



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6540

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

Date de dépôt : 05-02-2013

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
05-02-2013	Déposé	6540/00	<u>3</u>
26-06-2013	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (18.6.2013)	6540/01	<u>18</u>
28-06-2013	Avis de la Chambre de Commerce (4.6.2013)	6540/02	<u>27</u>
12-07-2013	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (S.Y.V.I.C.O.L.) (8.7.2013)	6540/03	<u>32</u>
09-09-2013	Avis de la Chambre des Métiers (28.8.2013)	6540/04	<u>37</u>
05-05-2015	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés (5.5.2015)	6540/05	<u>44</u>
06-03-2013	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (27) de la reunion du 6 mars 2013	27	<u>47</u>

6540/00

N° 6540
CHAMBRE DES DEPUTES
 Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

* * *

(Dépôt: le 5.2.2013)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (28.1.2013)	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	6
4) Commentaire des articles	9
5) Fiche financière	13

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration.

Château de Berg, le 28 janvier 2013

Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
 Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le droit d'accès des personnes aux documents détenus par l'administration et le devoir de communication de l'administration constituent des principes qui sont largement reconnus dans les pays de l'Union européenne. Alors que les administrations et services luxembourgeois communiquent leurs documents déjà aujourd'hui souvent de manière informelle, le droit national, à part quelques exceptions sectorielles, ne confère au citoyen aucun droit général pour réclamer la communication d'un document déterminé. L'objet du projet de loi est précisément de créer un tel droit. Il suit, dans ses grandes lignes, les principes mis en place par les législateurs dans les pays voisins et consacre le droit des personnes physiques et morales à un accès général à tous les documents détenus par l'administration. Ce droit est, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe et à l'instar des législations étrangères, assorti de certaines exceptions qui visent à protéger différents intérêts publics et privés.

Le projet de loi marque ainsi le terme provisoire d'une évolution qui aura conduit le législateur dans un premier temps à accorder au citoyen un droit d'accès à l'information administrative dans une optique de protection de ses droits et de ses intérêts, droit qui a été étendu par la suite à des domaines ponctuels sans que le citoyen ne doive nécessairement faire valoir un intérêt personnel pour exercer son droit et qui désormais s'appliquera d'une façon générale à l'ensemble de l'information administrative sans qu'ici encore le citoyen ne soit obligé de faire valoir un intérêt personnel pour avoir accès à l'information qu'il sollicite.

• De la procédure administrative non contentieuse vers un accès ponctuel à l'information administrative

Compte tenu du fait que les citoyens étaient de plus en plus fréquemment concernés dans leur vie quotidienne par l'action administrative, le législateur a essayé de les associer dès la fin des années 70 aux procédures administratives et ceci au stade même de l'élaboration de la décision administrative. Tenant compte des recommandations émises en la matière par le Conseil de l'Europe, le législateur luxembourgeois a adopté le 1er décembre 1978 la loi réglementant la procédure administrative non contentieuse, celle-ci marquant à l'époque une étape importante dans le renforcement de la transparence administrative et dans l'association du citoyen à l'action administrative. Elle fut un premier pas vers la modernisation du fonctionnement de l'administration en reconnaissant au citoyen aussi bien le libre accès au dossier relatif à sa situation administrative chaque fois que celle-ci était susceptible d'être atteinte par une décision administrative que le droit d'obtenir communication des motifs à la base d'une décision administrative individuelle. En outre, toute personne concernée pouvait se faire communiquer les éléments d'information sur lesquels l'administration entendait se baser pour prendre une décision administrative. De même, le citoyen s'est vu octroyer le droit d'être entendu et d'obtenir communication de son dossier personnel.

Les auteurs du projet de loi soulignèrent à l'époque la nécessité de renforcer la relation entre le citoyen et l'administration en notant dans l'exposé des motifs que „... le dialogue et l'obligation d'expliquer le pourquoi de la décision la fera plus aisément accepter par les intéressés, facilitant l'action administrative et établissant un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'Administration“. Cette loi représente dès lors une étape décisive dans l'évolution des relations entre le citoyen et l'administration luxembourgeoise.

La procédure administrative non contentieuse, tout en gardant évidemment sa raison d'être, ne va toutefois pas suffisamment loin dans la reconnaissance des droits des citoyens à l'égard de l'action administrative, alors notamment qu'elle limite l'accès au dossier personnel dans le contexte de décisions administratives individuelles. Le citoyen doit dès lors pouvoir faire valoir un intérêt personnel direct pour accéder à l'information.

Parallèlement à l'instauration de la procédure administrative non contentieuse, une évolution s'est faite à d'autres niveaux dans divers domaines, évolution qui vise à forcer l'administration à s'ouvrir davantage sur le citoyen et à expliquer sa démarche.

Ainsi, les législations successives dans le domaine de l'aménagement du territoire ont imposé aux communes l'obligation d'informer et de consulter les citoyens concernés par une décision de modification des zones d'aménagement. Déjà la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes prévoyait la publication de nouveaux plans approuvés par le conseil communal, cela afin de permettre aux réclamants de présenter leurs objections. Ce principe est également inscrit dans la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire qui impose

aux communes touchées par un plan d'aménagement partiel ou global élaboré à l'initiative du Gouvernement de mettre les personnes concernées en mesure de prendre connaissance du dossier. Outre la convocation d'une réunion d'information publique, le collège échevinal est tenu de communiquer les observations des réclamants au ministre. Cette procédure a été reprise pour l'élaboration d'un plan d'occupation du sol telle qu'elle est décrite dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

L'accès aux documents par les personnes concernées occupe pareillement une place importante dans le cadre de la législation sur les établissements classés. Ce droit fut inscrit dans la loi du 16 avril 1979 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes en imposant au requérant d'une autorisation de déposer les plans y relatifs à la commune où l'établissement est projeté, cela afin de permettre aux intéressés de les consulter.

Dans un autre registre, étant entendu qu'ici tant le secteur public que le secteur privé sont concernés, mais toujours dans la perspective de l'information du citoyen, le législateur a, à la fin des années 70, conféré au citoyen un droit d'accès et de rectification des données nominatives le concernant qui figurent dans une banque de données. Le législateur a inscrit ces principes dans la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques. Soucieux de protéger les personnes contre une utilisation abusive de données nominatives, le législateur a introduit le principe de l'information préalable des personnes auprès desquelles sont recueillies des données nominatives en vue d'un traitement informatique. Toute personne a en outre le droit d'interroger le propriétaire d'une banque de données en vue de savoir si la banque contient des données nominatives le concernant. Le titulaire d'un droit d'accès peut exiger la rectification, la suppression ou la mise à jour des données inexactes. La loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel a repris ces droits d'accès et de rectification tout en sanctionnant le refus de procéder aux rectifications par l'interdiction temporaire ou définitive du traitement.

Le Luxembourg ne suivit toutefois pas la tendance générale qu'on a pu observer dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne dans les années 80 et 90 et qui consistait à introduire dans les législations nationales respectives un droit d'accès général à l'information administrative. Le Grand-Duché continua à considérer l'accès à des documents administratifs comme un accès ponctuel limité à des domaines et secteurs clairement délimités, l'existence d'un intérêt personnel plus ou moins direct restant une condition sine qua non pour pouvoir faire jouer le droit à l'information. Cette législation, tout en lui accordant des droits substantiels, se situait dès lors résolument dans la perspective de la protection du citoyen, et non dans celle de l'exercice d'un droit à l'information pur et simple.

Une première ouverture d'importance visant à dépasser l'approche traditionnelle s'effectua dans le domaine de l'environnement. Le droit communautaire s'est intéressé ici depuis le début des années 1990, à la liberté d'accès à l'information, ce qui explique que le domaine de l'environnement représente le premier secteur dans lequel le législateur a reconnu un droit d'accès général à l'information administrative, cela par le biais de la loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, loi qui a transposé en droit luxembourgeois la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Rompant avec les traditions en place, cette loi permet à toute personne désireuse de prendre connaissance d'une information concernant l'environnement d'en demander la communication. Il est particulièrement important de relever que la personne intéressée n'a pas besoin de faire valoir un quelconque intérêt en vue de la communication d'un document. Afin de protéger toutefois différents intérêts publics et privés, la loi impose des exceptions au droit à l'information.

Le texte précité a été remplacé par la suite par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui a transposé en droit interne la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE. Dans ses travaux préparatoires à la directive, la Commission européenne a justement souligné que l'accès aux documents de l'administration représente un facteur important pour mieux intégrer le citoyen au déroulement de l'action administrative en notant que „la reconnaissance d'un large accès à l'information permet de sensibiliser le public et de susciter son intérêt ... ce qui mènera également à une plus grande participation du public aux processus de décision“.

Ceci dit, et même si les administrations et services de l'Etat procèdent régulièrement à des publications sur leurs activités, les obligations juridiques de publication et d'accès se confinent dès lors à des situations particulières ou à des secteurs limités.

Il est désormais proposé de franchir une étape supplémentaire et d'ouvrir davantage l'administration en direction des citoyens.

- **Vers une relation plus ouverte entre le citoyen et l'Administration**

Exception faite du domaine de l'environnement, l'effort de l'Etat pour assurer l'accès des citoyens à l'information administrative s'est fait plutôt à travers des initiatives ponctuelles. Avec la mise en place du site Internet „Legilux“ et avec la codification des textes législatifs, telle encore la récente publication d'un Code du travail, l'Etat a facilité depuis la fin des années 90 l'accès des citoyens aux textes législatifs et réglementaires essentiels. Cet effort s'est accentué avec la mise en place des sites Internet des départements ministériels qui recourent de plus en plus à cet instrument pour diffuser leur information. Cet outil de la communication avec le citoyen devrait par ailleurs être utilisé pour procéder à la diffusion systématique des documents les plus fréquemment demandés et pour permettre à l'administration de suffire à l'obligation de diffusion des documents administratifs qui lui sera imposée par la nouvelle législation.

Même si l'Internet et les nouvelles technologies de l'information offrent des possibilités nouvelles de consultation et d'échange d'informations avec le citoyen, les administrations doivent améliorer parallèlement les modes traditionnels d'information au contact direct du citoyen.

Face à l'imbrication et à la superposition de textes de plus en plus techniques et à la complexification de l'action administrative qui en résulte, la reconnaissance d'un accès général à l'information détenue par l'administration, le citoyen choisissant librement l'information qui l'intéresse sans devoir documenter un intérêt personnel direct, constitue une nécessité. L'accès aux documents rendra les administrations plus accessibles, leur fonctionnement plus transparent et accentuera leur proximité par rapport aux citoyens. En cela, le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration s'inscrit dans la ligne des réformes initiées au cours des dernières années et qui ont consisté à affirmer à tous les niveaux les droits des citoyens dans leurs rapports avec l'autorité publique.

Ainsi, la politique de simplification administrative, l'institution entre autres de la fonction du Médiateur ou encore la mise en avant de l'instrument du référendum à travers la réforme de la Constitution et la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, en relation avec la reconnaissance désormais d'un droit d'accès aux documents détenus par l'administration, permettront de réorienter et de rééquilibrer de façon fondamentale la relation entre le citoyen et l'administration, un citoyen mieux informé étant à même d'intervenir en toute connaissance dans les processus décisionnels.

L'accès aux documents de l'administration constituera par ailleurs un élément qui conduira les citoyens à s'intéresser davantage à l'action administrative tout en donnant à l'administration la possibilité d'informer le citoyen sur les raisons qui l'amènent à agir et de donner plus de visibilité à son action. L'accès aux documents constituera ainsi un moyen pour faire connaître les projets et l'action de l'autorité publique face aux citoyens. La légitimité de l'action publique et la confiance des citoyens dans l'administration en sortiront renforcées.

- **Les principales orientations du projet de loi**

L'analyse des législations des Etats membres de l'Union européenne montre que le Luxembourg présente un certain retard au niveau de la communication des actes de l'administration. Le présent projet de loi vise à combler ce retard.

A ce titre, il a été tenu compte des recommandations du Conseil de l'Europe synthétisées dans un guide préparé par un groupe de spécialistes sur l'accès aux informations officielles du Comité directeur pour les droits de l'homme publié en 2004, celles-ci ayant débouché à l'adoption, en date du 16 juin 2009, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. Le projet de loi est par ailleurs inspiré de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ainsi que du modèle français de l'accès aux documents administratifs modifié en dernier lieu le 6 juin 2005 et de la législation allemande, le „Informationsfreiheitsgesetz des Bundes“, entrée en vigueur le 1er juin 2006. Finalement, il a été tenu compte de la proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information déposée en date du 20 juin 2000 par Monsieur le Député Alex Bodry.

L'analyse des législations étrangères montre que ces textes reposent tous sur la même structure. Ils consacrent d'abord le principe d'un accès général à tous les documents administratifs, principe qui est toutefois assorti de restrictions parfois absolues, d'autres fois relatives qui sont justifiées par certains

intérêts publics ou privés qu'il convient de protéger. Les textes des législateurs étrangers comportent ensuite des dispositions précisant la forme de la demande, réglant les modalités de l'exercice du droit d'accès et définissant les voies de recours des citoyens. A l'instar de la proposition de loi de Monsieur le Député Alex Bodry, le présent projet de loi entend également suivre cet agencement.

Le projet de loi vise à garantir à toute personne physique et morale le droit d'accéder à sa demande à des documents détenus par les autorités publiques, et cela quel que soit le support du document. Ainsi, la détention d'un document par l'administration est suffisante pour rendre le document en principe communicable. Le Gouvernement n'a pas voulu procéder à une énumération des documents accessibles (dossiers, rapports, études, comptes-rendus, directives, circulaires, notes, ...), étant donné que l'administration luxembourgeoise ne connaît pas une nomenclature clairement hiérarchisée. Face à la diversité des formes que peut prendre un document, le projet de loi définit le principe d'un accès général à tous les documents détenus par l'administration. Ce n'est dès lors pas la forme du document qui est le critère déterminant pour définir le document accessible mais la détention du document par les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle. Cette option a également été retenue par le législateur dans d'autres pays. Ainsi, en Belgique, le document administratif est défini comme „toute information sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose“ tandis que le législateur allemand a retenu que les „amtliche Informationen“ sont „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“. L'option retenue par les auteurs du projet de loi répond en outre à la Convention précitée du Conseil de l'Europe qui désigne par documents publics „toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques“.

Le Conseil de l'Europe souligne dans ses publications que des limitations au droit d'accès général sont nécessaires dans une société démocratique. Le projet de loi prévoit dès lors, à l'instar des législations étrangères, des restrictions au droit d'accès. Ainsi, le Conseil de l'Europe estime nécessaire de protéger différents intérêts fondamentaux qui peuvent entrer en conflit avec le droit d'accès. Ces intérêts concernent la sécurité nationale, la sûreté publique, la prévention et la recherche d'activités criminelles, la protection de la vie privée, la protection des intérêts commerciaux et des autres intérêts économiques, l'égalité des parties à une instance juridictionnelle, la politique économique, la confidentialité des délibérations des autorités publiques et la nécessité pour l'administration de pouvoir réagir face à des demandes excessives et abusives. La protection de ces intérêts peut justifier une restriction de l'accès, étant entendu que les motifs d'exception devront être interprétés de manière restrictive.

Il est prévu de faire du droit d'accès aux documents détenus par l'administration un droit dont jouit toute personne. Les formalités concernant les demandes sont minimales. En principe, le demandeur n'a pas besoin de justifier d'un intérêt particulier pour accéder à un document. La procédure prévoit comme seule condition que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité compétente. Ceci n'empêche évidemment pas qu'il soit également donné suite à des demandes non écrites, mais dans ce cas, l'applicabilité de la procédure de recours ne pourra être garantie. Au service des citoyens, l'administration à laquelle la demande est adressée et qui ne détient pas les documents demandés devra orienter le demandeur vers l'autorité publique compétente. Le projet de loi fixe finalement des délais contraignants endéans lesquels le document devra être remis au demandeur.

En ce qui concerne les modalités d'exercice du droit d'accès, l'accès aux documents donne en principe lieu à la délivrance d'une copie, les administrations ne disposant pas nécessairement des lieux appropriés pour permettre une consultation sur place, celle-ci supposant la création de locaux spécifiques pour recevoir le public. C'est pour cette raison que l'accès est effectué en principe de manière gratuite. Une administration a toutefois la possibilité d'inviter le demandeur à consulter le document sur place notamment si la reproduction nuit à la conservation du document ou lorsqu'elle s'avère trop difficile en raison par exemple de la taille du document.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. – *Objet*

(1) La loi vise à assurer aux personnes physiques et aux personnes morales un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle, désignés ci-après par le terme „autorités publiques“, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.

(2) La loi ne s'applique pas aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes.

Art. 2. – *Principe de la communication des documents*

Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les administrations et services de l'Etat et sous réserve des dispositions de l'article 4, les autorités publiques sont tenues de communiquer les documents qu'ils détiennent, quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, par écrit ou par voie électronique, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

Art. 3. – *Diffusion des documents administratifs*

Les autorités publiques visées à l'article 1er sont tenues de procéder à la publication, sous une forme appropriée et facilement accessible au public, des documents qu'ils détiennent et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population. Ces documents sont diffusés dans la mesure du possible moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Art. 4. – *Limites à la communicabilité des documents*

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

- aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public;
- à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée;
- à l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et au bon fonctionnement de la justice;
- à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;
- à des droits de propriété intellectuelle;
- à un secret protégé par la loi;
- au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique;
- aux intérêts commerciaux et économiques de l'Etat;
- à la capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière;
- à la confidentialité des délibérations du Gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif.

(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;
- font apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice;
- 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.

(3) L'autorité publique peut rejeter une demande de communication dans les cas où:

- la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés;
- la demande porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation;

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

Art. 5. – *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 le ou les documents demandés. 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 autorité publique désigne un fonctionnaire chargé de la communication des documents.

(3) Lorsque l'autorité sollicitée ne détient pas le document demandé elle transmet la demande à l'autorité qui en est le détenteur, dans la mesure où celle-ci est directement identifiable. Elle en informe le citoyen qui a introduit la demande d'accès au document.

(4) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'autorité publique invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, paragraphe (1), alinéa 1, à préciser sa demande d'information.

Art. 6. – *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. Il en est de même lorsque la demande porte sur des documents volumineux.

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

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

(4) 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.

Art. 7. – *Communication des documents*

(1) L'information demandée est mise à la disposition du demandeur dans le mois qui suit la réception de la demande par l'autorité publique.

Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque:

- le volume et la complexité des informations demandées sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté;
- la demande est adressée à l'autorité qui ne détient pas le document;

- l'autorité 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 publiques.

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 sollicitée 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.

(3) Toute décision de refus d'accès est notifiée au demandeur par écrit ou par voie électronique 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.

Art. 8. – Voies de recours

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

(2) Contre la décision de refus, un recours est ouvert devant le tribunal administratif, qui statue comme juge des référés. Le recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision de refus explicite ou à compter de l'expiration du délai visé à l'article 7 paragraphe (4).

La requête en référé contient les noms et domicile des parties, l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions et l'énonciation des informations dont la communication ou la consultation ont été refusées. La requête, en autant d'exemplaires que de parties en cause, et en général toutes les productions des parties sont déposées au greffe du tribunal administratif au plus tard avant l'audience fixée par le président du tribunal administratif ou par celui qui le remplace. L'autorité compétente transmet uniquement au président du tribunal administratif, par la voie du greffe, les informations litigieuses.

Le président du tribunal administratif peut, si le recours est recevable et fondé, enjoindre à l'autorité publique de rendre disponibles, selon la forme la plus appropriée, les informations litigieuses en tout ou en partie.

Les décisions sont rendues sous forme d'ordonnances. Elles sont notifiées au requérant et à l'autorité compétente par le greffe du tribunal administratif, par lettre recommandée.

Elles peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative.

(3) En cas de contestation sur les frais de copies visés à l'article 6, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision intervenue.

Art. 9. – Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Mémorial.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Cet article énonce le principe général que tous les documents détenus par l'administration sont accessibles. Il suffit que les documents sollicités revêtent un caractère administratif, qu'ils se rapportent donc à la gestion d'une activité administrative. Les documents étrangers à la gestion administrative d'un service public et que l'administration est venue à détenir dans le cadre de ces activités ne sont pas accessibles. Ainsi, les documents qui se rapportent à la gestion d'une activité industrielle et commerciale exercée, par exemple, par un établissement public à caractère industriel et commercial tel qu'il est défini par l'instruction du Gouvernement en Conseil du 11 juin 2004 sur la ligne de conduite et les règles générales en matière de création d'établissements publics ne sont pas accessibles.

Le droit d'accès s'exerce à l'égard de tous les documents détenus par une autorité publique. Celle-ci peut donc se voir réclamer un document dont elle n'est pas l'auteur. Une approche différente risquerait de limiter le droit à communication d'un document.

Les documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes et le Médiateur ne rentrent pas dans le champ d'application de la future loi sur l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. L'exclusion du champ d'application du projet de loi, des documents de la Chambre des Députés et du Conseil d'Etat ainsi que des actes du Médiateur vise à marquer leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif. A noter encore que les actes d'instruction du Médiateur peuvent contenir des informations confidentielles dont la publicité pourrait contrarier l'instruction des dossiers. Il appartiendra, le cas échéant, à ces institutions de déterminer s'ils souhaitent rendre leurs documents accessibles au public et de définir leur propre politique dans le domaine de l'accès aux documents.

Article 2

L'article 2 prévoit que le droit d'accès aux documents est ouvert à toute personne physique ou morale. Le principe de l'égalité de tous en matière d'accès explique qu'il ne peut y avoir de distinction entre différents types de demandeurs. Conformément à l'article 2 de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, il n'est pas fait de distinction entre différentes catégories de personnes.

Le demandeur n'a pas besoin de préciser les motifs à la base de sa demande. Il est précisé que les règles mises en place par le projet de loi n'affectent pas d'autres dispositions légales régissant l'accès des citoyens à certaines informations détenues par l'administration, tel qu'il résulte par exemple de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ou de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

L'article précise en outre que l'accès n'est pas limité aux documents qui existent sur un support papier. Le droit d'accès s'exerce quelque soit le support du document en question (texte écrit, photographies, courriels, informations stockées sur un support électronique).

Article 3

Cet article impose, en s'inspirant d'une part d'un principe inscrit à l'article premier de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et d'autre part des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, aux administrations de publier régulièrement les documents essentiels relatifs aux activités relevant de leur compétence. Ce devoir d'information de l'administration peut être considéré comme un complément au droit des personnes à la communication des documents de l'administration. Il s'agit en fait de la généralisation d'une mission que le Service information et presse du Gouvernement (SIP) remplit depuis des années, cela en application de l'article 32 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et qui confère au SIP, entre autres, la mission d'assurer l'information de la presse, mais également du public et des milieux intéressés sur les activités de l'Etat. C'est à ce titre que le SIP diffuse régulièrement sur le site Internet du gouvernement des documents de toute nature élaborés par les ministères et administrations publiques.

Cette obligation de diffusion est réalisable, notamment en raison du développement des nouvelles technologies de l'information mettant ainsi à la disposition des administrations un outil performant pour permettre un accès rapide, facile et direct à l'information.

Certes, le développement d'Internet et des nouvelles technologies de l'information en général n'est pas susceptible de transformer à lui seul les relations des citoyens avec les administrations, mais les avantages de la diffusion de l'information sur Internet sont importants et apparents: la publication des documents y est simple et peu coûteuse pour l'éditeur alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, commode, rapide et économique. L'égal accès aux nouvelles technologies n'étant toutefois pas assuré, cette voie d'accès devra demeurer une alternative à des modes d'accès plus traditionnels.

Article 4

Cet article précise les cas dans lesquels le droit d'accès aux documents ne joue pas. Ces restrictions sont nécessaires pour empêcher la communication de documents dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux. L'autorité publique sollicitée devra, le cas échéant, mettre en balance l'intérêt de la communication d'un document et l'intérêt protégé par un motif d'exception. Etant donné que l'accès aux documents constitue la règle générale, les motifs d'exception doivent être interprétés de manière restrictive.

Le paragraphe (1) de l'article 4 énumère certains types de documents qui ne peuvent être communiqués à quiconque en raison du caractère sensible de leur contenu. Les intérêts à protéger sont essentiellement ceux qui figurent également dans les législations étrangères.

Ainsi, les documents dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité du Grand-Duché ou à la sécurité des personnes ne peuvent pareillement être communiqués. Il s'agit par exemple de documents relatifs aux installations militaires, de plans de sécurité ou de plans de protection de certaines infrastructures critiques. Il en est de même des documents qui peuvent contenir des informations d'ordre personnel ou privé et dont la communication serait contraire à la protection du respect de la vie privée.

Les documents dont la communication risquerait de porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles ne peuvent être communiqués à quiconque sur le fondement de la présente loi. Cette limitation peut, par exemple conduire, tel qu'exposé dans le rapport explicatif qui accompagne la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, à refuser l'accès à des documents reçus par l'autorité publique dans le cadre d'une procédure juridictionnelle dans laquelle elle est partie, cela conformément à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui consacre le droit à un procès équitable. Il y a lieu d'apprécier dans ce cas de figure si la communication du document en raison de son contenu est de nature à empiéter sur le débat devant le juge.

Ne sont pas communicables non plus les documents dont la communication pourrait entraver la recherche de faits punissables, exception qui ne vise pas uniquement les instructions engagées par les autorités policières et judiciaires mais également celles menées par d'autres entités dans le cadre de leur compétence comme le Conseil de la Concurrence ou l'Inspection générale du Travail. Donner libre accès à ce type de documents risquerait de nuire aux enquêtes.

Les documents dont la publication violerait les secrets commerciaux et industriels des entreprises ne sont pas communicables. Sont visés le secret des procédés portant sur les informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication, le secret des informations économiques et financières qui ont trait à la situation économique d'une entreprise et le secret des stratégies commerciales qui concerne des informations sur les prix et pratiques commerciales d'une entreprise.

Il en est de même des documents dont la publication risquerait de porter atteinte aux intérêts commerciaux et économiques de l'Etat. L'objectif principal de cette exception est d'empêcher des atteintes aux positions de négociation de l'Etat. Il peut s'agir, par exemple, des négociations qui sont menées avec un autre Etat au sujet du prix d'acquisition de droits d'émission de gaz à effet de serre à l'étranger.

Afin de permettre au pouvoir exécutif de préparer ses décisions et pour assurer la confidentialité des délibérations du Gouvernement, les documents qui se rattachent directement aux décisions des membres du Gouvernement, tels que les procès-verbaux des réunions du Gouvernement ou de comités interministériels réunissant les membres du Gouvernement, ainsi que les échanges de courriers ministériels, les notes et comptes rendus de réunions élaborés lors de la phase préparatoire à des projets ne sont pas communicables. Sont également visés les comptes rendus d'une réunion dans laquelle des membres du Gouvernement ont débattu d'un projet ainsi que les documents qui retracent les délibérations gouvernementales, qu'il s'agisse de courriers échangés entre des ministres et/ou les principaux responsables des ministères. La référence aux autorités relevant du pouvoir exécutif exclut les délibérations des autorités locales. Cette disposition est nécessaire pour préserver la qualité du processus

décisionnel en permettant, suivant le rapport explicatif qui accompagne la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, „un espace libre pour penser“.

Le paragraphe (2) de cet article prévoit des restrictions à la communication de documents qui comportent des informations personnelles. La communication de ces documents est en principe réservée aux seules personnes concernées.

Le respect de la vie privée des personnes explique que les documents qui contiennent des informations d'ordre personnel ou privé ne sont accessibles qu'à la personne concernée.

La disposition en question ne fait toutefois pas forcément obstacle à la communication du document dans sa totalité. En effet, il suffit bien souvent d'occulter certaines mentions pour que le document devienne librement accessible.

Le paragraphe (3) prévoit des exceptions au droit d'accès qui ne jouent pas automatiquement.

Ainsi, le droit d'accès ne porte que sur des documents achevés. En effet, l'administration doit avoir la possibilité de modifier un projet en cours d'élaboration, cela à l'abri de pressions susceptibles de s'exercer au cours de la phase d'élaboration.

Les documents qui ont fait l'objet d'une diffusion publique échappent également à l'obligation de communication, puisque les citoyens sont censés pouvoir se les procurer par leurs propres moyens. Sont visés les documents publiés par des modes de publicité qui offrent au demandeur des garanties équivalentes à celles qui résultent du droit d'accès (Mémorial, Internet). Cette disposition devrait en outre amener les administrations à procéder régulièrement à la publication des documents qui sont censés intéresser le public.

Ensuite, l'autorité publique n'est pas tenue de faire droit aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. Peuvent être considérées comme abusives les demandes qui traduisent, par leur caractère répétitif et systématique, une volonté de perturber le fonctionnement normal de l'administration. Le demandeur doit avoir manifestement pour objectif de détourner l'esprit de la loi et d'entraver la bonne marche de l'administration. Il y a encore lieu de préciser que la seule circonstance qu'une demande porte sur la communication d'un grand nombre de documents ne la rend pas automatiquement abusive.

Enfin, le projet de texte comporte une disposition analogue à celle prévue dans la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et selon laquelle l'autorité publique n'a pas besoin de publier des communications internes. Il s'agit notamment des notes adressées par un fonctionnaire à un ministre ainsi que des échanges de courriers et de courriels entre les membres du Gouvernement, entre les membres du Gouvernement et leurs fonctionnaires ou entre les fonctionnaires de différents départements ministériels.

Le paragraphe (5) prévoit une possibilité pour conférer le caractère publiable à un document qui ne peut en principe être communiqué en raison du caractère sensible de son contenu. En effet, il suffit parfois d'occulter certaines mentions pour que le document devienne librement accessible à quiconque. Dans certains cas cette solution sera toutefois impossible à mettre en oeuvre, soit parce que le document se présente comme un tout dont il est impossible de dissocier certains passages, soit parce que le nombre des mentions à occulter lui ferait perdre tout son sens.

Article 5

Cet article fixe les principes qui régissent l'introduction d'une demande d'accès.

La procédure est aussi simple que possible. La seule condition est que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité publique. L'autorité publique sollicitée pourra évidemment traiter une demande orale. Pour assurer toutefois l'efficacité des droits de recours, le citoyen a intérêt à faire une demande écrite.

Le demandeur doit indiquer le plus d'éléments possibles afin de permettre à l'administration d'identifier le document qui correspond au but recherché. Si toutefois, l'autorité n'arrive pas à identifier le document susceptible d'intéresser le demandeur en fonction des données reçues, elle n'est pas obligée de continuer sa recherche. L'autorité publique invitera le demandeur à préciser sa demande si la recherche de l'information sollicitée implique un effort de recherche disproportionné en raison d'une demande concernant un domaine trop vaste ou un volume trop important de documents.

Une autorité saisie d'une demande de communication portant sur un document qu'elle ne détient pas ou qu'elle n'a pas compétence pour communiquer elle-même transmet la demande à l'autorité compétente et en avise l'intéressé.

Article 6

L'article 6 précise les modalités d'exercice de l'accès aux documents. En principe, l'accès au document prend la forme de la délivrance d'une copie. L'envoi d'une copie du document sollicité évite au citoyen de se déplacer et à l'autorité de devoir aménager un lieu de consultation. L'administration a la possibilité de délivrer des documents enregistrés sur support informatique. Il se peut par exemple que le document demandé soit accessible par Internet. Dans ce cas, l'autorité publique sollicitée peut orienter le demandeur vers cette source alternative, à condition toutefois qu'elle soit facilement accessible pour le demandeur.

Il est entendu que l'administration sollicitée n'est pas tenue de retravailler un document non disponible sous forme électronique au moment de la demande pour le rendre disponible par la voie électronique.

Le principe de la délivrance d'une copie du document connaît une exception, lorsque la reproduction par copie nuit au document ou si la reproduction est trop compliquée, comme tel pourrait être le cas par exemple pour des documents techniques et des plans dans le cadre d'un plan d'occupation du sol.

Dans la plupart des Etats de l'Union européenne la possibilité du paiement d'une redevance est prévue par le législateur. Etant donné toutefois que le projet de loi fait de la délivrance d'une copie la règle générale, que l'exigence d'une redevance pourrait être considérée comme ayant un effet dissuasif et que le paiement d'une redevance implique une charge administrative difficile à mesurer, il est envisagé d'opérer l'envoi du document dans une première phase à titre gratuit.

Afin de permettre toutefois à l'administration de parer à une situation qui pourrait se présenter en raison de demandes trop nombreuses ou portant sur des domaines dans lesquels des copies en noir et blanc rendent le document incompréhensible, le paragraphe (4) prévoit la possibilité de fixer une redevance en cas de délivrance de copies d'un document.

En application du paragraphe (3), l'archivage d'un document administratif est sans influence sur l'exercice du droit d'accès garanti par la présente loi. En effet, lorsqu'un document est librement communicable en vertu de cette loi, il le reste, quel que soit l'endroit où il est conservé.

Article 7

Cet article détermine les délais endéans lesquels l'autorité publique devra transmettre le document sollicité au demandeur.

L'accès à l'information dans des délais raisonnables est un des éléments essentiels dont dépend le succès du système qui est mis en place. Le délai de réponse est en principe d'un mois. Dans certains cas limitativement énumérés le délai peut être porté à deux mois, sous condition d'en informer le demandeur avant l'écoulement du délai d'un mois. Le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus d'un mois vaut décision de refus. Le demandeur pourra en saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

Article 8

Cet article prévoit la voie de recours contre le refus d'une administration de communiquer un document.

Les instances internationales comme le Conseil de l'Europe ou la Commission européenne recommandent en principe aux Etats de prévoir des procédures rapides. C'est pour cette raison qu'il est envisagé de ne pas retenir le recours de droit commun, à savoir le recours en annulation, mais d'inscrire dans le texte du projet de loi une voie de recours moins formaliste et plus rapide.

A l'instar du recours inscrit dans la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui a transposé dans notre droit interne la directive 2003/4/CE, cet article prévoit le recours en référé devant le président du Tribunal administratif.

*

FICHE FINANCIERE

(article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité
et la Trésorerie de l'Etat)

Les frais supplémentaires engendrés par le projet de loi sont ceux liés au traitement des demandes de communication et des frais de photocopies, ces derniers pouvant cependant être répercutés auprès du demandeur.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6540/01

N° 6540¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration**

* * *

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

(18.6.2013)

Par dépêche du 30 janvier 2013, Monsieur le Premier Ministre a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

*

1. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi vise à garantir à toute personne physique et morale le droit d'accéder, sur demande, à des documents qui correspondent à une activité administrative d'une administration, d'un service de l'Etat, d'une commune ou d'un établissements public placé sous leur tutelle, quel que soit le support du document sollicité.

Au stade actuel, la plupart des autorités publiques communiquent déjà, essentiellement par support électronique, sur leur activité administrative, sans qu'elles n'y soient obligées par une disposition légale (sauf exceptions sectorielles – environnement, aménagement du territoire).

Par ce projet de loi, le Luxembourg entend se rallier à la doctrine de la démocratie dite „ouverte“, en complément à la démocratie participative, qui moyennant une grande transparence de la gouvernance publique entend aboutir à une implication accrue des citoyens, notamment en leur donnant les moyens requis pour contrôler, superviser et prendre part aux décisions de la gouvernance publique.

Selon l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi, ses auteurs entendent renforcer la relation et la confiance entre le citoyen et l'administration publique et forcer l'administration à s'ouvrir davantage sur le citoyen et expliquer sa démarche, ce qui ferait plus aisément accepter les décisions administratives et établirait „un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'Administration“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le projet sous avis s'inscrit dans la philosophie que, dans un système de gouvernance démocratique pluraliste, il n'est pas indiqué de recourir exclusivement aux institutions représentatives élues démocratiquement pour s'assurer de la participation des citoyens aux débats et au processus décisionnel.

Néanmoins, le droit d'accès aux documents ne doit pas seulement s'apprécier par rapport aux attentes individuelles des demandeurs d'accès, mais également par rapport aux missions et contraintes d'intérêt général qui incombent aux prestataires d'un service public, ce qui nécessite forcément des choix et des arbitrages, étant entendu qu'en principe l'intérêt général doit primer sur l'intérêt personnel.

Force est toutefois de constater que, dans les débats dans le cadre du processus décisionnel, le citoyen isolé n'a guère voix au chapitre, et à part sa participation aux élections, il ne s'exprime que rarement, si ce n'est dans le cadre d'un égocentrisme servant de prétexte pour justifier des comportements NIMBY („not in my backyard“, „pas chez moi“) souvent néfastes pour la cohésion sociale et l'intérêt général.

En règle générale, les citoyens ne se manifestent que lorsque la résolution des problèmes devient pressante, alors qu'en dehors des situations d'urgence, le champ libre est davantage laissé à des groupes de pression et de contestation.

Il s'ensuit un risque que le droit d'accès aux documents, sans aucunes précautions et restrictions, détenus par les prestataires de missions de service public ne devienne un instrument et la propriété de groupes de pression au service d'enjeux parfois fort éloignés des thèmes initiaux.

L'instauration d'un droit formel d'accès aux documents détenus par les prestataires de services publics ne constitue ainsi qu'un premier pas dans la bonne direction. Il s'agira donc de dépasser les simples actions d'information et de trouver les moyens pour parvenir à une démocratie participative dans laquelle les structures de concertation touchent toute la société civile et restent représentatives et actives dans la durée.

*

2. MODALITES D'ACCES AUX DOCUMENTS

Les demandes d'accès se font par écrit selon une procédure simplifiée. Chaque autorité publique doit désigner un fonctionnaire chargé de la communication des documents. Les documents sont communiqués par écrit ou par voie électronique. Lorsque l'accès demandé par un citoyen est susceptible d'intéresser une large partie de la population, les documents concernés sont publiés dans une forme appropriée facilement accessible au public au sens large.

Ce droit d'accès s'applique d'une façon générale, sauf exceptions, à l'ensemble des documents administratifs, sans que l'administré ne soit obligé de faire valoir un intérêt personnel pour avoir accès à l'information qu'il sollicite (contrairement à la procédure administrative non contentieuse, pour laquelle le citoyen doit faire valoir un intérêt personnel pour accéder au dossier personnel dans le contexte de décisions administratives individuelles).

Les documents demandés sont en principe transmis dans le mois qui suit la réception de la demande; un silence de l'administration au-delà de ce délai vaut rejet de la demande.

L'acceptation d'une demande implique la délivrance de copies en un seul exemplaire (selon un tarif à fixer par règlement grand-ducal), ou la transmission par voie électronique, ou encore, dans certains cas, la consultation sur place.

Le projet de loi ne s'applique toutefois pas aux documents détenus par la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, le médiateur et la Cour des comptes.

De même, ne sont pas accessibles les documents dont la divulgation serait contraire à la protection de la vie privée ou porterait atteinte à des intérêts publics fondamentaux énumérés dans le projet de loi (relations extérieures, sécurité, ordre public, justice, faits punissables, délibérations du pouvoir exécutif, intérêts commerciaux et économiques de l'Etat, etc.). En outre, l'autorité publique peut rejeter une demande qui concerne des documents qui sont en cours d'élaboration ou inachevés, ou en cas de demande abusive par son nombre ou son caractère systématique ou répétitif.

Les documents communiqués ne peuvent pas être utilisés à des fins commerciales.

Les refus de communication d'un document doivent être interprétés de manière restrictive. Le cas échéant, un document peut être communiqué après occultation ou disjonction de mentions à caractère sensible ou secret.

Toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur par écrit ou par voie électronique sous la forme d'une décision motivée comportant l'indication des motifs du refus ainsi que des voies et délais de recours. Ce recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge des référés et est susceptible d'un appel devant la Cour administrative.

*

3. REMARQUES GENERALES

- a) Le projet de loi concerne une activité exercée directement par les autorités publiques, notamment les administrations et services de l'Etat, les communes et les établissements publics placés sous leur contrôle, c'est-à-dire des institutions chargées d'une mission de service public.

Or, ce ne sont pas uniquement les autorités précitées qui sont en charge d'une mission de service public.

Le droit d'accès aux documents prévu par le projet de loi sous avis devrait donc concerner tout organisme qui a en charge la réalisation d'un service public, quel que soit son statut, y compris des entreprises de droit privé.

Il s'ensuit que le droit d'accès aux documents administratifs publics devrait être étendu aux organismes privés chargés d'une mission publique.

- b) Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, il aurait été tenu compte des recommandations de la Convention n° 205/2009 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

Or, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que ledit exposé des motifs induit en erreur dans la mesure où il affirme bien que la Convention du Conseil de l'Europe a été adoptée le „16 juin 2009“ (au lieu du 18 juin 2009), mais omet de préciser que, jusqu'à ce jour, le Luxembourg n'a pas ratifié ladite Convention!

La raison du refus d'adhésion luxembourgeois est certainement – et le projet de loi sous avis le confirme – à chercher dans le fait que le gouvernement estime qu'en ce qui concerne les limitations possibles à l'accès aux documents publics, la Convention est trop restrictive.

Ainsi, par exemple, selon la Convention du Conseil de l'Europe, les organes législatifs figurent parmi les „*autorités publiques*“ qui doivent appliquer un droit d'accès à leurs documents, alors que le projet de loi sous avis ne s'applique expressément pas aux documents administratifs détenus par la Chambre des députés.

L'exclusion du champ d'application du projet de loi des documents de la Chambre des députés est d'autant plus étonnante que les députés sont les représentants directs des citoyens et doivent en premier lieu leur rendre compte de leurs actes. L'argument que cette exclusion vise à marquer l'indépendance de la Chambre des députés vis-à-vis du pouvoir exécutif rend perplexé. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas quels pourraient être ces documents administratifs à très haute sensibilité et secrets qui mettraient en cause l'indépendance de la Chambre des députés vis-à-vis du gouvernement.

Ceci vaut mutatis mutandis pour le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des comptes, auxquels le projet de loi sous avis ne s'applique pas non plus.

- c) D'un autre côté, la Convention citée comme référence fournit une définition d'un document public¹ alors que le projet de loi se limite, à l'article 1er (1), à l'indication qu'il s'agit en l'occurrence de „*documents (qui) correspondent à une activité administrative*“.

Néanmoins, le commentaire de cette disposition précise que „*tous les documents détenus par l'administration sont accessibles*“. Dès lors, les rapports, études, comptes rendus, notes, etc., quel que soit leur forme, seront accessibles, sous réserve de l'article 4 qui fixe des critères qui permettent de classer des documents comme non communicables et dont l'autorité publique peut rejeter une demande d'accès.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics reconnaît que, dans l'intérêt public, une restriction dans la communication de documents administratifs peut s'avérer indispensable, mais elle s'interroge sur la mise en application de ces critères.

- d) Le commentaire de l'article 7 du projet de loi traite, sans autres explications, d'une „*Commission d'accès aux documents administratifs*“ à laquelle il peut être fait appel en cas de silence de l'autorité publique dépassant le délai d'un mois (ce qui équivaut à un refus d'accès).

Ledit commentaire ne fournit aucune information sur le fonctionnement et la composition de cette commission, alors que le projet de loi ne l'évoque même pas! La Chambre se demande s'il s'agit

¹ Document public: „*toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques*“

dans le texte du projet de loi d'un oubli ou s'il s'agit dans le commentaire des articles d'une simple erreur provenant d'un „copy/paste“ d'un document traitant du sujet dans un Etat voisin.

Comme le projet de loi reste donc muet en la matière, l'autorité publique dispose d'un très grand et exclusif pouvoir discrétionnaire pour communiquer ou non des documents demandés.

Des critères permettant un refus d'accès comme „*intérêts commerciaux et économiques de l'Etat*“ ou „*capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière*“, de même que „*la manière restrictive*“ (de laquelle doivent être traités les motifs de refus), relèvent d'un flou qui laisse au pouvoir décisionnel une très grande marge de manoeuvre qui risque d'aboutir à des interprétations abusives. Tout cela est évidemment contraire à l'esprit du projet de loi qui, rappelons-le, entend „*renforcer la relation entre le citoyen et l'administration*“ et établir „*un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'administration*“.

Contrairement à ce qui est prévu dans nos trois pays voisins, le Luxembourg n'a apparemment pas l'intention d'instaurer une commission de contrôle du bien-fondé des motifs invoqués pour refuser une demande d'accès aux documents, et il se limite à renvoyer à des recours devant des instances judiciaires administratives, dont les procédures et frais sont évidemment de nature à dissuader bon nombre de citoyens d'insister sur l'application de leur droit d'accès.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les critères susceptibles de rendre un document non communicable repris à l'article 4 ne sont acceptables que s'ils sont associés à une possibilité de recours extrajudiciaire devant une commission indépendante.

En France, à titre d'exemple, si le prestataire d'un service public refuse l'accès aux documents, explicitement ou implicitement (en cas de silence gardé pendant plus d'un mois), le demandeur peut s'adresser par écrit ou par voie électronique, dans un délai de deux mois, à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) appelée à se prononcer sur le caractère communicable ou non des documents demandés.

La CADA accuse réception de la demande d'avis, et indique la date de la séance lors de laquelle elle examinera la demande. Le délai théorique dont elle dispose pour répondre est d'un mois (légèrement plus élevé en pratique, selon la complexité de l'affaire et l'encombrement de ses services).

Son avis peut prendre plusieurs formes: „*favorable*“ à la communication des documents, „*favorable sous certaines réserves*“, ou „*défavorable*“. Elle peut déclarer la demande „*sans objet*“ (si les documents n'existent pas ou s'ils ont déjà été transmis au demandeur, etc.), „*irrecevable*“ (si la demande tend à obtenir de simples renseignements, n'est pas assez précise, etc.) ou „*se déclarer incompétente*“ (si l'accès à ces documents est régi par un régime spécial, par exemple).

Son avis est ensuite transmis tant au demandeur qu'à l'administration concernée.

Si le demandeur n'est pas satisfait de l'avis rendu par la CADA, il peut saisir le Tribunal administratif. Ce recours est dirigé contre le refus opposé par l'administration; les avis de la CADA ne peuvent pas faire l'objet d'un recours. Cependant, le juge administratif suit en général les avis rendus par la CADA.

La CADA se compose de trois magistrats, trois élus, un professeur d'université et quatre personnalités qualifiées.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics insiste donc sur la création d'une telle instance extrajudiciaire.

- e) Le droit d'accès ne porte que sur des documents achevés afin de laisser à l'autorité la possibilité de modifier un projet en cours d'élaboration sans pour autant être soumise à des pressions exercées déjà au cours de la phase d'élaboration.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics reconnaît que, des fois, selon le cas, une telle disposition peut s'avérer nécessaire, mais elle estime toutefois qu'elle devrait être entourée de la garantie que le document achevé sera communiqué avant la prise de la décision définitive dans l'affaire à la base de la demande d'accès afférente. Le refus d'un accès à un document au motif qu'il n'est pas achevé devrait également être susceptible d'un recours devant la commission d'accès aux documents administratifs.

- f) Le projet de loi introduit la possibilité d'occulter ou de disjoindre des parties déterminées d'un document avant de le déclarer communicable. La Chambre s'y oppose puisqu'une telle manipulation risque d'altérer le sens d'un document et est de nouveau certainement contraire à l'objectif de créer un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'Administration.

g) Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate avec stupéfaction que, selon la fiche d'évaluation d'impact annexée au projet de loi, ce dernier ne comporterait pas de charge administrative, alors qu'il comporte manifestement de nouvelles missions pour l'autorité publique et est susceptible de trouver un très grand intérêt, surtout auprès des médias.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler, une fois de plus, qu'on ne peut, d'un côté, augmenter régulièrement les missions des agents publics et, de l'autre côté, incriminer l'administration publique de gonfler ses effectifs!

*

4. EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

L'article 1er du projet de loi précise qu'il est fait usage en l'occurrence du terme „*autorités publiques*“ pour désigner les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle.

En conséquence, dans le titre de la loi, la désignation „*documents détenus par l'administration*“ est a priori inappropriée.

Comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le droit d'accès aux documents devrait être étendu aux organismes privés chargés d'une mission publique, elle propose de modifier comme suit l'intitulé du projet: „*Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par les autorités publiques et les organismes chargés d'une mission de service public*“.

Article 1er

Conformément au commentaire des articles, il y a lieu de préciser que le droit d'accès s'applique à tous les documents, produits ou non par celui qui les détient.

Etant donné que le projet de loi prévoit néanmoins des exceptions à ce principe général, la Chambre propose de rédiger comme suit l'article 1er:

„La loi vise, sous réserve des dispositions de l'article 4, à assurer aux personnes physiques et morales un droit d'accès à tous les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle, désignées ci-après par le terme „autorité publique“, ainsi que par un organisme chargé d'une mission de service public, dans la mesure où les documents comportent une activité administrative.“

A la lumière de ses remarques générales présentées ci-avant et traitant de l'exclusion du champ d'application du projet de loi de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, du Médiateur et de la Cour des comptes, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de biffer le paragraphe 2 de l'article 1er.

Article 2

Selon la formulation proposée, l'article 2 ne concerne que les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, donc à l'exclusion des communes et établissements publics, alors que ce sont manifestement les autorités publiques, conformément à la définition figurant à l'article 1er, qui doivent être visées.

La Chambre propose donc de formuler comme suit le début de l'article 2: „*Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les autorités publiques et les organismes chargés d'une mission publique, et sous réserve des dispositions de l'article 4, ceux-ci sont tenus (...).*“

Comme les limites à la communicabilité des documents doivent être interprétées de manière restrictive, une motivation de la demande d'accès peut certainement constituer un élément additionnel dans la décision de rendre les documents accessibles ou non.

Dans cet ordre d'idées, et afin d'éviter dans la mesure du possible des abus, la Chambre demande de prévoir l'obligation de motiver toute demande d'accès, à l'image de la procédure administrative non contentieuse, pour laquelle le citoyen doit faire valoir un intérêt personnel. L'article 2 est à modifier en conséquence.

Article 3

Afin d'éviter une avalanche de demandes d'accès pour un même document, les prestataires de service public ont intérêt à diffuser le plus souvent possible des informations susceptibles d'intéresser une large partie de la population.

Article 4

En raison de la grande marge d'interprétation des critères permettant un refus d'accès aux documents sollicités et de l'exclusivité de la décision aux mains des détenteurs du document en question, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère sa demande de création d'une instance de recours extrajudiciaire indépendante pour se prononcer, en cas de contestation, sur le bien-fondé d'une décision de refus d'accès aux documents.

Pour ce qui est de la possibilité laissée aux détenteurs d'un document d'en occulter ou disjoindre certaines parties, la Chambre s'y oppose pour les raisons évoquées sub „3. *Remarques générales*“ ci-avant. Ou bien un document est jugé communicable dans son intégralité ou bien il ne l'est pas. Le paragraphe (5) de l'article 4 est donc à biffer.

Article 5

Le projet de loi impose de désigner un fonctionnaire chargé de la communication des documents. Il reste toutefois muet sur la question de savoir qui dispose du pouvoir d'acceptation ou de refus d'une demande d'accès: est-ce le ministre de tutelle, le chef d'administration, un agent pouvant se prévaloir d'une délégation de pouvoir ou le fonctionnaire précité?

Article 6

Le projet de loi interdit à tous ceux à qui ont été communiqués des documents de les reproduire, diffuser ou utiliser à des fins commerciales.

Pour éviter tout malentendu, il y a lieu de préciser que les médias ne sont pas visés par cette disposition.

A noter que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect de cette disposition. L'article 6 doit donc être complété dans ce sens.

Article 7

La disposition qui veut que le silence gardé par l'administration pendant les délais prévus vaut décision implicite de rejet n'est acceptable que dans la mesure où il sera introduit une possibilité de recours extrajudiciaire revendiquée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Article 8

Le recours devant le tribunal administratif et, le cas échéant, la cour administrative, doit obligatoirement être précédé d'un recours extrajudiciaire devant une commission d'accès aux documents.

*

5. CONCLUSION

Au regard de toutes les questions et de tous les problèmes que soulève le projet sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il sera impossible à transposer dans la pratique dans sa teneur actuelle. Aussi propose-t-elle d'aborder la problématique d'une autre façon, à l'instar de ce qui est pratiqué dans certains pays étrangers, et dont les éléments clés pourraient être les suivants:

- classification des documents en plusieurs catégories d'après des critères objectifs et transparents;
- publication d'office de tous les documents „*anodins*“ ou non problématiques;
- publication sur demande des autres documents;
- définition de critères précis et valables pour refuser la publication d'un document.

Une telle façon de procéder présenterait par ailleurs l'avantage de s'inscrire dans la ligne de la simplification administrative – ce qui n'est assurément pas le cas du projet gouvernemental, bien au contraire!

Ce n'est que sous la réserve expresse et formelle de toutes les observations et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se voit en mesure de marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2013.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6540/02

N° 6540²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(4.6.2013)

Le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration constitue une réforme importante dans le paysage administratif luxembourgeois et vise à combler le retard du Luxembourg en la matière au regard des législations de nos pays voisins et au sein de l'Union européenne¹. Le projet de loi consacre au profit des personnes physiques et morales le droit à un **accès général à tous les documents administratifs détenus par l'administration et sans devoir justifier d'un intérêt personnel** pour accéder à l'information sollicitée. Ce droit d'accès a vocation à s'exercer à l'égard de toutes les autorités publiques, à savoir les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle.

Les **modalités d'exercice de ce droit d'accès** sont déterminées de la manière la plus simple possible. La seule condition est que la demande soit introduite par écrit (librement ou au moyen d'un formulaire type mis à disposition) ou par voie électronique auprès de l'autorité compétente. Le droit d'accès donne lieu soit à la délivrance de copies (en un seul exemplaire), soit à la transmission par voie électronique si le document est disponible sous ce format, soit à la consultation sur place (si la reproduction peut nuire à la conservation du document ou si celui-ci est volumineux). L'accès à l'information est en principe gratuit même si la possibilité de prélever une redevance est d'ores et déjà prévue.

Un **délai contraignant d'un mois** est imposé à l'administration pour remettre le document demandé, susceptible d'être prolongé d'un mois en cas de demande imprécise. En outre, l'autorité à laquelle la demande est adressée et qui ne détient pas les documents demandés est tenue de réorienter le demandeur vers l'autorité publique compétente, conformément aux principes de la procédure administrative non contentieuse. Le silence gardé par l'administration pendant les délais prévus vaut décision implicite de rejet. Toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur par écrit ou par voie électronique et indiquer les motifs de refus ainsi que les voies et délais de recours (à savoir la possibilité de saisir le tribunal administratif dans les 30 jours).

Le projet de loi prévoit des **motifs de refus**, limitativement énumérés et d'interprétation stricte, dans le cas où la communication de documents porterait atteinte à des intérêts publics ou privés jugés fondamentaux tels que la sécurité nationale ou l'ordre public, la prévention et la recherche d'activités criminelles, la protection des intérêts commerciaux et économiques de l'Etat, l'égalité des parties à une instance juridictionnelle, la politique économique, la capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière, la confidentialité des délibérations des autorités publiques et la nécessité pour l'administration de pouvoir réagir face à des demandes excessives et abusives.

*

¹ Un règlement européen (CE) n° 1049/2011 du Conseil et de la Commission du **30 mai 2001** communément appelé „règlement Transparence“ est relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue le projet de loi sous avis qui constitue une étape importante dans le **renforcement de la transparence administrative**, indispensable dans toute société démocratique, et aura un **impact particulièrement positif sur les entreprises implantées au Luxembourg** qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales puisqu'un droit d'accès à l'ensemble de l'information administrative leur sera reconnu.

La Chambre de Commerce se félicite que ce droit d'accès général soit désormais érigé comme étant la règle et que les exceptions soient limitativement énumérées par le projet de loi et s'interprètent de manière restrictive. La généralisation du droit d'accès a ainsi pour effet de renverser le principe encore en vigueur aujourd'hui selon lequel tout est secret sauf ce qui peut exceptionnellement être rendu public en vertu de certaines législations spéciales². Il a également pour conséquence que le demandeur n'est plus obligé de faire valoir un intérêt à agir pour avoir accès à l'information qu'il sollicite.

La Chambre de Commerce se félicite encore qu'à côté de l'obligation faite à l'administration de communiquer les documents administratifs lorsqu'une personne en fait la demande, une obligation de diffusion spontanée des documents détenus par elle et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population soit également imposée à l'administration.

La Chambre de Commerce relève néanmoins que les motifs justifiant un refus de communication des documents ne sont pas suffisamment circonscrits et que la notion d'autorité administrative compétente n'est pas définie.

Concernant les motifs de refus

Les auteurs du projet de loi insistent, tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire de l'article 4 du projet de loi, sur le fait que les exceptions au principe général d'accès aux documents administratifs sont limitativement énumérées et s'interprètent de manière restrictive. Toutefois, aux yeux de la Chambre de Commerce, la liste des intérêts fondamentaux pouvant légitimer le refus de communication de documents pourrait être définie plus restrictivement: ne devrait-on pas, par exemple, regrouper les „intérêts commerciaux et économiques de l'Etat“ avec „la capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière“ dans la mesure où ces deux points se chevauchent? En tout état de cause, la Chambre de Commerce est d'avis que tout motif légitime de refus devrait se limiter aux *informations stratégiques et prospectives* de la politique économique et financière mais que, par contre, un accès général devrait être possible pour toutes les *informations portant sur des situations ex post* (bilans, audits relatifs à cette politique).

Concernant l'autorité administrative compétente

La Chambre de Commerce observe que l'article 1er du projet de loi définit le terme d'„autorités publiques“ de manière incidente en indiquant que le droit d'accès général porte sur „les documents détenus par les *administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle*“. Par ailleurs, le projet de loi se réfère dans les articles suivants tantôt à l'*autorité sollicitée* (article 5 paragraphe (3)) et à l'*autorité détentrice ou non du document demandé* (article 5 paragraphe (3) et article 7) mais ne définit pas la notion d'*autorité compétente*, qui est utilisée uniquement à la fin du projet de loi (article 8). Or, cette notion est fondamentale puisqu'elle permet de déterminer quelle est l'autorité débitrice de l'obligation de communiquer les documents demandés. Pour plus de sécurité juridique, la Chambre de Commerce suggère aux auteurs du projet de loi de préciser si l'autorité compétente doit se comprendre comme étant *l'autorité qui est l'auteur du document* ou plus largement comme étant *l'autorité qui détient le document administratif demandé* (dans ce cas, l'autorité deviendrait compétente du seul fait qu'elle détient le document administratif demandé même si elle n'en est pas l'auteur).

*

2 Il s'agit notamment de la **loi du 10 août 1992** relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, aujourd'hui remplacée par la **loi du 25 novembre 2005**; de la **loi communale du 13 décembre 1988** qui reconnaît au profit de tout habitant de la commune et de toute personne intéressée, le droit de prendre connaissance et copie des délibérations du conseil communal et de la **loi du 28 août 1998** sur les établissements hospitaliers qui reconnaît au patient un droit d'accès à son dossier individuel.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de loi pose le principe de la communication des documents, sans préjudice d'autres dispositions légales accordant déjà „l'accès à des documents détenus par les administrations et services de l'Etat“.

Parmi les dispositions légales particulières concernées, la Chambre de Commerce relève par exemple la loi communale du 13 décembre 1988 (qui reconnaît au profit de tout habitant de la commune et de toute personne intéressée, le droit de prendre connaissance et copie des délibérations du conseil communal) et la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers (qui reconnaît au patient un droit d'accès à son dossier individuel). Dans ce contexte et pour être tout à fait complet, l'article 2 devrait être complété comme suit: „Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les Communes ainsi que les Etablissements publics placés sous leur tutelle (...)“.

Concernant l'article 4

L'article 4 du projet de loi traite des limites à la *communicabilité des documents* en distinguant au paragraphe (1) les documents qui ne sont pas accessibles (au motif qu'ils portent atteinte à un intérêt particulier), au paragraphe (2) les documents qui ne sont communicables qu'aux seules personnes concernées et au paragraphe (3) les documents dont la communication peut être rejetée eu égard à l'objet de la demande (documents en cours d'élaboration ou, au contraire, déjà publiés ...).

Sur un plan formel et dans un souci de cohérence terminologique tant avec l'intitulé qu'avec le paragraphe (2), la Chambre de Commerce recommande qu'au paragraphe (1) de l'article 4 du projet de loi, le terme „accessibles“ soit remplacé par „communicables“.

Sur le fond, la Chambre de Commerce observe une divergence entre le paragraphe (1) qui mentionne le respect de la vie privée comme étant un des intérêts fondamentaux justifiant *une limite absolue à la communicabilité des documents* et le commentaire d'article selon lequel le respect de la vie privée justifie que *les documents sensibles ne soient accessibles qu'à la personne concernée*. A l'instar de ce que prévoient d'autres législations européennes (France, Belgique), la Chambre de Commerce est favorable à la communicabilité limitée des documents contenant des informations privées aux seules personnes concernées (et non à une interdiction absolue). Il conviendrait donc de biffer le tiret relatif au „respect de la vie privée“ du paragraphe (1) et de le placer sous le paragraphe (2).

Concernant l'article 8

L'article 8 du projet de loi traite des voies de recours possibles contre toute décision explicite ou implicite de refus de l'administration et en cas de contestation sur les frais de copies. A cet égard, et pour plus de clarté, le paragraphe (3) de l'article 8 devrait être complété de manière à lire „En cas de contestation sur les frais de copies visés à l'article 6 paragraphe (4) (...)“.

Enfin, la Chambre de Commerce s'étonne que dans le commentaire des articles, spécialement sous l'article 7, les auteurs indiquent que le demandeur pourra saisir une „Commission d'accès aux documents administratifs“ alors que les seules voies de recours possibles sont déterminées à l'article 8 du projet de loi qui ne mentionne pas l'existence d'une telle commission. La sécurité juridique commande donc de clarifier ce point.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6540/03

N° 6540³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration**

* * *

**AVIS DU SYVICOL DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

(8.7.2013)

Le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, déposé à la Chambre des députés en date du 5 février 2013, consacre un véritable droit des personnes à la communication des documents détenus par l'administration, qui n'est plus limité aux seuls documents qui les concernent ou pour lesquels ils peuvent faire valoir un intérêt personnel pour avoir accès à l'information qu'ils sollicitent.

Ledit projet de loi met en outre corrélativement à la charge des administrations publiques, un devoir d'information portant sur les documents qu'elles détiennent et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population.

Le SYVICOL est encore une fois au regret de constater que bien que ledit projet de loi concerne les communes, son avis n'a pas été sollicité en amont par le ministère de tutelle, ce d'autant plus qu'une consultation préalable aurait permis d'éviter des contradictions avec la loi modifiée communale du 13 décembre 1988.

Sur le fond, le SYVICOL partage sans conteste l'un des buts recherchés par les auteurs du projet de loi, qui est de donner plus de visibilité à l'action administrative et d'inciter les citoyens à s'y intéresser davantage. Pour autant, le SYVICOL se demande, pour employer une métaphore, s'il convient d'ouvrir les vannes au risque de noyer les citoyens sous un flot continu d'informations dont la plupart ne rencontreront qu'un écho limité auprès de la population locale.

En outre, si le SYVICOL adhère à l'objectif visé par les auteurs du texte de garantir un accès équitable et transparent des citoyens aux documents essentiels de l'administration relatifs aux activités relevant de sa compétence, il s'inquiète des conséquences concrètes engendrées sur l'activité et l'organisation des communes suite à la diffusion massive de documents administratifs, avec des restrictions minimalistes et sujettes à interprétation.

En effet, d'après l'article 1er du projet de loi, il faut que les documents détenus par l'administration correspondent à une *activité administrative*, ce qui, d'après le commentaire des articles, équivaut aux documents *qui se rapportent à la gestion d'une activité administrative*.

Or, le SYVICOL redoute que l'emploi d'un critère aussi vaste et aux contours imprécis entraîne à la fois une multiplication des demandes de citoyens, et une difficulté pour les administrations à déterminer quels documents seront ou non concernés par la future loi.

En ce qui concerne précisément les documents accessibles au public, le paragraphe 1er de l'article 4 énumère une série de limites, mais le SYVICOL s'interroge sur la praticabilité de certains des critères retenus pour justifier un refus de communication de la part des autorités communales.

Ainsi, l'atteinte éventuelle à l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et au bon fonctionnement de la justice heurte en premier lieu les dispositions légales relatives à la communication des pièces entre parties et à leur production en justice.

Il s'y ajoute que l'administration n'est pas à même de contrôler l'usage qu'un particulier entend faire d'une pièce une fois celle-ci remise, puisque le demandeur n'aura pas à justifier devant les autorités administratives de l'objet de sa démarche.

Le projet de loi prévoit également que les documents portant atteinte à des droits de propriété intellectuelle ne sont pas accessibles, ce qui risque de poser des problèmes en pratique.

En effet, très souvent, les documents des tiers détenus par les administrations sont l'objet de droits d'auteur, l'autorité publique étant seulement propriétaire du support ou simple détentrice, par exemple pour des photographies ou plans d'architecte. Ces oeuvres n'ayant théoriquement jamais été divulguées au public, elles tombent sous le coup de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données, de sorte que leur divulgation et leur reproduction sont restreintes.

Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne vaudrait pas mieux en cas de doute, renvoyer le demandeur vers l'auteur du document réclamé, titulaire des droits de propriété intellectuelle, plutôt que de faire peser sur le fonctionnaire en charge de la communication des documents, la responsabilité de communiquer ou non le document demandé.

Cette liste exhaustive des limites à l'accessibilité des documents comprend finalement *les délibérations du gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif*, ce qui devrait a priori inclure les délibérations prises en séance secrète par les conseils communaux et toutes celles du collège des bourgmestre et échevins.

Pourtant, le SYVICOL est surpris de lire dans le commentaire des articles du projet de loi que „*la référence aux autorités du pouvoir exécutif exclut les autorités locales. Cette disposition est nécessaire pour préserver la qualité du processus décisionnel en permettant, suivant le rapport explicatif qui accompagne la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics „un espace libre pour penser“* “.

A la lecture dudit rapport du Conseil de l'Europe, il devient évident que les commentateurs du projet de loi ont commis un contresens, qu'il convient néanmoins de signaler et de redresser afin d'éviter tout malentendu après l'entrée en vigueur de la loi. En effet, tant le pouvoir exécutif local que le pouvoir exécutif national doivent pouvoir jouir d'une liberté de penser, d'autant plus que les articles 21 et 51 de la loi communale garantissent le secret des délibérations du conseil communal prises à huis clos, respectivement de toutes celles du collège des bourgmestre et échevins.

La deuxième série d'exceptions à la communication des documents restreint le droit d'accès lui-même, puisque seule la personne concernée par ces documents pourra se voir en délivrer une copie.

Concernant les *données à caractère personnel*, le SYVICOL propose de faire un renvoi à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui définit clairement quelles sont les données visées.

D'autre part, le SYVICOL note que les critères retenus sont parfois très subjectifs, par exemple lorsque le document *fait apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice*.

Ce critère dépend donc essentiellement de l'appréciation du document qui sera faite par le fonctionnaire chargé de la communication. Le SYVICOL s'interroge sur la responsabilité qui pèse de fait sur ce fonctionnaire pour le cas où la personne visée par le document serait amenée à contester la divulgation dudit document, notamment en cas d'usage abusif ou répréhensible par le tiers demandeur.

Ce même fonctionnaire aura le cas échéant accès à des données confidentielles afin de déterminer si un document peut être communiqué ou non, ce qui n'est pas souhaitable dans la mesure où l'accès à de tels documents devrait demeurer le plus restreint possible.

Il s'y ajoute que le projet de loi mentionne à plusieurs reprises l'*autorité publique* pour ce qui est par exemple du rejet d'une demande (article 4 § 3) ou la mise à disposition des documents (article 7). Il conviendrait que le projet de loi indique clairement quelles seront les prérogatives du fonctionnaire chargé de la communication des documents, et si le collège des bourgmestre et échevins est in fine l'*autorité publique* visée.

Finalement, l'article 4 § 3 dispose que l'autorité publique peut rejeter dans certains cas une demande de communication. Il s'agit par exemple de l'hypothèse où la demande concerne *des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés*. Le SYVICOL interprète cette disposition en ce sens que les avant-projets de loi, respectivement les avis y relatifs, demeureront non accessibles.

Pour ce qui est plus particulièrement des *communications internes*, les commentateurs du projet de loi citent les *notes adressées par un fonctionnaire à un ministre ainsi que des échanges de courriers et de courriels entre les membres du Gouvernement, etc.*

Pour le SYVICOL, il est entendu que cette disposition concerne également les communications internes de toutes les entités locales. Toutefois, le SYVICOL se demande si les communications entre le secteur communal et le secteur étatique sont également visées par le projet de loi – par exemple les circulaires du Ministère de l'Intérieur aux communes?

A l'article 6 du projet de loi, il convient d'apporter la précision que l'accès aux documents s'exerce soit par la délivrance de copies en un seul exemplaire, soit par la transmission par voie électronique, soit par la consultation sur place.

Enfin, le projet de loi prévoit qu'*un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document*. Dans le commentaire des articles, il est cependant indiqué qu'*il est envisagé d'opérer l'envoi du document dans une première phase à titre gratuit*.

Le SYVICOL ne saurait marquer son accord avec cette disposition qui heurte les articles 24 et 82 de la loi communale, laquelle autorise expressément les communes à réclamer le remboursement des frais de copie de documents remis au public. De nombreuses communes disposent d'ailleurs de règlements communaux qui soumettent la délivrance d'un document à une taxe spécifique.

Cette disposition du projet de loi viole manifestement le principe de l'autonomie communale, et si l'Etat souhaite la gratuité de l'accès aux documents administratifs visés par le projet, il ne saurait cependant l'imposer aux communes. Ceci est d'autant plus vrai que les coûts de reproduction qui pourraient en résulter sont non négligeables – contrairement à l'opinion des auteurs du texte – et viennent s'ajouter aux frais de traitement des demandes, et ce alors même que la fiche financière jointe au projet mentionne que ces frais pourront être répercutés sur le demandeur.

Le projet de loi prévoit finalement que le refus d'accès notifié au demandeur – par voie recommandé ou par mail, avec accusé de réception – devra être motivé et comporter l'indication des voies et délais de recours. En effet, l'article 8 organise un „référé-administratif“, procédure qui n'est d'ailleurs codifiée ni dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ni dans le projet de loi n° 6563 portant modification de la prédite loi.

Un nouveau délai hors du droit commun est introduit par le projet de loi, qui est de trente jours à compter de la notification de la décision de refus explicite respectivement implicite.

Compte tenu des remarques qui précèdent ayant trait à l'imprécision de certains des critères ouvrant droit à la communication des documents au demandeur, le SYVICOL craint que les administrations n'adoptent une position au-delà de la simple prudence en attendant l'éclairage des juridictions administratives, ce qui risque également d'engendrer un contentieux important.

Luxembourg, le 8 juillet 2013

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6540/04

N° 6540⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(28.8.2013)

Par sa lettre du 30 janvier 2013, Monsieur le Premier Ministre a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un droit d'accès général pour toute personne physique ou morale aux documents administratifs, sans faire valoir un intérêt personnel et direct comme c'est le cas actuellement.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une évolution législative qui tempère de plus en plus le principe de l'accès limité du citoyen aux documents administratifs.

Des obligations d'informations particulières ont progressivement été imposées à l'administration dans certains domaines tels que l'aménagement du territoire, les établissements classés et le traitement des données personnelles.

Avec l'approbation de la Convention d'Aarhus par la loi du 31 juillet 2005, un droit d'accès général à l'information en matière d'environnement a par ailleurs été reconnu au citoyen.

Le projet de loi sous rubrique, visant à créer une relation plus transparente entre le citoyen et l'administration, constitue donc l'aboutissement de cette évolution et se justifie, d'après l'exposé des motifs, par „*l'imbrication et (...) la superposition de textes de plus en plus techniques et (...) la complexification de l'action administrative qui en résulte*“.

Les auteurs du projet de loi sous avis font référence aux législations des autres Etats membres ainsi qu'aux recommandations du Conseil de l'Europe et citent l'adoption, le 16 juin 2009, de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

Il est cependant regrettable que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas pris la peine d'expliquer la position du Luxembourg vis-à-vis de cette Convention, qui n'a d'ailleurs à ce jour toujours pas été signée par le Grand-Duché.

Le projet de loi sous rubrique, s'inspirant des textes étrangers, propose de suivre le cheminement suivant:

- Le droit d'accès général à tous les documents administratifs détenus par les „*autorités publiques*“ et l'obligation corrélative pour ces autorités de communiquer les documents à toute personne qui en fait la demande sont affirmés.
- Une nouvelle obligation générale est posée à charge des „*autorités publiques*“ de rendre accessible à tous, via les nouvelles technologies de l'information, les documents administratifs qu'elles détiennent et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population.
- Le droit d'accès général est assorti d'un certain nombre d'exceptions.

Il y a tout d'abord des exceptions „absolues“ qui imposent à l'administration de ne pas communiquer certains documents afin de protéger d'autres droits et intérêts légitimes. Sont ainsi visés „*la préven-*

tion, la recherche ou la poursuite de faits punissables“, le *„caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées*“, etc.

Ensuite, il est prévu que, dans certains cas, l'administration ne peut communiquer les documents demandés qu'à la personne directement concernée par le document, comme les documents comportant des données à caractère personnel ou une opinion qui serait communiquée à titre confidentiel à l'administration.

L'administration peut enfin rejeter une demande lorsqu'elle concerne des documents *„en cours d'élaboration ou inachevés*“, lorsqu'elle porte sur un document *„déjà publié ou réalisé à des fins de commercialisation*“, lorsqu'elle est *„manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif*“ et lorsque qu'elle concerne des *„communications internes*“.

- Les principes qui régissent l'introduction d'une demande d'accès, les modalités de l'accès, les délais de communication et la voie de recours contre le refus d'une demande sont organisés.

La Chambre des Métiers, tout en approuvant la cohérence de cet agencement, entend formuler deux réserves.

Elle regrette tout d'abord **l'absence d'articulation de ce projet avec les dispositions existantes prévues par la procédure administrative non contentieuse**. Ainsi, le projet de loi sous avis se contente de préciser qu'il s'applique *„sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès des documents détenus par les administrations et services de l'Etat (...)*“.

Cette application de l'adage *„generalia specialibus non derogant*“ ne règle cependant pas le problème de l'articulation de ce nouveau droit d'accès général des citoyens avec la procédure administrative non contentieuse telle que fixée par la loi du 1er décembre 1978 (loi d'habilitation) et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

En effet, d'un côté, la procédure administrative non contentieuse issue du règlement grand-ducal de 1979 a une application plus générale que le projet de loi sous rubrique, puisque cette procédure est le droit commun de la procédure administrative s'appliquant à toutes les décisions individuelles émanant d'une autorité administrative.

Mais, d'un autre côté, la procédure administrative non contentieuse fixe des règles plus spéciales en matière de communication de documents que le projet de loi sous rubrique, puisqu'elle ne vise que les demandes liées dans le contexte d'une décision administrative individuelle.

Afin d'éviter un éparpillement des règles, la Chambre des Métiers est d'avis que le projet de réforme devrait s'intégrer dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse qu'il convient donc d'aménager.

La Chambre des Métiers regrette par ailleurs que **le projet de loi exclut de son champ d'application des autorités relevant pourtant de la sphère du droit administratif alors que cela va au détriment de l'objectif de transparence visé par cette réforme**.

Le projet de loi sous avis propose ainsi d'exclure de son champ d'application *„la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes*“ ainsi que toute une sphère de l'action administrative, comme les autorités investies de la gestion d'un service public.

Or, ces exclusions risquent d'aboutir à l'effet inverse que l'objectif visé d'une plus grande transparence des organes de l'Etat.

Cet objectif de transparence n'est-il pas, pour reprendre le préambule de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, *„l'un des éléments clés de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste, opposée à toute forme de corruption, capable de critiquer ceux qui la gouvernent et ouverte à la participation éclairée des citoyens dans les questions d'intérêt général*“?

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

Le texte de l'article proposé manque de précision en ce qu'il prévoit que le droit d'accès concerne les „documents (qui) correspondent à une activité administrative“ sans autre explication, car la première question en matière de droit d'accès est de définir si l'on est, ou pas, en présence d'un „document administratif“.

Cette définition devrait aussi mentionner que le droit d'accès s'applique quel que soit le support du document alors que cette précision est inscrite dans le projet d'article 2.

Le projet de loi pourrait s'inspirer de la définition donnée par le Règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, qui définit par „document“: „tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution“.

La Chambre des Métiers considère par ailleurs que le projet d'article 1 définit de manière trop restrictive les „autorités publiques“ concernées par le droit d'accès.

La notion retenue par le projet de loi sous avis d'„autorités publiques“ semble exclure toute une sphère de l'action administrative, à savoir:

- les personnes morales de droit public qui sont investies d'un service d'intérêt général et dont les décisions sont susceptibles d'un recours devant le juge administratif;
- certaines personnes morales privées, lorsqu'elles accomplissent une mission de service public et qu'elles sont habilitées par le législateur: il s'agit d'autorités „non administratives“ au sens organique, mais qui relèvent du droit administratif pour des actes spécifiques.

Or, pour atteindre l'objectif de cette réforme qui est finalement de garantir une plus grande légitimité de toute l'administration, il conviendrait d'intégrer dans le champ d'application de cette loi toutes les autorités relevant de la sphère du droit administratif lorsque leurs décisions sont susceptibles d'un recours devant le juge administratif.

La Chambre des Métiers propose de désigner, à la place du terme d'„autorités publiques“ – qui englobe normalement les autorités judiciaires et législatives – le terme d'„autorités administratives“. La définition pourrait s'inspirer de la jurisprudence qui définit l'autorité administrative comme „une autorité qui soit participe à l'exercice de la puissance publique, soit gère un service public“.¹

Ad article 2

Cet article prévoit l'obligation – corrélative au droit d'accès – de devoir communiquer les documents à toute personne qui en fait la demande.

La mention „par écrit ou par voie électronique“ semble superfétatoire puisque les modalités de la communication sont précisées par l'article 6 du présent projet.

De plus, il y a lieu de rectifier une erreur matérielle: „(...) les autorités publiques sont tenues de communiquer les documents qu'elles elles détiennent“.

Ad article 3

Il convient de rectifier l'erreur matérielle suivante: „Les autorités publiques (...) sont tenues de procéder à la publication (...) des documents qu'elles elles détiennent“.

Ad article 4

Le paragraphe (5) prévoit l'obligation pour l'autorité administrative de procéder à l'occultation ou la disjonction des mentions sensibles, lorsque ceci permet de communiquer un document; la seule exception à cette obligation serait lorsqu'elle constituerait une „charge administrative excessive“.

Cette notion est trop imprécise et semble inadéquate.

¹ TA 30/10/2000 (11798) confirmé par l'arrêt du 29.11.01 (12592C); TA 3/7/06 (20932).

D'après le commentaire de cet article, l'exception de devoir occulter ou disjointre les parties sensibles d'un document est réalisée lorsque „soit (parce que) le document se présente comme un tout dont il est impossible de dissocier certains passages, soit (parce que) le nombre des mentions à occulter lui ferait perdre tout son sens“.

La Chambre des Métiers propose dès lors de reprendre ces deux cas justifiant l'impossibilité de communiquer le document, au lieu et la place de la mention d'une „charge administrative excessive“.

Ad article 5

Le paragraphe (1), qui précise que la demande doit être formulée par écrit, librement ou sur base de formulaires types, devrait de plus faire mention du support accepté: papier, support durable, courriel?

Le paragraphe (2) prévoit que chaque autorité administrative désigne un „fonctionnaire chargé de la communication des documents“.

Il est regrettable, eu égard à la technicité juridique de cette matière, que le projet de loi sous avis ne précise pas quelles compétences et responsabilités doivent être dévolues à cette personne.

Le paragraphe (3) prévoit l'obligation, pour l'autorité sollicitée, de transmettre les demandes à l'autorité compétente lorsque le document est identifiable et que l'autorité sollicitée ne détient pas le document demandé.

Le commentaire des articles vise, à côté de cette absence de détention du document demandé, le cas de l'autorité sollicitée qui n'aurait pas la compétence pour communiquer elle-même le document. Il serait utile de préciser ceci dans la loi.

Ad article 6

Le paragraphe (2) prévoit l'exclusion du droit de „reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales, les documents en question“.

La Chambre des Métiers attire l'attention sur un risque futur de non-conformité de cette exclusion par rapport aux prescriptions de l'Union Européenne en matière de réutilisation des informations du secteur public, telles que récemment modifiées par la Directive 2013/37/UE modifiant la Directive 2003/98/CE.

Les nouvelles prescriptions imposent aux Etats membres de prévoir le principe général de la réutilisation desdits documents.

Ce nouveau principe général résulte en effet de l'article 3 de la Directive 2003/98/CE modifiée, suivant lequel: „... les Etats membres veillent à ce que les documents (...) puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales (...)“.

Ad article 7

Ce projet d'article, qui fixe les dispositions relatives à la communication des documents, devrait, comme d'ailleurs l'ensemble de la réforme proposée, être intégré aux règles prévues dans le domaine de la procédure administrative non contentieuse.

Ad article 8

Le projet de texte reprend les dispositions en matière de recours telles que prévues par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et prévoit que:

- contre toute décision de refus de communication, le juge administratif appelé à toiser l'affaire statuera comme juge des référés, avec un appel pouvant être interjeté devant la Cour administrative;
- contre toute décision en matière de frais de copie, le juge administratif appelé à toiser l'affaire statuera comme juge du fond (recours en réformation);
- le délai pour agir est de trente jours dans les deux cas.

La Chambre des Métiers propose que cette procédure de „référé administratif“ soit intégrée dans le règlement de procédure devant les juridictions administratives, car cette procédure se distingue des procédures d'urgence en matière administrative (visées par les articles 11 et 12 du règlement de pro-

cédures) qui sont des procédures accessoires à un recours au fond (sursis à exécution ou mesures de sauvegarde) et qui ne sont pas susceptibles d'appel.²

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers ne peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Luxembourg, le 28 août 2013

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

² Le contexte procédural particulier de ce „référé administratif“ a été toisé par une ordonnance de référé du 11 septembre 2009, n° 26000 du rôle, Greenpeace a.s.b.l. c/ ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6540/05

N° 6540⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

* * *

**ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT AU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.5.2015)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à demander en Notre nom le retrait du rôle de la Chambre des Députés au projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration.

Palais de Luxembourg, le 5 mai 2015

Notre Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Xavier BETTEL

HENRI

*

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



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 contrôlent 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 :