» par «l'organisme».

Article 7 – paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat fait observer que ce paragraphe parle de la communication de «l'information demandée», alors que, dans les articles précédents, et dans l'intitulé de cet article, il est question de la communication de documents. Il souligne que l'article 5 pose le principe que toute demande doit être formulée avec un degré de précision «permettant d'identifier un document».

Il est proposé de remplacer au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les termes «l'information demandée» par «le document demandé».

En outre, il est proposé de reformuler le bout de phrase «dans le mois qui suit la réception» comme suit: «(...) dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception»

«(1) ~~L'information demandée~~ **Le document demandé** est mise à la disposition du demandeur **dans les meilleurs délais et au plus tard** dans le mois qui suit la réception de la demande par ~~l'autorité publique~~ **l'organisme visé à l'article 1^{er}**.

Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque:

– 1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté; (...))»

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat qu'il faudrait faire au deuxième tiret une distinction entre le cas de figure où le document dont la communication est demandée n'existe pas et celui où il se trouve entre les mains d'un autre organisme, il convient de souligner – tel que relevé à juste titre par le Conseil d'Etat dans ses considérations générales – que l'administré ne peut pas, par le biais d'une demande de communication, contraindre l'organisme sollicité à produire un document qui n'existe pas encore. Les demandes de communication doivent donc concerner des données dont l'organisme dispose déjà sous la forme d'un document. Une distinction entre le cas de figure où le document dont la communication est demandée n'existe pas et celui où il se trouve entre les mains d'un autre organisme ne s'impose donc pas.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que les règles de la procédure non contentieuse continuent à s'appliquer en la matière, sauf si la loi en projet prévoit des règles plus favorables pour les administrés.

Les tirets 2., 3. et 4. pourraient se lire comme suit:

- «(...)—2. la demande est adressée à l'autorité l'organisme qui ne détient pas le document;
3. —l'autorité l'organisme doit procéder, en application de l'article 4, paragraphe ~~(5)~~ 4, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés;
4. —le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales.

Le demandeur est informé dès que possible, et, en tout état de cause, avant la fin du délai d'un mois, de toute prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.»

Article 7 – paragraphe 2

Le Conseil d'Etat note que le cas visé est celui du paragraphe 4 de l'article 5 (texte initial). Il propose, partant, d'ajouter une référence à cette disposition.

En outre, il donne à considérer que la référence à un délai est erronée, étant donné que ce paragraphe ne détermine pas un délai, mais prévoit une interruption des délais du paragraphe 1^{er} aussi longtemps que le demandeur n'aura pas donné suite à l'invitation de l'administration à préciser sa demande.

Il est proposé de reformuler ce bout de phrase comme suit: «(...), le délai prévu à l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.»

Le paragraphe 2 pourrait prendre la teneur suivante:

«(2) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, ~~les délais commencent à courir à partir de la réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise~~ le délai prévu à l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.»

Echange de vues

La commission parlementaire discute longuement sur les procédures et délais pour introduire un recours contre des décisions d'une administration. La Commission d'accès aux documents prévue à l'article 8 est censée contribuer à la solution de conflits entre les citoyens et les organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er pour éviter un passage au tribunal, où une procédure en référé demanderait beaucoup de temps et d'argent. La personne qui voit sa demande déboutée a le choix de s'adresser à la Commission d'accès aux documents ou d'entamer une procédure en référé devant le juge administratif. Actuellement, le texte ne couvre que le cas où le document est refusé, mais non pas la transmission partielle, le cas d'un document occulté ou disjoncté. Pour ces derniers cas de figure, il faudrait de toute manière avoir recours aux juridictions.

Suite à l'échec de la médiation entreprise par la Commission d'Accès aux Documents, si l'administration refuse de communiquer le document sollicité dans le délai d'un mois, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande. Ce refus est susceptible d'un recours en annulation.

Mme le Président-Rapporteur plaide en faveur d'un renforcement des pouvoirs (consultatifs) et des moyens de la commission d'accès aux documents. L'oratrice rappelle que la Commission d'accès aux documents ne peut intervenir en cas de refus de l'administration de communiquer un document, et non pas en cas de transmission partielle, d'occultation ou de disjonction massives.

Un membre de la sensibilité politique ADR plaide en faveur d'un recours en réformation.

Un membre du groupe parlementaire LSAP demande si les décisions de la Commission d'accès sont publiées. Mme le Président-Rapporteur estime qu'il s'agit de décisions *inter-partes* qui ne sont pas censées être communiquées au grand public. La commission publiera cependant un rapport annuel (à l'instar de l'Ombudsman/Médiateur).

Mme le Président-Rapporteur rend attentif au fait que la loi ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect par l'administration d'un avis de la Commission d'accès.

Article 7, paragraphe 3

Le Conseil d'Etat souligne que ce texte ne fait qu'énoncer le droit commun en matière de procédure administrative. Si le texte devait être maintenu, il propose de remplacer l'expression «refus d'accès» par celle plus correcte de «rejet de la demande de communication».

Le représentant ministériel propose d'omettre ce paragraphe.

Article 7, paragraphe 4

Le Conseil d'Etat fait observer que ce texte peut être omis alors qu'il ne fait que reprendre le droit commun.

L'article 7 dans sa version modifiée se lirait comme suit:

«Art. 7. Procédure de communication des documents

(1) ~~L'information demandée~~ Le document demandé est mise à la disposition du demandeur dans **les meilleurs délais et au plus tard** dans le mois qui suit la réception de la demande par ~~l'autorité publique~~ les organismes visés à l'article 1^{er}.

Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque:

- le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté;
- la demande est adressée à ~~l'autorité~~ **l'organisme** qui ne détient pas le document;
- ~~l'autorité~~ **l'organisme** doit procéder, en application de l'article 4, paragraphe 5, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés;
- le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales.

Le demandeur est informé dès que possible, et, en tout état de cause, avant la fin du délai d'un mois, de toute prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.

(2) Lorsque ~~l'autorité publique~~ l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, ~~les délais commencent à courir à partir de la réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.~~ **le délai prévu à l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.**

(3) ~~Toute décision de refus d'accès est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des motifs du refus ainsi que des voies et délais de recours.~~

(4) ~~Le silence gardé par l'administration pendant les délais prévus aux paragraphes (1) et (2) vaut décision implicite de rejet.»~~

*

Il est prévu d'analyser les articles 8 et suivants au cours de la réunion prévue pour le 3 juillet 2017.

2. Divers

Aucun point n'a été abordé sous ce chapitre.

Luxembourg, le 7 juillet 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des

23



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 13 juin 2017

Ordre du jour :

1. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel
- 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry
2. Divers

*

Présents: M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Eugène Berger, M. Franz Fayot remplaçant Mme Tess Burton, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Tania Braas, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Roy Reding

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

a) Suites à donner à la demande d'entrevue du Mouvement écologique

Mme le Président-Rapporteur rappelle que le Conseil de Presse a été reçu pour une entrevue le 2 mai 2016. Le Mouvement écologique a fait parvenir son avis à la Chambre des Députés le 27 janvier 2017, accompagné d'une demande d'entrevue. Mme le Président-Rapporteur propose que le Mouvement écologique soit reçu par la commission.

Une représentante du groupe parlementaire CSV s'exprime contre une telle entrevue. Un membre du groupe parlementaire DP suggère que les organisations s'adressent aux groupes parlementaires et sensibilités politiques. Le membre de la sensibilité politique «déi Lénk» est en faveur de l'entrevue en commission. Plusieurs membres de la commission rappellent qu'il y a eu des entrevues dans le contexte de l'analyse d'autres projets de loi. Il est également loisible au rapporteur d'entendre des associations ou organismes dans le cadre d'entrevues individuelles.

En guise de compromis, Mme le Président-Rapporteur propose que la commission continue ses travaux et que les représentants du Mouvement écologique soient reçus par les groupes parlementaires et sensibilités politiques.

b) Continuation de l'analyse des articles du projet de loi n° 6810

La commission continue l'examen du texte, article par article.

Mme le Président-Rapporteur rappelle que jouent également dans ce contexte:

- la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et notamment son article 5;¹
- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement;
- la loi du 23 mai 2016 modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

La commission revient à l'article 3. Elle souhaite analyser si le texte est suffisamment explicite pour faire une distinction nette entre la communication et la publication. Vu que certaines personnes n'ont soit pas accès à internet ou alors ne sont pas capables de se servir d'un ordinateur, il devrait être possible pour un administré de se voir communiquer des documents sur papier. Cependant, cette communication de documents sur demande devrait constituer l'exception par rapport au principe de l'accessibilité via internet.

Il est rappelé que les documents ne sont pas tous publics et qu'ils ne sont pas automatiquement communiqués. Le représentant ministériel explique que le texte vise à combler la «fracture numérique». Le texte prévoit dès lors la latitude de se voir communiquer des documents, tout en spécifiant que la charge administrative ne doit pas être trop lourde.

Echange de vues

Comment quantifier une «charge administrative excessive»?

¹ «**Art. 5.** Lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens.

Dans la mesure du possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision.

Les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations.

La décision définitive doit être portée par tous moyens appropriés à la connaissance des personnes qui ont présenté des observations.»

Les auteurs du texte souhaitent éviter que certaines personnes demandent fréquemment des documents sous forme de copies sur papier. Le service rendu à l'administré deviendrait alors une charge de travail demandant beaucoup de temps.

Alors que certains membres de la commission parlementaire craignent que l'administration soit très sollicitée, l'auteur de la proposition de loi n° 4676 rappelle que la publication de documents constitue, aujourd'hui déjà, souvent la règle générale.

La commission note que l'occultation (de données personnelles comprises dans des documents) peut de nos jours se faire quasiment de manière automatique. Mais que se passe-t-il quand le document est très volumineux, ou quand il s'agit de plans, de photos ou d'images?

Mme le Président-Rapporteur explique que la disjonction n'est pas une action anodine. Il s'agit d'enlever du document des passages de texte, tout en en gardant l'essentiel. Il faut que le contenu subsistant reste cohérent.

La commission se demande qui porte la responsabilité finale en cas d'occultation ou de disjonction imparfaite. Ne faudrait-il pas prévoir, dans chaque administration, un département spécifique qui se chargera de la communication des documents (notamment s'il y a eu dans le texte une disjonction ou des occultations de données)? Quid du danger d'abus si un document est occulté de manière imparfaite? Qui porte la responsabilité quand une tierce personne fait mauvais usage de données qui subsistent encore dans un document?

Quelle forme prendra la disjonction ou l'occultation? Mme le Président-Rapporteur explique qu'une occultation prend généralement la forme d'une parenthèse [(...)] ou alors d'un vide. L'exercice ne sera certainement pas nécessaire pour chaque document. Il faut néanmoins craindre que l'administration refuse la communication du document si cet exercice s'avère trop compliqué.

Que se passera-t-il si l'administration noircit quasiment la totalité du document? A qui pourra alors s'adresser l'administré, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un refus total de la part de l'administration de communiquer le document? L'article 8 ne prévoit qu'un accès à la commission que pour le seul cas de refus d'un document.

Quelle forme prendra l'accord prévu aux points 1. et 2. du paragraphe 1^{er} (documents portant des données de personnes tierces)? La majorité des membres de la commission sont d'avis que cet accord doit prendre la forme d'une pièce **écrite**. Le texte serait à amender en conséquence).

Quid dans le cas de situation où un document comporte de nombreux noms, ou alors si les personnes sont injoignables? Faut-il que l'administration demande l'accord de toutes les personnes concernées par un document? Cela impliquerait de nombreuses démarches de la part de l'administration. La commission se demande dès lors s'il ne faut pas simplement prévoir une latitude pour l'administration, sans en faire une obligation. Réflexion faite et, après discussion, les membres de la commission parlementaire arrivent à la conclusion que le terme «ou» implique déjà la latitude pour les cas où le texte ne comprend pas de passages occultés ou de disjonction. Le texte reste inchangé sur ce point.

La commission a également discuté sur la question s'il faut instaurer une taxe ou délivrer les copies des documents gratuitement. Il est rappelé que le Conseil d'Etat s'est exprimé en faveur d'une gratuité.

Mme le Président-Rapporteur est contre la gratuité, également dans un souci d'éviter des abus.

La commission discute sur l'opportunité de supprimer les termes «une appréciation», estimant que les termes «jugement de valeur» constituent un générique.

Le représentant ministériel cite la définition que donne le législateur français qui connaît aussi les deux terminologies:

«En vertu des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les documents par lesquels une appréciation ou un jugement de valeur, positif ou négatif, est portée sur une personne ne peuvent être communiqués qu'à celle-ci.²

Ainsi, ne peut être communiqué qu'à la personne concernée:

- les notes attribuées à un candidat;
- les appréciations d'un jury;
- les avis d'experts extérieurs sur un travail artistique ou scientifique soumis à l'appréciation finale d'une autorité administrative;
- la notation d'un agent public ou les appréciations portées par l'autorité hiérarchique sur sa manière de servir.

Les documents qui font apparaître le comportement d'une personne ne sont pas communicables aux tiers si la divulgation de ce comportement peut lui porter préjudice. L'existence d'un tel risque s'apprécie, au cas par cas, en fonction des termes employés dans le document comme du contexte dans lequel il s'inscrit.

Ainsi, ne sont pas communicables à un tiers ou communicables après occultation:

- un rapport d'enquête établi à la suite d'un accident, dans la mesure où il contient des éléments d'informations relatifs au comportement de personnes identifiées;
- les rapports d'intervention de sapeurs-pompiers;
- la décision du préfet d'accorder le concours de la force publique dans le cadre d'une expulsion locative;
- les «déclarations d'accident scolaire» qui font état du comportement répréhensible d'un élève;
- la liste des signataires d'une pétition (qui peut être aussi couverte par le secret de la vie privée selon la nature de la pétition). Le texte lui-même de la pétition reste toutefois communicable.

Les témoignages et les plaintes adressés à l'autorité administrative et dirigés contre une personne ne sont communicables qu'à leur auteur, et non à la personne visée. Il en va ainsi des courriers de dénonciation.

Lorsque l'administration ou une autre personne morale évoque le comportement d'une personne physique, c'est cette dernière qui a la qualité d'intéressée et qui peut obtenir communication du document. Le comportement d'un maire ou d'un élu agissant en cette qualité, pas plus que celui des personnes morales ne peut être protégé par les dispositions de l'article 6.

Les deux exceptions (appréciation et comportement) peuvent se combiner. Ainsi, les réponses apportées par les collaborateurs d'un agent public au questionnaire d'évaluation de cet agent qui leur est adressé révèlent à la fois une appréciation ou un jugement de valeur portée sur l'agent et le comportement des «évaluateurs» dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice. Par conséquent, ces réponses ne sont pas communicables à des tiers, et elles ne sont communicables

² <http://www.cada.fr/appreciation-jugement-de-valeur-et-comportement,6113.html>

à l'agent évalué lui-même qu'après anonymisation, sous réserve que les évaluateurs ne puissent être identifiés».

Après discussion, la commission parlementaire décide de garder le texte inchangé.

*

L'article 3, dans sa nouvelle version, reprend aussi des parties de l'article 4 initial.

En ce qui concerne le troisième tiret de l'article 4 (2) initial, le Conseil d'Etat signale, à juste titre, que selon la procédure administrative non contentieuse, tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative. Il est, partant, proposé de le supprimer.

*

L'article 3 amendé se lirait comme suit:

«Art. 3. Principe de la Communication des documents

(1) Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les organismes visés à l'article 1^{er}, ces derniers sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent et qui sont accessibles en vertu de la présente loi quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

(2) Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:

1. comportent des données à caractère personnel;

Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel 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 pour les organismes visés à l'article 1^{er} d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.

2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique la personne concernée, nommément désignée ou facilement identifiable, à moins que celle-ci n'ait donné son accord;

Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur 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 pour les organismes visés à l'article 1^{er} d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.

~~comportent une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, à moins que le caractère confidentiel du document n'ait été levé par la personne qui est à l'origine du document.»~~

*

Les articles 4 et suivants spécifient dès lors quels documents ne peuvent pas être communiqués.

Article 4

Le Conseil d'Etat souligne que cet article vise deux cas de figure, à savoir l'exclusion de certains documents du champ du droit d'accès et le régime spécifique de communication. Il propose, partant, de les traiter dans deux dispositions particulières, les limites à la publication et les limites à la communication.

Les intitulés des articles 4 et 5 pourraient dès lors se lire comme suit:

«**Art. 4.** Limites à la publication des documents» et «**Art. 5.** Limites à la communicabilité des documents».

Les articles 4 et suivants sont analysés lors de la réunion du 19 juin 2017.

2. Divers

La commission note que la réunion avec M. Carlo Moedas, membre de la Commission européenne, est prévue pour le 6 juillet 2017 vers 10.30 heures.

Luxembourg, le 29 juin 2017

La secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des
Communications et de l'Espace,
Simone Beissel



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 22 mai 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel

4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry

- Examen du texte article par article
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry remplaçant Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Gilles Baum remplaçant M. Lex Delles, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding

Mme Tania Braas, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Eugène Berger, Mme Taina Bofferding, M. Lex Delles, M. Serge Wilmes

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 22 mai 2017**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. **6810** **Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**
- 4676** **Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information**

a) Présentation de la proposition de loi 4676 par son auteur

M. Alex Bodry expose le contenu de la proposition de loi 4676, dont il est l'auteur. Il rappelle que le texte, déposé en 2000, concerne la liberté d'accès à l'information et qu'il a une longue histoire et remonte à une époque où le public réclamait davantage d'accès à des informations ayant notamment trait à l'environnement. La question concernant l'accès aux informations publiques figurait dans les programmes des Gouvernements successifs issus des élections de 1999, 2004 et 2009. Le Gouvernement a néanmoins tardé à prendre position.

A partir de 2005, le Grand-Duché disposait d'une loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (loi du 25 novembre 2005). Dans son avis relatif à la proposition de loi 4676, le Conseil d'Etat a dès lors suggéré de se référer le plus possible à ladite loi de 2005, ceci afin d'éviter des interférences entre deux textes: «Afin de ne pas créer trop de disparités entre le texte de la loi existante et celui de la proposition de loi, le Conseil d'Etat propose de reprendre aussi souvent que possible le texte de la loi précitée du 25 novembre 2005, ceci dans un souci de simplification de la mise en application des textes.»

La philosophie du texte de la proposition de loi 4676 ressemble à celle du projet de loi 6810. Les divergences existent au niveau des définitions, des procédures et des délais.

Un autre élément à clarifier reste le rôle du médiateur. Etant donné que le droit à l'information concerne les relations des administrés avec les administrations, les personnes qui se sentent déboutées à tort, pourront, en principe, s'adresser à l'Ombudsman.

M. Bodry salue le fait que le projet de loi 6810 prévoit la mise en place d'une instance de conciliation en cas de conflit entre les demandeurs et les administrations. L'auteur de la proposition de loi aurait un préjugé favorable pour une instance de référé à l'instar de celle existant en matière environnementale.

Etant donné que le projet de loi 6810 et la proposition de loi 4676 poursuivent le même but (l'accès à des documents détenus par les administrations), l'auteur de la proposition de loi 4676 pourrait se montrer d'accord avec un traitement de sa proposition de loi, dans le cadre de l'élaboration du rapport relatif au projet de loi 6810.

* * *

*Pour mémoire: le **contenu de la proposition de loi 4676**:*

L'article 1^{er} de la proposition de loi 4676 définit les objectifs du texte.

L'article 2 pose le principe que l'initiative d'informer appartient d'abord et surtout aux

autorités publiques et que la mise à disposition et la diffusion des informations constituent des missions de service public avec obligation pour les autorités administratives d'organiser une diffusion et une mise à disposition des informations sous une forme appropriée et facilement accessible.

L'article 3 affirme que la liberté d'accès aux documents administratifs est un droit que la loi confère à toute personne (physique et morale). L'article définit ensuite la notion de «documents administratifs» (Il s'agit de dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes, réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, dès lors qu'ils émanent d'une autorité publique. L'article 3 précise que ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels.)

La proposition de loi complète cette définition en y ajoutant les «documents existant sur un support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant». Il importe que la proposition prenne en compte les hypothèses où le document n'existe que sous une forme informatique.

L'article définit encore la notion d'«autorité publique», dont il dresse la liste indicative: les services et administrations de l'Etat, les services publics et les établissements publics, de même que les organismes au niveau national, régional ou local, chargés de la gestion d'un service public.

L'article 4 consacre le principe d'obligation de communication du document par l'autorité administrative saisie, de même qu'il énonce le principe selon lequel la personne qui désire obtenir communication ou consultation d'un document administratif ne doit pas justifier d'un intérêt particulier en vue d'obtenir le document. La demande ne doit pas être spécialement motivée.

L'obligation de communication qui incombe à l'administration s'étend à tous les documents détenus par une autorité publique, que cette dernière en soit ou non l'auteur. Le contraire apporterait une trop grande restriction à la portée du droit à communication.

Le troisième alinéa de l'article 4 précise que les autorités publiques sont uniquement tenues de communiquer les documents qui sont achevés. L'article exclut ainsi de l'obligation de communication les documents internes, préparatoires à une décision administrative.

Cet alinéa précise, en outre, que le droit d'accès cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique, ou lorsqu'ils ont été réalisés afin d'être vendus. Cette disposition se justifie par la volonté de ne pas imposer à l'administration des obligations trop lourdes, concernant un document publié. En pratique, cela signifie qu'une personne qui voudrait avoir accès à un document public devrait acquérir ce document, quand bien même seules quelques pages l'intéressent. La dernière restriction de cet alinéa concerne les documents qu'une autorité administrative a spécialement réalisés pour le compte d'un client à titre onéreux, dans le cadre d'une prestation de service définie par contrat.

Enfin, l'article prévoit une dernière exception au droit de la communication, en permettant à l'administration de ne pas donner suite aux demandes abusives, «notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique».

Comme l'accès aux documents constitue la règle générale, et le refus l'exception, les exceptions à la règle sont d'interprétation restrictive.

L'article 5 énumère une liste de documents non communicables, alors que leur communication porterait atteinte à des intérêts publics ou privés, ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi tels que, par exemple, le secret professionnel et la protection des données nominatives dans les traitements informatiques.

Le deuxième alinéa précise que ne sont communicables qu'aux intéressés, les documents dont la communication porterait atteinte à des intérêts privés.

Le troisième alinéa prévoit que les documents non communicables peuvent, par exception, faire l'objet d'une communication ou consultation partielle lorsqu'il est possible de retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés au premier alinéa.

Il appartient aux autorités administratives, et non à une partie intéressée, d'apprécier si, dans le cas d'espèce, l'accès à un document doit être refusé. Les autorités publiques ont la charge de la preuve, sous le contrôle du juge administratif. Cette décision de refus, prise par l'autorité publique, doit être motivée.

Article 6:

La rédaction de cet article s'inspire de la loi française du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Article 7:

Cet article définit les modalités d'exercice de l'accès aux documents administratifs. L'acquiescement de la taxe se fait par le biais d'un timbre mobile fourni par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Article 8:

Cet article prévoit que l'autorité publique ou l'autorité de tutelle doivent répondre à l'intéressé dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. L'article prévoit donc que le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus de deux mois vaut décision de refus, susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Afin d'éviter que les autorités tardent à fournir les informations demandées, le texte précise que la transmission doit se faire dans un délai utile pour le demandeur (par exemple, pour intenter un recours). Contre tout refus de communication ou de consultation total ou partiel, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif, le délai de recours étant le délai spécial de deux mois, identique à celui inscrit dans la loi du 10 août 1992 réglant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

La proposition de loi ne prévoit pas de sanctions pénales en cas d'inobservation de ses dispositions. Le refus non justifié de communiquer des documents ouvre, le cas échéant, droit à des dommages et intérêts au bénéfice du demandeur. On est alors en présence d'une faute ou d'un fonctionnement défectueux du service public.

Article 9:

Dans le cadre de l'application de la proposition de loi, il importe de se référer aussi à d'autres lois en vigueur et qui ont également vocation de s'appliquer à une demande de communication d'un document administratif. Cet article renvoie dès lors à la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, à la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements

informatiques, ainsi qu'à la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Dans la mesure où ces textes ne sont pas en contradiction avec la présente proposition de loi, ils restent pleinement applicables et constituent même un supplément indispensable aux droits et libertés garantis par les nouvelles dispositions.

* * *

Mme le Président rappelle que le texte du projet de loi 6810 s'avère particulièrement complexe.

Le Conseil d'Etat avait initialement suggéré de rassembler les législations existantes dans un texte. Cette idée n'a pas été retenue par la commission parlementaire.

Se posent également des problèmes de définition pour certains termes (p.ex.: «activité administrative», «service public», «intérêt général»). Dans son avis du 28 février 2017, le Conseil d'Etat avait rendu attentif à une de ces difficultés: «Comme le Conseil d'Etat l'a déjà observé, il n'existe pas de définition constitutionnelle ou légale de la notion d'activité administrative, de sorte que la mise en œuvre de cette disposition risque de susciter des différends. Il reviendra aux tribunaux d'identifier les critères permettant de déterminer si un document correspond ou non à une activité administrative.»

Mme le Président-Rapporteur estime qu'il incombe au législateur de trouver des formulations les plus précises possibles.

Mme le Président-Rapporteur rappelle qu'en ce qui concerne les voies de recours contre des décisions refusant l'accès à un document, il est proposé de prévoir une procédure de révision interne, cela par l'instauration d'une Commission d'accès aux documents. Le demandeur auquel l'accès à un document a été refusé pourra ensuite introduire un recours en annulation contre la décision de refus devant une instance judiciaire. Les instances judiciaires sont également sollicitées en cas de problèmes liés à la nature ou au contenu d'un document (p.ex.: un document occulté ou résumé). Mme le Président-Rapporteur rappelle qu'elle reste convaincue que le référé n'est pas la solution idéale, au vu de l'engorgement des tribunaux administratifs.

Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire LSAP met en garde devant la mise en place de trop de barrières qui limiteraient l'accès des citoyennes et citoyens aux documents détenus par les administrations.

Mme le Président-Rapporteur est consciente du fait que le Conseil de Presse (cf. procès-verbal de la réunion du 2 mai 2016) et le Mouvement écologique préféreraient un large accès aux documents publics. La demande du Conseil de Presse rejoint celle des associations de journalistes qui avaient déjà réclamé un droit d'accès privilégié aux documents détenus par les autorités publiques, dans le cadre des discussions autour de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. A l'époque, les représentants du Conseil de Presse avaient renvoyé aux dispositions du «*Hamburgisches Transparenzgesetz*» du 6 octobre 2012, dont l'article 1^{er} prévoit un «accès immédiat»

(«*unverzüglicher Zugang*») aux informations détenues par les autorités publiques concernées¹. L'oratrice estime qu'il s'agit de trouver un équilibre entre la liberté de la presse et l'efficacité du travail de l'administration au quotidien.

Un orateur du groupe parlementaire LSAP met en garde devant d'éventuels problèmes qui pourraient surgir au niveau de la compatibilité des lois spéciales antérieures par rapport au présent texte qui est à considérer comme une loi générale. Mme le Président-Rapporteur renvoie à l'importance du libellé qui vise *expressis verbis* l'application «(...) d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les organismes visés à l'article 1^{er} (...)» (cf. article 3). Elle rappelle que la situation se pose déjà, suite au vote du projet de loi 6811 concernant la réutilisation de documents officiels.

Mme le Président passe en revue des modifications de texte du projet de loi initial:

Article 1^{er}

Amendement I concernant l'intitulé de l'article 1^{er}

Etant donné que l'article 1^{er} instaure le principe du droit d'accès, il est proposé de modifier le libellé de l'intitulé qui prendrait alors la teneur suivante:

«**Art. 1^{er}. Objet Droit d'accès**»

Article 1^{er}, paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}, étant donné qu'il n'a pas de portée normative distincte de l'article 2.

La commission parlementaire marque son accord avec cette modification de texte.

Amendement II relatif à l'article 1^{er}, paragraphe 2 initial, deuxième phrase

Le Conseil d'Etat note que le premier groupe ne mentionne pas les chambres professionnelles. Le Conseil d'Etat demande si elles sont toutes exclues du champ d'application de la loi ou si elles sont comprises, le cas échéant, parmi les „personnes morales fournissant des services publics“, sinon parmi les „établissements publics“?

Il est proposé de les insérer dans le champ des organismes visés in fine au libellé de l'article 1^{er}.

Amendement III relatif à l'article 1^{er}, paragraphe 2 initial

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en s'alignant sur la terminologie utilisée par la loi communale, il n'est pas indiqué de parler de „tutelle“ communale à l'égard des établissements publics existant au niveau communal, et qu'il serait plus conforme de parler

¹ L'Allemagne dispose de la « „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes» (*Informationsfreiheitsgesetz – IFG*).

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl105s2722.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl105s2722.pdf%27%5D_1497449703993

de «surveillance» des communes sur ces établissements.

Le Conseil d'Etat estime, par ailleurs, loisible que le texte sous revue précise de manière univoque la situation des établissements publics.

La commission propose une formulation tenant compte des remarques du Conseil d'Etat. Le bout de phrase pourrait se lire comme suit: «(...) les établissements publics placés sous leur la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes.»

Amendement IV relatif à l'article 1^{er}, paragraphe 2 initial

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe, tout en faisant état des communes et des établissements publics placés sous leur surveillance, ne mentionne pas les syndicats de communes. Même si ceux-ci peuvent être rangés dans la catégorie des «personnes morales qui ont la charge d'un service public», le Conseil d'Etat recommande de les reprendre dans l'énumération, à la suite des communes.

La commission se rallie au Conseil d'Etat.

Amendement V relatif à l'article 1^{er}, paragraphe 2 initial

Le Conseil d'Etat suggère de reformuler la 2^e phrase du paragraphe 2 qui se lirait alors comme suit:

«Ils ont également accès aux documents détenus par la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, [les Chambres professionnelles] et la Cour des comptes qui correspondent à l'exercice d'une activité administrative.»

La commission parlementaire fait sienne la proposition du Conseil d'Etat, tout en y apportant des modifications textuelles. Le terme «Ils» est à remplacer par «Elles», étant donné qu'on se réfère aux «personnes physiques et morales».

Les chambres professionnelles figureront en fin du texte.

La formulation «[documents] correspondant à l'exercice d'une activité administrative» ne satisfait pas tous les membres. Elle pourrait aussi être remplacée par «[documents] relatifs à une activité administrative» ou «[documents] se rapportant à une activité administrative».

L'article 1^{er} tel qu'amendé, se lirait comme suit:

«Art. 1^{er}. *Objet-Droit d'accès*

~~(1) Les documents accessibles en vertu de la présente loi sont d'office rendus publics et diffusés auprès du public.~~

(2) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous leur la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes, ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents **correspondent / se rapportent** à une activité administrative. ~~Il en est de même des~~ Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, et la Cour des comptes et les chambres professionnelles, dans la mesure où les documents correspondent / se rapportent à une activité administrative.

Echange de vues sur la terminologie

Un membre de la commission demande s'il n'y a pas lieu de préciser la formulation «**les documents correspondant à une activité administrative**». Quels documents exactement sont visés? Ne vaudrait-il pas mieux écrire «dans la mesure où les documents se rapportent à une activité administrative», ou alors «les documents relatifs à une activité administrative», ou «dans la mesure où les documents ont trait à une activité administrative»?

La législation française (loi du 17 juillet 1978) parle de «documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration».

La commission parlementaire discute aussi sur une définition de la terminologie «**activité administrative**» tout en constatant qu'il n'est en général pas facile de donner une définition de la fonction administrative. Doit-on passer par les définitions négatives pour exclure, p.ex., les activités commerciales?

La situation en France:

En France, le droit d'accès s'applique à tous les documents, quels qu'en soient la forme et le support, que produisent les autorités administratives, mais aussi aux documents qu'elles reçoivent des personnes privées. Le livre III du Code des relations entre le public et l'administration s'impose à toutes les autorités publiques et aux organismes privés chargés d'une mission de service public pour les documents liés à cette mission ².

L'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 donne une **définition très large du document administratif**: Il s'agit de tous les documents produits ou reçus par l'administration, qu'ils se présentent sous forme écrite (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires...), sous forme d'enregistrement sonore ou visuel, ou sous forme numérique ou informatique. Sont également concernées les informations contenues dans des fichiers informatiques et qui peuvent en être extraites par un traitement automatisé d'usage courant.

Par «**administration**», on entend les administrations d'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, mais aussi les organismes privés chargés d'une mission de service public. Pour ces derniers, la loi s'applique aux documents qui sont liés, par leur nature, leur objet, ou leur utilisation à la gestion de cette mission.

En revanche, **ne sont pas administratifs**: les documents des juridictions, y compris les juridictions administratives et financières, qui sont liés à la fonction de juger; les documents à caractère judiciaire; les documents d'état civil; les documents privés; et les documents des assemblées parlementaires.

La loi du 17 juillet 1978 n'a vocation à régir que l'accès aux documents détenus par les autorités administratives, conçues comme celles qui relèvent du pouvoir exécutif. Par conséquent, les documents relevant du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire sont exclus de son champ d'application. La Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) considère, d'ailleurs, qu'elle est incompétente pour se prononcer sur leur caractère communicable.

Un document n'est administratif que s'il entretient un lien suffisamment direct avec la mission de service public de l'autorité administrative qui l'a produit ou reçu.

La simple transmission à une autorité administrative ne suffit pas, en général, à conférer à un document un caractère administratif: **il faut, en outre, qu'il s'inscrive dans le cadre de la mission de service public, ce qui nécessite qu'il se rattache à une compétence de cette autorité.**³

La commission parlementaire réfléchit à l'ajout d'une phrase tendant à préciser la notion d'«activité administrative», ne serait-ce qu'en précisant quels documents ne sont pas accessibles: «(...) sont exclus les documents étrangers à la fonction administrative / les documents étrangers à l'activité administrative ne sont pas accessibles», ou alors «sont exclus / ne sont pas accessibles les documents qui n'ont pas trait à la mission de service

² <http://www.cada.fr/l-etendue-du-droit-d-acces,20.html>

³ <http://www.cada.fr/le-lien-avec-la-mission-de-service-public,6096.html>

public». Cependant, étant donné que l'article 1^{er} parle du droit d'accès, et que l'article 4 traite déjà des limites à la communicabilité des documents, la commission fait finalement abstraction d'un ajout supplémentaire.

Article 2

Amendement VI relatif à l'intitulé de l'article 2

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose, au niveau du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} (que la commission propose de supprimer) et de l'article 2 soit d'omettre le concept de diffusion, soit de choisir entre ce concept et celui de la publication. La commission parlementaire opte pour le terme «publication».

L'intitulé de l'article 2 devrait alors être modifié dans ce sens pour se lire:

«**Art. 2. Diffusion Publication** des documents»

Amendement VII relatif à la deuxième phrase de l'article 2

A la deuxième phrase de l'article 2, le terme «diffusés» doit être remplacé par celui de «publiés».

Amendement VIII relatif à la dernière phrase de l'article 2

Suite à une suggestion du Conseil d'Etat, la formulation «Les documents diffusés doivent être tenus à jour» serait modifiée et deviendrait: «En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.»

L'article 2 du projet de loi tel que modifié prendrait la teneur suivante:

«**Art. 2. Diffusion Publication** des documents

Les organismes visés à l'article 1^{er} sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont **diffusés publiés** moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. ~~Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour.~~ En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.»

Echange de vues

Une représentante du groupe parlementaire CSV demande si les administrations sont obligées de mettre à disposition du public plusieurs versions d'un document (ce qui permettrait de suivre son évolution dans le temps) ou si elles doivent remplacer les versions antérieures d'un document par sa version la plus récente.

Le représentant ministériel rend attentif au fait qu'il s'agit de donner un accès facile à des documents susceptibles d'intéresser le grand public. Il est d'avis que seule la version la plus récente d'un document devrait figurer en ligne.

Article 3

Le Conseil d'Etat avait jugé préférable de fusionner les dispositions de l'article 3 avec celles du paragraphe 2 de l'article 1^{er} dans un seul article. La commission parlementaire ne partage pas cette vue, estimant que l'article 1^{er} énonce le principe du droit d'accès, tandis que les

articles 2 et 3 ont trait à la manière selon laquelle ce droit s'exerce, à savoir la consultation des documents publiés, qui est le principe, et la communication des documents sur demande, qui devrait être l'exception.

La commission propose de réunir dans un seul article les dispositions relatives à la communication des documents et donc de fusionner l'article 3 initial avec le paragraphe 2 de l'article 4 initial.

Amendement IX relatif à l'intitulé de l'article 3

L'article 3 serait intitulé «**Communication des documents**».

Amendement X relatif à l'article 3

L'article 3 serait subdivisé en deux paragraphes, le premier ayant trait à l'obligation de communication sur demande et le deuxième reprendrait, sous une forme légèrement modifiée, le paragraphe 2 de l'article 4 initial.

En ce qui concerne la référence à d'«autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents», le Conseil d'Etat est d'avis qu'elle peut être supprimée, étant donné qu'elle n'apporte pas de plus-value, dès lors que les autres dispositions en question ne sont pas spécifiquement visées. La commission parlementaire estime qu'il faut maintenir le texte initial. **Elle est d'avis que des lois antérieures sectorielles, plus favorables, primeront sur le présent texte, même si celui-ci est postérieur et de nature générale («principe de faveur»).** («Dans la mesure où elles sont plus favorables, les présentes dispositions se substituent à toutes dispositions antérieures y relatives prévues par les lois (à désigner nommément.») A noter que la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement couvre un domaine similaire, bien que plus limité.

Il y a lieu d'enlever les tirets et d'en faire des points (suite à la remarque d'ordre légistique du Conseil d'Etat).

Le reste de l'article est discuté au cours de la réunion du lendemain, 13 juin 2017.

3. Divers

La commission décide de se joindre à une réunion de la Commission de l'Economie à l'occasion de la visite de M. Carlos Moedas, membre de la Commission européenne, prévue pour le 6 juillet 2017.

* * *

Luxembourg, le 30 juin 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des
Communications et de l'Espace,
Simone Beissel



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 22 mai 2017

Ordre du jour :

1. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel
- 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry
- Examen du texte article par article
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Claude Lamberty remplaçant M. Eugène Berger, Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

- 1. 6810** **Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**
- 4676** **Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information**

Suite à l'analyse des remarques générales émises par le Conseil d'Etat (voir procès-verbal de la réunion du 15 mai 2017), la commission parlementaire procède à l'examen des articles. Une version écrite des propositions d'amendements sera discutée au cours de la réunion du 12 juin 2017. M. Bodry présentera sa proposition de loi 4676 le 13 juin 2017.

Observations d'ordre légistique

Mme le Président-Rapporteur propose de donner une suite favorable à toutes les propositions d'ordre légistique suggérées par le Conseil d'Etat.

Pour mémoire:

Les OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE émises par le Conseil d'Etat:

«Considérations générales

Il est erroné de placer un tiret entre le chiffre indiquant l'article et le nom de l'intitulé en question. Il y a donc lieu d'écrire:

«**Art. 1^{er}**. ...» etc. (...)

Pour introduire une énumération, il est indiqué de procéder à des subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

Il convient par ailleurs de renvoyer au «paragraphe 1^{er}», «paragraphe 2» etc. et non pas au «paragraphe (1)», «paragraphe (2)» etc.

Il faut finalement écrire «Premier ministre, ministre d'État», «Archives nationales» et «Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises».

Article 11

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence «Mémorial», qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de «Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg».

Remarque préliminaire: Les propositions d'amendements sont relevées ci-après par l'utilisation de caractères **gras et soulignés**. Les propositions de texte du Conseil d'Etat sont reprises à l'endroit des différents articles et sont indiquées par des caractères italiques et soulignés.

Article 1^{er}

Intitulé de l'article 1^{er}

Etant donné que l'article 1^{er} instaure le principe du droit d'accès, il est proposé de modifier l'intitulé de cet article. Si cette proposition trouve l'assentiment de la commission, elle donnera lieu à la formulation d'un amendement.

Le libellé de l'intitulé de l'article 1^{er} est modifié comme suit:

«**Art. 1^{er}**. – **Objet Droit d'accès**»

Article 1^{er}, paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}, étant donné qu'il n'a pas de portée normative distincte de l'article 2.

La commission parlementaire est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

Article 1^{er}, paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} détermine les bénéficiaires du droit d'accès. Le Conseil d'Etat marque son accord avec la référence à toutes les personnes physiques et morales.

Article 1^{er}, paragraphe 2, deuxième phrase

Le Conseil d'Etat note que le premier groupe ne mentionne pas les chambres professionnelles. Le Conseil d'Etat demande si elles sont toutes exclues du champ d'application de la loi ou si elles sont comprises, le cas échéant, parmi les «personnes morales fournissant des services publics», sinon parmi les «établissements publics»?

Mme le Président-Rapporteur propose de les insérer dans le champ des organismes visés.

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en s'alignant sur la terminologie utilisée par la loi communale, il n'est pas indiqué de parler de «tutelle» communale à l'égard des établissements publics existant au niveau communal; il est plus conforme de parler de «surveillance» des communes sur ces établissements.

Le Conseil d'Etat estime, par ailleurs, loisible que le texte sous revue précise de manière univoque la situation des établissements publics.

La commission propose une formulation tenant compte des remarques du Conseil d'Etat. Le bout de phrase pourrait se lire comme suit: «les établissements publics placés sous leur la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes.»

Le Conseil d'Etat donne, en outre, à considérer que parmi les établissements publics dits «étatiques», il en existe certains qui bénéficient d'un statut particulier comme la Banque centrale du Luxembourg (BCL), la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) dont il devra être tenu compte, en aménageant, par exemple, des exemptions formelles pour certains ou tous ces établissements. Le Conseil d'Etat renvoie encore au cas particulier des chambres professionnelles, parmi lesquelles il existe aussi des établissements publics.

Mme le Président-Rapporteur propose que les chambres professionnelles figurent également dans la liste des organismes qui doivent rendre accessibles des documents.

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe, tout en faisant état des communes et des établissements publics placés sous leur surveillance, ne mentionne pas les syndicats de communes. Même si ceux-ci peuvent être rangés dans la catégorie des «personnes morales qui ont la charge d'un service public», le Conseil d'Etat recommande de les reprendre dans l'énumération, à la suite des communes.

Mme le Président-Rapporteur suggère que la commission se rallie au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat tient à souligner que la catégorie des «personnes morales fournissant des services publics» n'est pas limitée aux seules personnes morales de droit public, mais englobe les personnes morales de droit privé qui ont la charge d'un service public.

Le Conseil d'Etat fait observer que les juridictions administratives devront clarifier progressivement la portée des termes de la loi en projet sous avis, dont notamment les notions de «service public» et d'«activité administrative».

Le Conseil d'Etat suggère de reformuler la 2^e phrase du paragraphe 2 comme suit:
«Ils ont également accès aux documents détenus par la Chambre des députés, le Conseil d'État, le Médiateur, [les Chambres professionnelles] et la Cour des comptes qui correspondent à l'exercice d'une activité administrative. »

La commission parlementaire fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. Le terme «Ils» est à remplacer par «Elles», étant donné qu'on se réfère aux «personnes physiques et morales».

L'on peut estimer que les chambres professionnelles sont aussi bien visées par les «personnes morales fournissant des services publics» (critère fonctionnel) que par les «établissements publics» (critère organique). Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de les reprendre expressément dans l'énumération.

Madame le Président-Rapporteur suggère néanmoins qu'elles figurent dans le texte *expressis verbis*.

Afin de garantir une meilleure lisibilité du libellé de l'article, il est proposé d'adapter l'agencement de la 2^e et de la 3^e phrase.

A l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 7, le Conseil d'Etat a relevé, à juste titre, que la notion d'«autorité publique» a été remplacée par une référence aux «organismes visés à l'article 1^{er}», à d'autres endroits de la loi en projet. Il y a, par conséquent, lieu de remplacer cette notion par «organismes visés à l'article 1^{er}».

Lors de la rédaction des amendements, il y aura lieu de reprendre la modification à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 7.

L'article 1^{er} tel qu'amendé, se lirait comme suit:

«Art. 1^{er}. *Objet-Droit d'accès*

~~(1) Les documents accessibles en vertu de la présente loi sont d'office rendus publics et diffusés auprès du public.~~

(2) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous leur la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes, ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative. Il en est de même des Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les chambres professionnelles.»

Echange de vues / Questions

Un représentant du groupe parlementaire LSAP demande si les ONG sont comprises dans les personnes pouvant demander accès à des documents. Il renvoie à la Convention d'Aarhus¹ qui reconnaît un rôle aux organisations non gouvernementales. La loi du 31 juillet 2005² transpose aussi la Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil,

¹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998

² Loi du 31 juillet 2005, Mémorial du 9 septembre 2005

du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Article 2

Diffusion ou publication?

Dans son avis (voir doc. parl. 6810-5), le Conseil d'Etat propose, au niveau du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} et à l'article 2, soit d'omettre le concept de diffusion soit de choisir entre ce concept et celui de la publication.

Mme le Président-Rapporteur suggère d'opter pour le terme «publication». L'intitulé de l'article 2 doit être modifié dans ce sens et, à la deuxième phrase de l'article, le terme «diffusés» doit être remplacé par celui de «publiés».

Le libellé de l'intitulé de l'article 2 devrait donc se lire:

«**Art. 2. Publication** des documents»

Quant au libellé de l'article 2, le Conseil d'Etat se demande si la formulation «les documents diffusés doivent être tenus à jour» ne devrait pas être modifiée comme suit: «En cas de modification d'un document, la version publiée [diffusée] est mise à jour.»

En outre, il soulève la question de savoir si on ne devrait pas prévoir expressément une mention des modifications que le document a connues, à l'instar de ce qui est prévu pour les textes législatifs. Selon les circonstances, les versions antérieures pourraient être également accessibles en ligne (ou si elles ne sont plus en ligne, faire l'objet d'une demande d'accès).

Quant à la proposition de texte du Conseil d'Etat, Mme le Président-Rapporteur propose de l'adopter. Ainsi, la troisième phrase se lirait comme suit: «Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour. En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.»

L'article 2 du projet de loi prendrait la teneur suivante:

«Les organismes visés à l'article 1^{er} sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont **diffusés publiés** moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. ~~Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour.~~ En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.»

En ce qui concerne la deuxième mesure, à savoir celle de la communication, le Conseil d'Etat souligne qu'on peut s'interroger sur l'utilité de conférer au citoyen un droit d'accès à des documents, si ceux-ci sont déjà en libre accès en application de la première mesure (publication). Il relève, à ce propos, que le législateur français a prévu que «le droit à la communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique».

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi font valoir qu'il reste loisible à toute personne de demander la communication de documents, même ceux librement accessibles sur internet, étant donné que «l'accès aux nouvelles techniques n'est pas toujours assuré». Il s'agirait donc d'une mesure visant à lutter contre la fracture numérique. Le Conseil d'Etat considère que les auteurs font preuve d'incohérence, puisque l'article 4,

paragraphe 4, autorise le rejet d'une demande de communication portant sur «un document déjà publié». Il note encore que la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg a supprimé la version papier du Mémorial et que le législateur a ainsi admis que la question d'un accès au numérique ne s'opposait pas à ce choix.

Il fait, par ailleurs, observer que, si la mesure consistant à rendre obligatoire la publication systématique sur internet de tous les documents tombant dans le champ d'application de la loi apparaît comme celle dont la portée est la plus large, au point même de rendre éventuellement superflue la seconde, la communication proprement dite, visée à l'article 3, n'a une portée propre que pour les documents qui ne sont pas publiés, mais que l'administré peut obtenir dès lors qu'il est concerné.

Article 3

Le Conseil d'Etat note que l'article 3 complète les dispositions du paragraphe 2 de l'article 1^{er} par deux précisions, à savoir, d'une part, que le support des documents est sans incidence, et, d'autre part, que les personnes qui demandent à se voir communiquer un document n'ont pas besoin de faire valoir un intérêt justifiant cette demande. A ses yeux, il serait donc préférable de fusionner les dispositions de l'article 3 avec celles du paragraphe 2 de l'article 1^{er} dans un seul article.

Mme le Président-Rapporteur ne partage pas cette vue. L'article 1^{er} énonce le principe du droit d'accès, tandis que les articles 2 et 3 ont trait à la manière selon laquelle ce droit s'exerce, à savoir la consultation des documents publiés, qui est le principe, et la communication des documents sur demande, qui devrait être l'exception.

Elle propose de réunir dans un seul article les dispositions relatives à la communication des documents et donc de fusionner l'article 3 initial avec le paragraphe 2 de l'article 4 initial. Ainsi, l'article 3, à intituler «Communication des documents», serait subdivisé en deux paragraphes, le premier ayant trait à l'obligation de communication sur demande, et le deuxième reprendrait, sous une forme légèrement modifiée, le paragraphe 2 de l'article 4 initial.

En ce qui concerne la référence à «d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents», le Conseil d'Etat est d'avis qu'elle peut être supprimée, étant donné qu'elle n'apporte pas de plus-value, dès lors que les autres dispositions en question ne sont pas spécifiquement visées. Mme le Président-Rapporteur estime qu'il faut maintenir le texte initial, ou alors spécifier au commentaire des articles que cette loi (le présent texte) est de nature plus générale, et sans toutefois modifier les lois plus spécifiques.

Il y a lieu d'enlever les tirets et d'en faire des points (suite à la remarque d'ordre légistique du Conseil d'Etat).

L'article 3 amendé se lirait comme suit:

~~«Art. 3. Principe de la Communication des documents~~

(1) Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les organismes visés à l'article 1^{er}, ces derniers sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent, et qui sont accessibles en vertu de la présente loi, quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

(2) Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:
1. comportent des données à caractère personnel;

Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel 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 pour les organismes visés à l'article 1^{er} d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.

2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique la personne concernée, nommément désignée ou facilement identifiable, à moins que celle-ci n'ait donné son accord;

Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur 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 pour les organismes visés à l'article 1^{er} d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.

~~**comportent une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, à moins que le caractère confidentiel du document n'ait été levé par la personne qui est à l'origine du document.»**~~

Discussion

Une représentante du groupe parlementaire CSV pose des questions par rapport à l'agencement des différents articles.

Mme le Président-Rapporteur estime qu'il faut garder les trois articles pour pouvoir faire la distinction entre le droit d'accès, la publication de documents et la communication des documents. Elle suggère de revenir aux questions concernant l'agencement des articles quand les propositions d'amendements seront disponibles sous forme écrite.

Un membre du groupe CSV revient à la question posée par le Conseil d'Etat sur l'opportunité de fusionner le texte sous rubrique avec un ou plusieurs autres textes concernant l'accès ou la publication à des documents détenus par des instances publiques. Le Conseil d'Etat a notamment mentionné

- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, ainsi que
- la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

Le représentant gouvernemental explique que, selon le Gouvernement, il n'est pas indiqué de procéder à une fusion des trois textes précités. Le projet de loi 6810 risquerait de devenir une loi «fourre-tout» et deviendrait illisible.

En plus, les lois précitées transposent respectivement les directives 90/313/CEE et 2003/93/CE. Non seulement la terminologie y employée est difficilement transposable à la loi en projet, mais encore le caractère évolutif des actes juridiques européens risquerait d'entraîner des modifications fréquentes de ce texte.

Article 4

Le Conseil d'Etat souligne que cet article vise deux cas de figure, à savoir l'exclusion de certains documents du champ du droit d'accès et le régime spécifique de communication. Il propose partant de les traiter dans deux dispositions particulières qui pourraient s'intituler «**Art. 4.** Limites à la publication des documents» et «**Art. 5.** Limites à la communicabilité des documents».

L'examen détaillé de l'avis du Conseil d'Etat portant sur l'article 4 est reporté à la réunion du 12 juin 2017.

Mme le Président-Rapporteur explique que le Conseil d'Etat, dans un souci de clarté - et afin de proposer des réponses par rapport notamment à la question de la communication à la personne concernée d'un document comportant des données à caractère personnel d'autres personnes, ou d'un document comportant une appréciation sur une personne - a proposé une formulation alternative du texte du projet de loi.

Les limites à la publication et à la communication seraient respectivement à inscrire dans les articles 4 et 5.

Texte proposé par Mme le Président-Rapporteur:

«**Art. 4.** Limites à la publication des documents

Ne sont pas accessibles les documents relatifs:

1. aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public;
2. à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée;
3. au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures;
4. à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;
5. à des droits de propriété intellectuelle;
6. à un secret ou une confidentialité protégés par la loi;
7. aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration;
8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à un organisme visé à l'article 1^{er};
9. à la capacité des organismes visés à l'article 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs;
10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

Art. 5. Limites à la communication des documents

La demande de communication peut être refusée lorsque:

1. la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés;
2. la demande porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation;
3. la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif;
4. la demande concerne des communications internes.»

Changement de numérotation des articles

Suite à l'introduction d'un nouvel article 5, la numérotation des articles subséquents change , et une adaptation des renvois s'impose également.

*

Article 6 / 5 initial

L'article 5 initial devient l'article 6 suite à l'insertion d'un article 5 nouveau.

Le Conseil d'Etat souligne que le terme «notamment», tel qu'il est utilisé dans le libellé, n'a aucun apport normatif, mais revêt une portée exemplative. A son avis, il peut être omis, étant donné que la demande doit nécessairement contenir les éléments permettant d'identifier le document dont la communication est souhaitée.

Mme le Président-Rapporteur propose de suivre le Conseil d'Etat.

Le 2^e paragraphe de l'article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat note que, pour les administrations, cette disposition fait double emploi avec l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat ou des communes. Toutefois, elle a une portée propre pour les entreprises privées tombant dans le champ d'application de la loi en projet. Le Conseil d'Etat relève que cette obligation d'identifier l'organisme détenteur du document constitue, pour ces entités, une charge nouvelle pour laquelle elles ne sont éventuellement pas outillées.

Le représentant gouvernemental propose de supprimer ce paragraphe. En ce faisant, l'obligation d'identifier l'organisme détenteur du document tombe pour les entreprises privées visées par le champ d'application de la loi en projet. Quant aux autorités administratives, elles sont soumises à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat ou des communes.

Suite à la suppression du paragraphe 3, le paragraphe 4 devient le paragraphe 3.

Le texte modifié se lit (provisoirement et sous réserve des décisions de la commission parlementaire) comme suit:

«Art. 5. 6. *Forme de la demande*

(1) La demande doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir ~~notamment~~ 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 l'administration.

(2) Chaque organisme visé à l'article 1^{er} désigne un agent chargé de la communication des documents.

~~(3) Lorsque l'organisme sollicité ne détient pas le document demandé il transmet la demande à l'organisme qui en est le détenteur, dans la mesure où celui-ci est directement identifiable. Il en informe le citoyen qui a introduit la demande d'accès au document.~~

(4) (3) 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 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1, à préciser sa demande d'information.»

Article 7 / 6 initial

Le paragraphe 1^{er} est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le champ de couverture du concept d'«archivage», utilisé en l'occurrence: archivage au niveau de l'administration qui a reçu ou produit un document et qui en est le détenteur, archivage au niveau des Archives nationales - tel que celui-ci est prévu, après l'expiration du délai d'utilité administrative par le projet de loi 6913 sur l'archivage - ou archivage englobant les deux niveaux?

Le représentant gouvernemental explique que ce paragraphe vise les «Archives nationales» et non pas les archives internes des organismes visés à l'article 1^{er}. En effet,

le dépôt aux Archives nationales ne peut pas être invoqué par l'organisme sollicité comme prétexte justifiant un refus de la demande de communication.

Il conviendrait dès lors de remplacer le terme «communicables» par celui d'«accessibles».

Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il est favorable à la gratuité de l'accès aux documents et renvoie à ce propos à son avis du 24 novembre 2015 sur le projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public. Il donne également, à nouveau, à considérer que, dans la plupart des cas, le calcul et le recouvrement de la redevance risquent de générer un coût supplémentaire au montant de la redevance collectée. Il souligne que si les auteurs du projet de loi maintiennent le choix d'un régime payant, un mécanisme de tarification forfaitaire serait préférable à celui d'une redevance.

Sous réserve des décisions de la commission, l'article 7 (selon la nouvelle numérotation) pourrait se lire comme suit:

«Art.-6- 7. Modalités d'accès aux documents

(1) L'accès aux documents s'exerce:

- par la délivrance de copies en un seul exemplaire;
- par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique à l'administration;
- 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.

(2) Le dépôt aux archives des documents ~~communicables~~ **accessibles** aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication.

(3) 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 des frais de reproduction.»

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

* * *

Luxembourg, le 7 juin 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

Le Président de la Commission de l'Enseignement
supérieur, de la Recherche, des Médias, des
Communications et de l'Espace,
Simone Beissel



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 6 mars 2013

Ordre du jour :

1. Examen d'un avant-projet d'un code de conduite des membres de la Chambre des Députés (transmis par courrier électronique le 28 février 2013)
2. 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry
- 6540 Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration
- Demande du groupe parlementaire LSAP

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. Gast Gibéryen, M. Jacques-Yves Henckes

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Serge Urbany, M. François Biltgen, ministre de la Justice

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

1. Examen d'un avant-projet d'un code de conduite des membres de la Chambre des Députés (transmis par courrier électronique le 28 février 2013)

M. le Président, auteur de l'avant-projet repris sous rubrique, présente succinctement sa proposition de texte transmise, sous forme modifiée, par courrier électronique du 5 mars 2013. Pour le détail, il est prié de se référer au document annexé.

L'orateur rappelle que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été saisie de la résolution du groupe politique déi gréng adoptée à l'unanimité par la Chambre des Députés dans sa séance publique du 13 octobre 2011 et retenant « *d'instaurer un code de déontologie susceptible de fixer des normes et des règles pour les agents publics, les mandataires politiques locaux et nationaux ainsi que les membres du gouvernement afin de préserver les valeurs de la fonction publique luxembourgeoise afin d'éviter à l'avenir tout conflit d'intérêt* ».

Elle a décidé de constituer une documentation rassemblant les Codes de conduite ou de déontologie d'autres pays et d'établir un questionnaire sur les problèmes à traiter. Cette documentation établie pour le début de 2012 englobait les règles déontologiques applicables dans plusieurs pays de l'Union Européenne, dont notamment la Belgique, la France et l'Allemagne, ainsi que le code de conduite des députés européens adopté au cours de 2011. La documentation comprenait également une proposition du groupe politique déi gréng transmise au Président de la Chambre des Députés par courrier du 7 juin 2011 et soumise pour attribution à la Commission du Règlement.

Le questionnaire à établir a été finalisé et transmis aux membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 18 janvier 2012.

Ce questionnaire a été discuté et approuvé lors de la réunion du 25 janvier 2012. Il a été décidé de transmettre ce même questionnaire, sous forme amendée, aux groupes et sensibilités politiques avec prière de se prononcer, jusqu'au 29 février 2012, sur le champ d'application d'un Code de déontologie, sur sa forme et sa valeur juridique.

Lors de la même réunion, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a entendu les experts gouvernementaux l'informant, d'une part, qu'un avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique a été élaboré dans le cadre de la réforme de la Fonction publique et, d'autre part, que le Gouvernement serait en train d'élaborer un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement.

Sur la base d'un large consensus manifesté par les groupes et sensibilités politiques, il a été retenu que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle orienterait ses travaux de rédaction d'un code de déontologie, dont le champ d'application se limite aux seuls députés, sur la base du code récent du Parlement européen, tout en tenant compte de la situation particulière luxembourgeoise.

Cette approche aurait l'avantage de faire appliquer aux députés luxembourgeois les mêmes règles de conduite déontologiques que celles s'imposant aux membres luxembourgeois du Parlement européen.

Le présent Code de conduite vise à prévoir des normes appropriées pour prévenir des conflits d'intérêts. Il comprend 8 articles :

- l'article 1^{er} énonce les principes directeurs ;
- l'article 2 rappelle les principaux devoirs des députés ;
- l'article 3 traite des conflits d'intérêts. Il constitue la pierre angulaire du texte ;
- l'article 4 a trait à la déclaration des députés ;
- l'article 5 concerne la matière sensible des cadeaux ou avantages similaires ;
- l'article 6 met en place un comité consultatif sur la conduite des députés ;
- l'article 7 a trait aux sanctions en cas de violation du Code de conduite. A noter que ces dispositions trouvent application, sans préjudice des dispositions du Code pénal relatives à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et au trafic d'influence ;
- l'article 8 traite de la mise en œuvre du Code de conduite.

Il est encore souligné qu'il n'est pas admissible de prévoir, dans le cadre des règles déontologiques, des dispositions excessives, en violation des droits fondamentaux concernant notamment le respect de la vie privée et familiale.

Suite à cette présentation, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

- Observations du groupe politique CSV

L'objectif du Code de conduite sous examen consiste à établir une plus grande transparence vers l'extérieur permettant aux citoyens de contrôler de plus près l'existence d'éventuels conflits d'intérêts d'un député. Ainsi, les députés doivent faire une déclaration d'intérêts financiers contenant toute une série d'informations à fournir de manière précise. Parmi ces informations figure, entre autres, toute activité régulière rémunérée exercée par le député parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant. A ce titre, il est souligné que ces revenus ne devraient pas être sujets à déclaration, alors qu'un conflit d'intérêts résulte d'une situation dans laquelle un député peut se trouver (par exemple lorsqu'il est membre d'un Conseil d'administration d'une entreprise), indépendamment du montant qu'il touche. S'y ajoute que la déclaration de ces revenus risque de conduire à des jalousies malveillantes.

En outre, il est soulevé la question de savoir s'il ne serait pas judicieux de soumettre l'avant-projet sous examen à une analyse juridique portant sur la protection des données à caractère personnel.

Par ailleurs, il est souligné que l'interdiction d'accepter des cadeaux dépassant une valeur supérieure à 150 EUR risquera de poser problème en pratique, alors que pour bon nombre de cadeaux le prix n'est pas connu. Ainsi, le député devrait s'informer sur le prix du cadeau préalablement à son acceptation.

La participation à des réceptions organisées par exemple par des organisations professionnelles devrait également être réglée par le Code de conduite.

Le comité consultatif ne devrait pas être composé exclusivement par des personnes extérieures à la Chambre des Députés. Des personnes connaissant les rouages de celle-ci devraient également pouvoir y siéger comme le Président ou un membre du Bureau de la Chambre des Députés.

Enfin, l'entrée en vigueur du présent Code de conduite devra être clairement déterminée. Il pourrait entrer en vigueur avec la mise en place du nouveau Parlement.

- Observations du groupe politique LSAP

L'alignement du présent Code de conduite sur celui applicable aux députés européens est accueilli favorablement.

Un représentant du groupe politique LSAP considère que la notion de « *conflit d'intérêts potentiel* » figurant au paragraphe 3 de l'article 3 est source d'insécurité juridique. Il en va de même du point g) du paragraphe 2 de l'article 4. Quant à la prise en charge par un tiers de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour des députés, il plaide pour la mise en place de règles plus strictes. Il s'agit en effet de « *cadeaux* » dépassant de loin le montant de 150 EUR. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 1, l'orateur souligne que le Code de conduite des députés européens prévoit encore l'éventualité d'une infraction commise par le député européen en ce qu'il dispose « *... a commis ou a peut-être commis...* ». Enfin, il ne s'est pas encore forgé une idée définitive quant à la composition du comité consultatif. A ce stade, il a du mal à voir quelles pourraient être les personnalités externes susceptibles de composer cet organe. Le fait que la Chambre des Députés, en tant que premier pouvoir du pays, se soumet à un contrôle externe, s'avère délicat.

Un autre représentant de ce groupe politique est d'avis qu'il faudrait revoir les sanctions existantes et les étoffer, le cas échéant. Il est d'avis que l'article relatif aux cadeaux doit également être revu, notamment à la lumière des dispositions afférentes inscrites dans le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement. Il propose en outre de consulter les rapports d'évaluation récents du GRECO, en examinant de plus près les recommandations qu'il a faites à propos des règles déontologiques existant dans d'autres Parlements. En ce qui concerne la composition du comité consultatif, il plaide pour la nomination de personnes extérieures à la Chambre des Députés, à condition qu'elles disposent d'une expertise certaine sur le fonctionnement de celle-ci.

- Observations du député indépendant Jacques-Yves Henckes

L'intervenant, tout en accueillant favorablement l'alignement du présent Code de conduite sur celui du Parlement européen, demande à ce que les règles soient davantage précisées.

Il est d'avis qu'il faudrait également faire référence aux dispositions pénales relatives à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et au trafic d'influence.

Quant à l'article 5 relatif aux cadeaux ou avantages similaires, il souligne, d'une part, que le montant de 150 EUR devrait être indexé et, d'autre part, qu'il faudrait opérer une distinction entre les cadeaux offerts aux députés en leur qualité de députés et ceux qui leur sont offerts, le cas échéant, dans le cadre de leur activité régulière rémunérée exercée parallèlement à leurs fonctions.

- Observations de la sensibilité politique ADR

L'obligation de déclarer les revenus perçus par le député pour toute activité régulière rémunérée exercée parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant, devra être maintenue.

Il est soulevé la question du contrôle de l'exactitude des déclarations d'intérêts financiers faites par les députés.

Il ne serait pas dans l'intérêt de la Chambre des Députés que les députés se contrôlaient eux-mêmes. Il faudra cependant veiller à ce que l'impartialité et l'objectivité des membres composant le comité consultatif soient garanties.

L'instauration d'une période de carence (par exemple 2 ans) pendant laquelle un ancien député n'a pas le droit de travailler dans des domaines avec lesquels il avait à faire en sa qualité de député, telle que prévue par le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement, ne s'impose pas, vu qu'une restriction pareille ne joue pas non plus pendant le mandat.

L'entrée en vigueur du présent Code de conduite devra être fixée au 1^{er} janvier 2014 au plus tard.

- Observations du groupe politique déi gréng

L'alignement du présent Code de conduite sur celui applicable aux députés européens est également accueilli favorablement. Ainsi, en cas de conflits d'intérêts, la Chambre des Députés pourra s'inspirer des décisions prises en la matière par le Parlement européen.

Il est souligné que le présent texte vise à accroître la transparence et à responsabiliser les députés plutôt qu'à édicter des interdictions. Par conséquent, tous les montants importants devraient être déclarés, afin d'éviter la suspicion que les décisions sont prises dans un intérêt caché.

En ce qui concerne l'activité régulière rémunérée exercée parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant, est à considérer, par opposition à l'activité extérieure occasionnelle rémunérée, comme ayant un caractère privé. Ces revenus ne devraient partant pas faire l'objet de la déclaration d'intérêts financiers. Une autre possibilité pourrait toutefois consister à les soumettre à l'obligation de déclaration, à condition que la déclaration ne soit pas rendue publique.

Étant donné que les députés fournissent les données en question de leur propre gré, dans l'intérêt public et de la transparence, la question de la violation des données à caractère personnel ne se pose pas. Un avis juridique afférent n'est partant pas nécessaire.

Quant aux cadeaux, il faudra tracer une ligne de partage claire entre les cadeaux échangés lors de voyages où les députés représentent la Chambre des Députés officiellement (il s'agit de cadeaux de courtoisie n'ayant aucun caractère suspect) et les invitations personnelles des députés, par exemple à une conférence, pour lesquelles une transparence totale devrait jouer.

Il ne faut pas que des députés actifs soient membres du comité consultatif ; rien ne s'oppose cependant à la nomination d'anciens députés.

La question d'une période de carence pour les activités post-mandat ne se pose pas pour les députés, alors qu'ils ne disposent pas de connaissances initiées des dossiers traités pendant leur mandat.

- Observations du groupe politique DP

Une représentante du groupe politique DP souligne que le présent Code de conduite n'est pas censé réglementer dans le moindre détail les problèmes éventuels auxquels les députés

peuvent être confrontés. Il convient avant tout de les responsabiliser en traçant le cadre et la ligne de conduite.

Elle considère qu'il serait judicieux de saisir le GRECO du présent texte, dès que les discussions seront plus avancées.

L'oratrice souscrit à l'idée que le comité consultatif sera composé de personnes extérieures à la Chambre des Députés, à condition toutefois qu'elles connaissent les rouages de la Chambre des Députés. Dans cet ordre d'idées, il est proposé que le Secrétaire général ou son délégué y assistent à titre consultatif. En outre, elle suggère de changer la dénomination du comité consultatif en celle de « *comité de surveillance* ».

Il est encore souligné qu'au niveau communal, seul le bourgmestre peut prendre des décisions individuelles, de sorte que la disposition afférente de l'exposé des motifs devra être reformulée (cf. l'alinéa 3 à la page 4). En outre, elle s'interroge sur la signification de la phrase « *Tout cadeau offert à un mandataire ou agent public doit faire l'objet d'une suspicion légitime.* » (cf. alinéa *in fine* à la page 4 de l'exposé des motifs).

*

M. le Président exprime le souhait de vouloir comparer le présent texte avec le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement avant d'adopter un texte définitif.

*

La commission continuera l'examen du présent avant-projet lors d'une prochaine réunion.

2. 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

6540 Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

Faute de temps, ce point sera discuté au cours de la prochaine réunion fixée au 13 mars 2013 à 10.30 heures.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexe : - Avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts

Avant-projet

d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts

Exposé des motifs

I. Antécédents

Dans le cadre du débat d'actualité sur la position gouvernementale concernant les projets liés de Wickrange et de Livange, la Chambre des Députés a adopté une résolution retenant « d'instaurer un code de déontologie susceptible de fixer des normes et des règles pour les agents publics, les mandataires politiques locaux et nationaux ainsi que les membres du gouvernement afin de préserver les valeurs de la fonction publique luxembourgeoise afin d'éviter à l'avenir tout conflit d'intérêt ».

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle saisie de cette résolution a décidé, dans sa réunion du 9 novembre 2011, de constituer une documentation rassemblant les Codes de conduite ou de déontologie d'autres pays et d'établir un questionnaire sur les problèmes à traiter.

Cette documentation établie pour le début de 2012 englobait les règles déontologiques applicables dans plusieurs pays de l'Union Européenne, dont notamment la Belgique, la France et l'Allemagne ainsi que le code de conduite des députés européens adopté au cours de 2011.

La documentation comprenait également une proposition du groupe parlementaire déi gréng transmise au Président de la Chambre des Députés par courrier du 7 juin 2011 et soumise pour attribution à la Commission du Règlement.

Le questionnaire à établir a été finalisé et transmis aux membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 18 janvier 2012.

Ce questionnaire a été discuté et approuvé lors de la réunion du 25 janvier 2012. Il a été décidé de transmettre ce même questionnaire, sous forme amendée, aux groupes et sensibilités politiques avec prière de se prononcer, jusqu'au 29 février 2012, sur le champ d'application d'un Code de déontologie, sur sa forme et sa valeur juridique.

Lors de la même réunion, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle entend les experts gouvernementaux l'informant, d'une part, qu'un avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique a été élaboré dans le cadre de la réforme de la Fonction publique et, d'autre part, que le Gouvernement est en train d'élaborer un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement.

Sur la base d'un large consensus manifesté par les groupes et sensibilités politiques, il est retenu que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle oriente ses travaux de rédaction d'un code de déontologie, dont le champ d'application se limite aux seuls députés, sur la base du code récent du Parlement européen tout en tenant compte de la situation particulière luxembourgeoise.

Cette approche a l'avantage de faire appliquer aux députés luxembourgeois les mêmes règles de conduite déontologiques que celles s'imposant aux membres luxembourgeois du Parlement européen.

II. La situation existante

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a dressé un inventaire des mesures existantes en vue de garantir l'indépendance des députés et encore de prévenir la corruption dans le cadre des réponses fournies au questionnaire établi par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe) pour le quatrième cycle d'évaluation. Le questionnaire transmis à la Chambre des Députés par courrier du 25 août 2011 a été à l'ordre du jour des réunions du 9 et du 23 novembre 2011. Les réponses ont été transmises au ministre de la Justice par courrier du Président de la Chambre des Députés du 23 novembre 2011.

En ce qui concerne les textes en vigueur en relation avec la façon dont les députés doivent exercer leur mandat, l'article 50 de la Constitution dispose que « la Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts du Grand-Duché ».

L'article 167 du Règlement de la Chambre des Députés prévoit que les députés exercent leur mandat de façon indépendante. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif.

Quant aux activités professionnelles ou activités rémunérées, l'article 168 du Règlement de la Chambre des Députés prévoit que :

« L'administration parlementaire tient un registre où tout député déclare :

- ses activités professionnelles ainsi que toute autre fonction ou activité rémunérée ;
- les soutiens financiers, en espèces, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et alloués au député dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers.

Les déclarations au registre sont faites sous la responsabilité personnelle du député et doivent être mises à jour.

Le Bureau peut formuler périodiquement une liste des éléments devant, à son avis, être déclarés au registre.

Le registre est public. Il est publié sur le site de la Chambre et peut être consulté auprès de l'administration parlementaire. »

III. Les mesures proposées

La mission confiée à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle consiste à élaborer un texte normatif fixant des règles à caractère préventif pour permettre d'éviter des conflits d'intérêts.

Cette mission comporte trois volets qui méritent d'être clarifiés :

- la définition de la notion de conflits d'intérêts ;
- l'établissement de normes permettant d'éviter les conflits d'intérêt ;

- la mise en place d'un système de contrôle.

1. La notion de conflits d'intérêts

La notion de conflit d'intérêts fait l'objet de définitions diverses qui relèvent des points communs, mais qui restent souvent trop imprécises et ne constituent pas des formulations juridiques concises pour être reprises dans un texte normatif à caractère général.

Dans ses lignes directrices de 2005, l'OCDE établit la définition suivante : « Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. »

Dans sa recommandation N° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics du 11 mai 2000, le Conseil de l'Europe a retenu la définition suivante : « Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti. »

Dans son code de conduite, le Parlement européen (2011/2174) (DEG) prévoit qu'« un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député du Parlement européen a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou une large catégorie de personnes ».

Toutes les définitions, nonobstant leurs différences, présentent plusieurs points communs :

- il suffit qu'il y ait possibilité de conflit, c'est-à-dire les intérêts privés sont susceptibles d'influer sur une prise de décision dans l'intérêt public. Il faut s'assurer que l'impartialité reste garantie, c'est-à-dire que rien ne permet d'admettre que le décideur politique n'a pas agi dans l'intérêt public à l'exclusion de tout intérêt personnel ;

- il ne suffit pas pour qu'il y ait conflit que les intérêts coexistent, mais il faut que les intérêts publics et privés soient opposés ;

- l'existence d'un intérêt personnel opposé n'est pas seulement d'ordre matériel, mais un intérêt moral ou un avantage personnel peut être à la base d'un conflit d'intérêt.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a retenu la définition du Parlement européen dont le Code de conduite a servi de base générale à la rédaction des règles de conduite des membres de la Chambre des Députés.

2. Les normes à établir

Le Code de conduite n'interdit pas les conflits d'intérêts, mais il établit des normes qui permettent soit de prévenir un conflit d'intérêts soit, lorsque le conflit existe, de déterminer les règles pour aboutir à une solution rapide et transparente.

Dans l'optique de la fixation de normes de conduite pour les députés, il n'est pas inopportun de rappeler que les missions des députés consistent à voter des lois et à contrôler le pouvoir

exécutif. L'adoption de textes législatifs intervient sur base de l'avis et d'appréciation d'organes divers dont les chambres professionnelles et surtout le Conseil d'Etat qui doit examiner la conformité des textes par rapport aux normes juridiques supérieures.

L'agencement de la procédure législative tel qu'elle est arrêtée dans la Constitution et dans le Règlement de la Chambre des Députés rend quasiment impossible toute intervention d'un député seul et même d'un groupe restreint de députés dans le sens d'une prise d'influence personnelle en vue de l'adoption d'un texte législatif favorisant un intérêt personnel.

Contrairement à d'autres mandataires politiques, au niveau gouvernemental ou communal, le député ne prend guère de décisions individuelles.

Il convient partant de prévoir des normes appropriées pour prévenir des conflits d'intérêt. Il n'est pas admissible de prévoir, dans le cadre des règles déontologiques, des dispositions excessives, en violation des droits fondamentaux concernant notamment le respect de la vie privée et familiales.

Compte tenu des développements ci-avant, le Code de conduite proposé prévoit les règles suivantes :

- la mise en place d'un mécanisme d'alerte
- le renforcement des déclarations d'activités et d'intérêts
- la réglementation des cadeaux et autres libéralités.

Le système d'alerte exige de tout député qui constate qu'il peut s'exposer à un conflit d'intérêts, de prendre immédiatement des mesures pour y remédier. Le conflit d'intérêts ne peut être prohibé. Celui qui y est confronté doit le résoudre en conformité avec les dispositions du Code de conduite. Si le député ne peut pas résoudre le conflit d'intérêts réel ou potentiel, il peut s'en référer au Président et au comité consultatif.

Les déclarations d'activités prévues d'ores et déjà à l'article 168 du Règlement de la Chambre des Députés sont complétées et renforcées. Les dispositions proposées reprennent, sauf adaptations, le texte prévu au règlement de bonne conduite du Parlement européen.

Le texte tend à réglementer le problème des cadeaux, d'autres libéralités et d'invitations dans la mesure où ils sont liés à l'exercice du mandat de député. Les cadeaux qui n'ont aucune relation avec l'exercice du mandat, tels les cadeaux offerts dans le cadre de la famille peuvent être acceptés même si leur valeur dépasse la limite de 150 EUR. Ces cadeaux ne doivent pas être signalés.

Pour les cadeaux ou libéralités offerts en relation avec l'exercice des fonctions de députés, les cadeaux d'une valeur inférieure à 150 EUR peuvent être acceptés. S'il s'agit de cadeaux ou d'autres avantages offerts lors de visites officielles, ils sont à signaler au Président ou au Bureau.

Les cadeaux ayant une valeur approximative supérieure à 150 EUR sont à refuser.

Pour engager une action efficace en ce qui concerne les cadeaux, il faut que la Chambre des Députés s'exprime clairement dans le sens d'une prohibition de tous les cadeaux et autres avantages en faveur des députés. Tout cadeau offert à un mandataire ou agent public doit faire l'objet d'une suspicion légitime.

3. Un système de contrôle et de sanction

Le texte prévoit un triple degré de contrôle et de sanction

- la responsabilité personnelle du député
- l'assistance et le contrôle du comité consultatif
- les sanctions.

Les valeurs selon lesquelles le député doit orienter son action et qui sont définies à l'article 1^{er} du Code de conduite sont indissociablement liées à une très grande responsabilisation. Le député reste entièrement responsable de son action. Il doit lui-même et sous sa responsabilité décerner et résoudre les conflits d'intérêts. Il doit sous sa responsabilité faire les déclarations d'activité et il doit assumer, le cas échéant, les conséquences de son action.

Il est assisté par un comité consultatif. Ce comité, pour être indépendant et impartial, est composé de personnes extérieures à la Chambre. L'externalisation du contrôle est, à tous les égards, préférable à un système où le député en infraction avec les dispositions du Code de conduite serait « jugé » par ses pairs.

Quant aux sanctions, le texte se réfère à l'article 50 du Règlement de la Chambre des Députés qui prévoit les mesures suivantes :

- le blâme
- le blâme avec exclusion temporaire de la Chambre comportant la privation de l'indemnité allouée au député.

Il faut se rendre à l'évidence que les textes des articles 49 et 50 du Règlement de la Chambre des Députés ne sont pas nécessairement adaptés aux infractions nouvelles qui se dégagent du Code de conduite déontologique.

Le texte tient à ajouter qu'en cas d'infractions prévues par le Code pénal, l'article 23 du Code d'instruction criminelle exige d'en donner communication au procureur d'Etat.

Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts

Article 1^{er}

Principes directeurs

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés luxembourgeois :

- a) s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation de la Chambre des Députés,
- b) agissent uniquement dans l'intérêt général et n'obtiennent ni ne tentent d'obtenir un avantage financier direct ou indirect quelconque en relation avec l'exercice de leur mandat.

Article 2

Principaux devoirs des députés

Dans le cadre de leur mandat, les députés:

- a) ne passent aucun accord les conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce, qui pourrait compromettre leur liberté de vote telle qu'elle est consacrée à l'article 50 de la Constitution,
- b) ne sollicitent, ni n'acceptent ou ne reçoivent aucun avantage financier direct ou indirect, ou toute autre gratification, contre l'exercice d'une influence ou un vote concernant la législation, les propositions de résolution, les déclarations écrites ou les questions déposées auprès de la Chambre des Députés ou de l'une de ses commissions, et veillent scrupuleusement à éviter toute situation susceptible de s'apparenter à la corruption.

Article 3

Conflits d'intérêts

(1) Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.

(2) Tout député qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts prend immédiatement les mesures nécessaires pour y remédier, en conformité avec les principes et les dispositions du présent Code de conduite. Si le député est incapable de résoudre le conflit d'intérêts, il le signale par écrit au Président. En cas d'ambiguïté, le député peut demander l'avis, à titre confidentiel, du comité consultatif sur la conduite des députés, institué à l'article 6.

(3) Sans préjudice du paragraphe 2, les députés rendent public, avant de s'exprimer ou de voter en séance plénière ou au sein des organes de la Chambre, tout conflit d'intérêts réel ou potentiel compte tenu de la question examinée, lorsque celui-ci ne ressort pas avec évidence des informations déclarées conformément à l'article 4. Cette communication est faite par écrit ou oralement au Président au cours des débats parlementaires en question.

Article 4

Déclaration des députés

(1) Pour des raisons de transparence, les députés présentent sous leur responsabilité personnelle une déclaration d'intérêts financiers au Président, dans les 30 jours suivant leur prestation de serment. Pour la déclaration d'intérêts ils utilisent le formulaire joint en annexe. Ils informent le Président de tout changement influant sur leur déclaration, dans les 30 jours suivant ledit changement.

(2) La déclaration d'intérêts financiers contient les informations suivantes, fournies d'une manière précise :

a) les activités professionnelles du député durant les trois années ayant précédé son entrée en fonction à la Chambre des Députés, ainsi que sa participation pendant cette même période aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique,

b) toute indemnité perçue pour l'exercice d'un autre mandat politique,

c) toute activité régulière rémunérée exercée par le député parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant,

d) la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou l'exercice de toute autre activité extérieure à laquelle se livre le député, que celles-ci soient rémunérées ou non,

e) toute activité extérieure occasionnelle rémunérée, si la rémunération totale excède 5 000 EUR par année civile,

f) la participation à une entreprise ou à un partenariat, lorsque des répercussions sont possibles sur la politique publique, ou lorsque que cette participation confère au député une influence significative sur les affaires de l'organisme en question,

g) tout soutien financier, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et qui lui sont alloués dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers.

h) tout autre intérêt financier qui pourrait influencer l'exercice des fonctions de députés.

Les revenus perçus par le député concernant chacun des points déclarés conformément au paragraphe 2 sont placés dans l'une des catégories suivantes :

1. de 5 000 à 10 000 EUR par an;
2. de 10 001 à 50 000 EUR par an;
3. de 50 001 à 100 000 EUR par an;
4. plus de 100 000 EUR par an.

Tout autre revenu perçu par le député concernant chacun des points déclarés conformément au paragraphe 2 est calculé sur une base annuelle et placé dans l'une des catégories établies au paragraphe 2.

(3) Les informations fournies au Président au titre du présent article sont publiées sur le site Internet de la Chambre sous une forme aisément accessible.

(4) Un député ne peut être élu à des fonctions au sein de la Chambre ou de ses organes, être désigné comme rapporteur ou participer à une délégation officielle, s'il n'a pas présenté sa déclaration d'intérêts financiers.

Article 5

Cadeaux ou avantages similaires

(1) Les députés s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 EUR offerts par courtoisie par un tiers ou lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel.

(2) Tout cadeau offert aux députés, conformément au paragraphe 1, lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel est signalé au Président ou au Bureau s'il s'agit du Président.

(3) Les prises en charge par un tiers, à l'exclusion d'institutions publiques internationales, de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour des députés doivent être signalées au Bureau et sont publiées conformément à l'article 4, paragraphe 3.

La portée du présent article, en particulier les règles pour assurer la transparence, peuvent être précisées par le Bureau.

Article 6

Comité consultatif sur la conduite des députés

(1) En vue de l'application du Code de conduite un comité consultatif est institué.

(2) Le comité consultatif est composé de cinq membres nommés par le Bureau au début de chaque période législative.

Le comité consultatif désigne son président.

(3) Les membres du comité consultatif sont choisis en dehors de la Chambre des Députés.

(4) Le comité consultatif donne, à titre confidentiel et dans les trente jours calendaires, à tout député qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des dispositions du présent Code de conduite. Le député est en droit de se fonder sur ces orientations.

Sur demande du Président, le comité consultatif évalue également les cas allégués de violation du présent Code de conduite et conseille le Président quant aux éventuelles mesures à prendre.

(5) Le comité consultatif peut, après consultation du Président, demander conseil à des experts extérieurs.

(6) Le comité consultatif publie un rapport annuel sur ses activités.

Article 7

Procédure en cas d'éventuelles violations du Code de conduite

(1) Lorsqu'il y a des raisons de penser qu'un député a commis une infraction au présent Code de conduite, le Président peut en faire part au comité consultatif.

(2) Le comité consultatif examine les circonstances de l'infraction alléguée et peut entendre le député concerné. Sur la base de ses conclusions, il formule une recommandation au Président de la Chambre quant à une éventuelle décision.

(3) Si, compte tenu de cette recommandation, le Président conclut que le député concerné a enfreint le Code de conduite, il adopte, après audition du député, une décision motivée fixant une sanction qu'il porte à la connaissance du député.

(4) La sanction prononcée comporte l'une des peines prévues à l'article 50 paragraphes (3) à (6) du Règlement de la Chambre des Députés. La sanction est prononcée en séance publique.

(5) Si les faits reprochés au député sont susceptibles de constituer des infractions au Code pénal, le dossier est soumis au procureur d'Etat, conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle.

Article 8

Mise en œuvre

Le Bureau arrête les mesures d'application du présent Code de conduite.

DÉCLARATION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DES DÉPUTÉS
(La présente déclaration est publiée sur le site Internet de la Chambre des Députés)

Je soussigné(e),

Nom et prénom

sur mon honneur et en pleine connaissance du Règlement de la Chambre des Députés, y compris du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts qui lui est annexé,

déclare par la présente :

A) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a), du Code de conduite, mes activités professionnelles durant les trois années ayant précédé mon entrée en fonction de député, ainsi que ma participation pendant cette même période aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique :

Activité(s) professionnelle(s) ou participation(s)	Catégories de revenus			
	1	2	3	4
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				

B) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point b), du Code de conduite, l'indemnité que je perçois pour l'exercice d'un autre mandat politique :

Mandat(s)	Montant de l'indemnité
1.	
2.	
3.	
4.	

C) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point c), du Code de conduite, l'activité régulière rémunérée que j'exerce parallèlement à l'exercice de mes fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant :

Activité(s)	Catégories de revenus			
	1	2	3	4
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

D) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point d), du Code de conduite, ma participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique, ou toute autre activité extérieure à laquelle je me livre, que celle-ci soit rémunérée ou non :

Participation(s) ou activité(s)	Catégories de revenus			
	1	2	3	4
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

E) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point e), du Code de conduite, mes activités extérieures occasionnelles rémunérées (y compris les activités d'écriture, de conférence ou d'expertise), si la rémunération totale excède 5 000 EUR par année civile :

Activités occasionnelles si la rémunération totale excède 5 000 EUR par année civile	Catégories de revenus			
	1	2	3	4
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				

F) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point f), du Code de conduite, toute part dans une société de capitaux ou de personnes, lorsque des répercussions sont possibles sur la politique publique, ou lorsque que ces parts me confèrent une influence significative sur les affaires de l'organisme en question :

Détenition de parts dans une société de capitaux ou de personnes avec répercussions possibles sur la politique publique	Détenition de parts dans une société de capitaux ou de personnes me conférant une influence significative	Catégories de revenus			
		1	2	3	4
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					

G) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point g), du Code de conduite, mes soutiens financiers, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et qui me sont alloués dans le cadre de mes activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers :

1. soutiens financiers :

(*) alloués par

2. soutiens en personnel :

(*) alloués par

3. soutiens en matériel :

(*) alloués par

(*) Indiquer l'identité du tiers ou des tiers concernés.

H) conformément à l'article 4, paragraphe 2, point h), du Code de conduite, toute information complémentaire que je souhaite fournir :

Date :

Signature :



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6325 Projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. Elaboration d'un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés

- Examen et discussion du questionnaire transmis par courrier électronique le 18 janvier 2012
3. 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

- Echange de vues sur la question de la compétence (proposition de loi actuellement pendante devant la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative)

*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot remplaçant Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, M. Luc Feller, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

1. 6325 Projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne

En guise d'introduction, M. le Président-Rapporteur précise que le projet de rapport transmis par courrier électronique le 19 janvier 2012 a été complété et retransmis le 23 janvier 2012, suite à l'avis de la Chambre des Métiers parvenu à la Chambre des Députés en date du 20 janvier 2012.

L'orateur présente succinctement son projet de rapport. Il souligne que son texte fait état des doutes formulés par la commission à l'égard du recours au numéro d'identification personnel dans le cadre d'une initiative citoyenne et de la décision de celle-ci de maintenir, compte tenu des explications des experts gouvernementaux et de l'urgence dans ce dossier, l'autorisation de collecter et d'utiliser le numéro d'identification personnel dans le cadre d'une initiative citoyenne. Toutefois, afin de tenir compte des recommandations de la CNPD et du CEPD, est soulevée la question de l'opportunité de procéder par la suite à la suppression du numéro d'identification personnel du champ d'information du formulaire de déclaration de soutien - Partie B conformément à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 211/2011 qui prévoit que : « *Les Etats membres transmettent à la Commission les changements concernant les informations figurant à l'annexe III. Compte tenu de ces changements, la Commission peut adopter, par voie d'actes délégués, en conformité avec l'article 17 et dans le respect des conditions fixées par les articles 18 et 19, des modifications de l'annexe III.* »

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents. Quant au temps de parole, la commission propose le modèle n°1.

2. Elaboration d'un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés

- Examen et discussion du questionnaire transmis par courrier électronique le 18 janvier 2012

M. le Président souligne qu'il est déterminé à mener à bien la mission confiée à la présente commission d'élaborer un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés. Il précise toutefois que le consensus constitue une condition indispensable.

En ce qui concerne le champ d'application d'un tel Code, l'orateur s'interroge s'il ne faudrait pas l'élargir aux membres du Gouvernement et aux politiciens communaux, exposés davantage aux conflits d'intérêts que les députés. Il rappelle par ailleurs que depuis des années, on est en attente d'un Code de déontologie pour les fonctionnaires, de sorte que se pose la question de les inclure également dans le champ d'application. Il est toutefois relevé que l'élargissement du champ d'application aux personnes évoquées ci-dessus impliquerait l'élaboration d'une proposition de loi et partant la nécessité de prévoir des sanctions pénales en cas d'infractions aux dispositions de cette loi.

M. le Président propose de demander, pour le 29 février 2012 au plus tard, une prise de position écrite de la part de tous les groupes et sensibilités politiques sur le questionnaire transmis par courrier électronique en date du 18 janvier 2012, en analysant de plus près les questions du champ d'application du Code de déontologie, de la forme de ce texte, ainsi que de sa valeur juridique (caractère contraignant ou non contraignant).

L'expert gouvernemental informe les membres de la commission, d'une part, qu'un avant-projet de règlement grand-ducal fixant des règles déontologiques dans la Fonction publique a été élaboré dans le cadre de la réforme de la Fonction publique et, d'autre part, que le Gouvernement est en train d'élaborer un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement. Ce texte est sur le point d'être finalisé au sein du Ministère d'Etat et il sera par la suite présenté et discuté au sein du Conseil de Gouvernement. Vu la complexité du dossier, il y sera probablement discuté à plusieurs reprises, de sorte que, pour l'instant, il n'est pas en mesure de communiquer un calendrier pour la présentation officielle de ce texte. D'après l'orateur, il faudra regarder par après si ces règles peuvent être regroupées dans un seul texte ou s'il est plutôt indiqué que chacun (Gouvernement, Fonction publique et Chambre des Députés) dispose de ses propres règles, vu qu'il existe toute une panoplie de points (activités post-mandat, activités pendant le mandat etc.) devant être résolus différemment pour les personnes concernées.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- les membres de la commission saluent que des règles déontologiques soient mises en place aussi bien pour les fonctionnaires que pour les membres du Gouvernement ;
- étant donné que le point V « Cumul des mandats » du questionnaire susmentionné dépasse largement le cadre d'un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés, la commission décide de le supprimer ;
- M. le Président soulève la question d'incorporer les futures règles déontologiques applicables aux députés dans le Règlement de la Chambre des Députés, tout en sachant que le droit pénal est une matière réservée à la loi, si bien que des sanctions pénales ne peuvent pas être instaurées dans le Règlement de la Chambre des Députés. Quant à la remarque d'un représentant du groupe politique LSAP que le Règlement de la Chambre des Députés aurait une valeur équipollente à la loi, l'orateur, tout en ne remettant pas en cause cette affirmation, répond que des discussions sur la valeur juridique dudit règlement risqueront pourtant de survenir dans le cadre de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de révision 6030, notamment en ce qui concerne les dispositions ayant trait à la Chambre des Députés ;
- le représentant du groupe politique *déi gréng* donne à considérer que l'objectif de l'élaboration de règles d'éthique applicables aux députés consiste à procéder à une moralisation de la politique en créant plus de transparence pour les électeurs, leur permettant de poursuivre la manière dont les députés gèrent les conflits d'intérêts auxquels ils sont éventuellement confrontés et non pas à placer la politique sous la tutelle des juges. Ainsi, il se prononce contre la mise en place, de façon générale, de sanctions pénales et pour leur application aux cas par cas ;
- sont soulevées les questions de savoir s'il faut instaurer une période de carence pour les activités post-mandat et, dans l'affirmative, si le non-respect de cette période de carence pourrait être poursuivi en justice. Dans la négative, cette règle constituerait seulement un principe moral qui ne tire pas à conséquence, de sorte qu'un titulaire d'une charge publique pourrait profiter indûment de sa fonction antérieure ;

- un représentant du groupe politique LSAP souligne qu'il est important de se donner des règles claires et de définir de manière très précise le conflit d'intérêts en s'inspirant des définitions existantes dans d'autres pays, notamment lorsque des sanctions pénales seront instaurées. Par contre, dans le cas où les règles déontologiques seraient dépourvues de sanctions, il suffirait de prévoir des définitions générales. Ces règles auraient alors plutôt une valeur psychologique et morale ;
- dans le souci de faire progresser ce dossier, le représentant du groupe politique *déi gréng* propose de fixer au début du mois de mars 2012 une entrevue avec le Ministre d'Etat et le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme administrative et peut-être également, sinon dans une réunion à part, avec le SYVICOL et le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, afin de se concerter sur une répartition des tâches et d'élaborer un calendrier obligatoire pour toutes les parties ;
- M. le Président donne à considérer que Luxembourg fera l'objet d'une évaluation dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation du GRECO, de sorte qu'il importe de suivre de plus près les futurs rapports d'évaluation du GRECO d'autres Etats membres afin de connaître les recommandations formulées en la matière par celui-ci. A ce titre, un représentant du groupe politique LSAP propose d'inviter en commission le Secrétaire exécutif du GRECO afin qu'elle soit informée sur les points positifs et négatifs relevés par le GRECO lors de l'évaluation d'autres Etats membres disposant d'ores et déjà d'un Code de déontologie pour les députés;

En guise de conclusion, M. le Président propose d'attendre la prise de position écrite des groupes et sensibilités politiques avant de revenir sur ce dossier et d'avoir par la suite une entrevue avec les ministres respectifs concernés. Il est par ailleurs retenu que l'avant-projet de règlement précité sera transmis par courrier électronique aux membres de la commission.

3. 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

- **Echange de vues sur la question de la compétence (proposition de loi actuellement pendante devant la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative)**

L'auteur de la proposition de loi reprise sous rubrique, actuellement pendante devant la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, explique que son texte, datant de plus de 10 ans, s'inspire de la loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, abrogée entre-temps par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

L'orateur souligne que, dans son avis émis le 16 décembre 2011, le Conseil d'Etat propose de reprendre aussi souvent que possible le texte de la loi du 25 novembre 2005 précitée afin de ne pas créer trop de disparités entre le texte de la loi existante et celui de la proposition de loi. En outre, la Haute Corporation relève « *qu'il faut aussi prendre en considération dans ce cadre la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public et notamment les articles 2 et 3 qui règlent le champ d'application de la loi et donnent des définitions qui devront être identiques dans toute la législation concernant l'accès à l'information afin de ne pas créer des problèmes d'interprétation insolubles. Par ailleurs, il se demande même, en raison de la généralité du texte sous avis, si la loi proposée ne pourrait pas s'appliquer en toutes matières administratives de façon à ce que la loi précitée du 25 novembre 2005 pourrait être fusionnée avec la loi proposée et la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ou même être abrogées, car il n'y a pas de raison objective qui exigerait deux ou trois lois, l'une spéciale pour l'environnement et l'autre*

générale pour les autres matières et une troisième sur la réutilisation de ces informations, pour régler l'accès à l'information ».

En ce qui concerne la question de la compétence, l'orateur estime que la présente commission devrait être chargée de l'instruction de sa proposition de loi, étant donné que cette matière ne concerne pas seulement la Fonction publique, mais également d'autres institutions et relève partant de la compétence du Ministère d'Etat. La commission se déclare d'accord avec la proposition de M. le Président d'adresser une lettre à la Conférence des Présidents demandant son renvoi pour rapport à la présente commission.

La commission est informée que le Ministère d'Etat envisage de déposer au cours de ce semestre un projet de loi relatif à l'accès à l'information prévoyant le principe de l'accès généralisé aux documents publics (la compétence en la matière revient désormais à ce ministère, vu que le champ d'application du projet de loi dépassera le domaine de la Fonction publique et visera également les documents d'autres institutions). Il est encore précisé que, bien que le Luxembourg n'ait pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe du 18 juin 2009 sur l'accès aux documents publics, le projet de loi précité tiendra quand même compte de la plupart des règles y évoquées afin d'éviter une modification de la future loi en cas de ratification de ladite convention. Etant donné que le projet de loi en question vise à élargir le champ d'application, la proposition du Conseil d'Etat de reprendre aussi souvent que possible le texte de la loi du 25 novembre 2005 précitée transposant la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès public à l'information en matière d'environnement ne pourra pas être suivie telle quelle.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers