



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 6810

Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

Date de dépôt : 05-05-2015

Date de l'avis du Conseil d'État : 01-03-2017

Auteur(s) : Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

## Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
01-10-2018	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
05-05-2015	Déposé	6810/00	<u>6</u>
03-07-2015	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (18.6.2015)	6810/01	<u>18</u>
31-07-2015	Avis de la Chambre des Salariés (14.7.2015)	6810/02	<u>23</u>
13-10-2015	Avis de la Chambre de Commerce (2.10.2015)	6810/03	<u>28</u>
18-10-2016	Avis de la Chambre des Métiers (4.10.2016)	6810/04	<u>33</u>
01-03-2017	Avis du Conseil d'État (28.2.2017)	6810/05	<u>38</u>
17-05-2017	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (26.2.2016)	6810/06, 6811/06	<u>55</u>
19-07-2017	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace	6810/07	<u>68</u>
16-10-2017	Avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (9.10.2017)	6810/08	<u>88</u>
15-11-2017	Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (17.10.2017)	6810/09	<u>93</u>
13-12-2017	1) Avis complémentaire de la Chambre des Salariés (14.11.2017) 2) Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (13.11.2017)	6810/10	<u>96</u>
05-01-2018	Avis du Président du Tribunal administratif 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (3.1.2018) 2) Avis du Président du Tribunal administra [...]	6810/11, 7162/03	<u>101</u>
01-02-2018	Avis complémentaire du Conseil d'État (30.1.2018)	6810/12	<u>108</u>
04-07-2018	Rapport de commission(s) : Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Rapporteur(s) : Madame Simone Beissel	6810/13	<u>113</u>
18-07-2018	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°53 Une demande de dispense du second vote a été introduite	6810	<u>141</u>
27-07-2018	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (27-07-2018) Evacué par dispense du second vote (27-07-2018)	6810/14	<u>143</u>
04-07-2018	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 39 ) de la reunion du 4 juillet 2018	39	<u>146</u>
02-07-2018	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 38 ) de la reunion du 2 juillet 2018	38	<u>153</u>

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
18-06-2018	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 37 ) de la reunion du 18 juin 2018	37	<u>169</u>
17-07-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 28 ) de la reunion du 17 juillet 2017	28	<u>174</u>
10-07-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 27 ) de la reunion du 10 juillet 2017	27	<u>178</u>
03-07-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 25 ) de la reunion du 3 juillet 2017	25	<u>185</u>
19-06-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 19 juin 2017	24	<u>189</u>
13-06-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 23 ) de la reunion du 13 juin 2017	23	<u>201</u>
12-06-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 22 ) de la reunion du 12 juin 2017	22	<u>208</u>
22-05-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 21 ) de la reunion du 22 mai 2017	21	<u>219</u>
15-05-2017	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 20 ) de la reunion du 15 mai 2017	20	<u>230</u>
02-05-2016	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 13 ) de la reunion du 2 mai 2016	13	<u>240</u>
11-04-2016	Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace Procès verbal ( 11 ) de la reunion du 11 avril 2016	11	<u>243</u>
01-10-2018	Publié au Mémorial A n°883 en page 1	6810	<u>251</u>

# Résumé

## **Résumé du projet de loi N° 6810**

Le projet de loi a pour objet de définir le cadre pour la mise en œuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes, les personnes morales fournissant des services publics, la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

6810/00

**N° 6810**  
**CHAMBRE DES DEPUTES**  
 Session ordinaire 2014-2015

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

\* \* \*

*(Dépôt: le 5.5.2015)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (5.5.2015).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi.....	3
4) Commentaire des articles .....	6
5) Fiche financière .....	10

\*

**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 une administration transparente et ouverte.

Palais de Luxembourg, le 5 mai 2015

*Le Premier Ministre,*  
*Ministre d'Etat,*  
 Xavier BETTEL

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi a pour objet de définir le cadre pour la mise en oeuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.

Le texte proposé transpose ainsi la partie du programme gouvernemental qui prévoit que „*le Gouvernement veillera à ce que l'administration adopte ses décisions dans la transparence et dans le dialogue avec les citoyens. Il déposera un nouveau projet de loi en vue d'introduire au profit des citoyens un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs, basé sur le principe que l'Etat doit de sa propre initiative donner l'accès aux informations*“.

C'est dans cette optique que le Gouvernement se propose de retirer du rôle de la Chambre des Députés le projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. L'exposé des motifs du projet de loi n° 6540 garde toute sa valeur pour ce qui est de la description de l'évolution des relations entre l'administration et le citoyen au niveau de l'accès à l'information administrative. Le Gouvernement estime toutefois que le projet de loi en question trace un cadre trop restrictif concernant l'accès aux documents administratifs.

Le nouveau texte met ainsi en oeuvre l'engagement pris par le Gouvernement en faveur d'une administration plus ouverte. Un accent particulier est mis sur la transparence des processus décisionnels, ce qui devrait permettre de renforcer la confiance des citoyens dans l'administration puisqu'ils seront en mesure de suivre, de comprendre et de contrôler l'activité de l'Etat.

Le projet de loi pose le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. L'administration devra prendre l'initiative de publier en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles en application des règles inscrites dans le projet de loi. L'obligation de diffuser ces documents présente pour l'administration l'avantage que la publication des documents y est simple et peu coûteuse alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, pratique, rapide et économique.

Etant donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré, le texte proposé continue à prévoir, à l'instar du projet de loi n° 6540, la possibilité pour toute personne physique et morale de prendre l'initiative pour demander l'accès à un document. Les règles qui encadrent l'exercice du droit d'accès sont cependant révisées dans l'optique d'une administration plus ouverte et plus transparente au niveau de son fonctionnement.

C'est ainsi que le droit d'accès est étendu aux documents détenus par des personnes morales fournissant des services publics. Il en est de même des documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes.

La liste des restrictions au droit d'accès, certes nécessaires pour empêcher la communication de documents dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux, est révisée. Le Gouvernement a ainsi décidé de reformuler certaines exceptions libellées de manière trop générale afin de les assortir de conditions plus strictes. Il est ainsi précisé que la communication des informations relatives à la politique économique, financière et commerciale de l'Etat ne pourra être refusée que si leur publication est de nature à entraver le processus de décision.

En ce qui concerne les voies de recours contre des décisions refusant l'accès à un document, il est proposé de prévoir, dans l'intérêt des citoyens et à l'instar de la situation en France et en Belgique, une procédure de révision interne, cela par l'instauration d'une Commission d'accès aux documents.

La création d'une telle Commission d'accès présente le grand avantage pour le citoyen de pouvoir disposer d'une instance qui veillera à ce que les motifs de refus soient interprétés de manière restrictive par l'autorité publique. La mise en place de cet organe devrait permettre de garantir l'homogénéité de l'application des dispositions à travers l'ensemble des administrations. La Commission offre encore l'avantage de l'expertise qu'une telle instance ne manquera pas de développer. Il s'agit en outre d'une voie de recours rapide et gratuite qui devrait permettre de réduire le nombre de recours en justice. Une telle Commission pourra, sur base de critères objectifs, conseiller les administrations intéressées sur le caractère communicable d'un document et contribuer au règlement des différends.

\*



## TEXTE DU PROJET DE LOI

### **Art. 1er. – *Objet***

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

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

### **Art. 2. – *Diffusion des documents***

Les organismes visés à l'article 1er sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont diffusés moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour.

### **Art. 3. – *Principe de la communication des documents***

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

### **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;
- au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures;
- à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;
- à des droits de propriété intellectuelle;
- à un secret ou une confidentialité protégés par la loi;
- aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration;
- au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique;
- à la capacité des autorités publiques de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs;
- à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

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

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

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

- 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 disjointre, 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 un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par l'administration.

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

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

(4) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, paragraphe (1), 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.

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

(3) Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.

#### **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 documents demandés 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 nationales.

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

(2) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, les délais commencent à courir à partir de la réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.

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

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

#### **Art. 8 – Recours devant la Commission d'accès aux documents**

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

(2) Toute personne qui se voit refuser la communication d'un document peut saisir dans le mois de la réception de la décision qui refuse l'accès à un document la Commission d'accès aux documents pour avis.

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

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

(5) Lorsque la Commission vient à la conclusion que le document n'est pas communicable, l'administration est tenue de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission. Le délai du recours en annulation commence à courir à partir de la décision de confirmation du refus par l'administration. Lorsque l'administration ne transmet pas la décision de confirmation du refus au demandeur, le délai du recours en annulation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la communication de l'avis de la Commission.

#### **Art. 9. – Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents**

(1) La Commission d'accès aux documents est un organe collégial composé de cinq membres, dont un magistrat, un représentant du Ministère d'Etat, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du syndicat des villes et communes luxembourgeoises et une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations. Les membres de la Commission sont désignés par le Premier Ministre, Ministre d'Etat. La présidence est assurée par le magistrat.

(2) L'organisme visé à l'article 1er qui est mis en cause est tenu de communiquer à la Commission d'accès aux documents, dans le délai prescrit par le président, tous les éléments de droit et de fait qui ont motivé la décision de refus.

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

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

#### **Art. 10. – Dérogation à l'obligation de diffusion**

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

**Art. 11. – 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 l'objet du projet de loi.

Le projet de loi pose d'abord le principe que l'Etat publie de sa propre initiative tous les documents librement accessibles en vertu des règles inscrites dans le projet de loi.

Le texte énonce ensuite le principe que tous les documents détenus par une administration ou un service de l'Etat, une commune, un établissement public et une personne morale fournissant un service public 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 ou une personne morale 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 champ d'application du projet de loi porte également sur les documents de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du Médiateur.

*Article 2*

Cet article impose aux organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi de publier les documents accessibles en vertu du projet de loi. 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.

*Article 3*

L'article 3 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 différentes catégories de demandeurs.

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, comme par exemple la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ou 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 quel que soit le support du document en question (texte écrit, photographies, courriels, informations stockées sur un support électronique).

*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.

Il est proposé d'exclure, à l'instar de la loi française sur l'accès aux documents, les documents dont la communication „*porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles ou d'opérations préliminaires à de telles procédures*“. Cette disposition, lue ensemble avec l'article 1er du projet de loi qui ne vise que les documents qui se rapportent à la gestion d'une activité administrative, a pour effet d'exclure de la communication les documents qui relèvent directement des juridictions et qui se rapportent à leur activité judiciaire. En France, la Commission d'accès aux documents administratifs a jugé, sur base de ce texte, que les documents qui relèvent de l'autorité judiciaire (p. ex. procès-verbal constatant une infraction pénale, document lié à une demande de grâce), ainsi que les documents élaborés directement par les juridictions pour l'exercice de la justice (jugements, ordonnances, dossiers d'instruction, commissions rogatoires, dossiers de tutelle, rapports d'expertise, mémoires des parties, ...) et les documents émanant d'autorités administratives qui sont susceptibles d'interférer avec une procédure contentieuse ne peuvent être considérés comme des documents administratifs tombant dans le champ d'application de la loi.

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 du Travail et des Mines. Donner libre accès à ce type de documents risquerait de nuire aux enquêtes.

Les documents qui touchent aux secrets protégés par la loi ne sont pas communicables. Il en est de même des documents auxquels la loi confère un caractère confidentiel. Tel est par exemple le cas des délibérations du collège échevinal qui se tiennent, en application de la loi communale, à huis clos. Des établissements publics, comme la Commission de Surveillance du Secteur financier, le Commissariat aux Assurances ou la Banque centrale du Luxembourg détiennent des informations dont la confidentialité est prévue par les lois organiques respectives. Certaines informations recueillies dans le cadre des participations de l'Etat et couvertes par la confidentialité prévue par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ne peuvent pas être diffusées au public.

Les documents qui se rapportent aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'autorité publique ne sont pas accessibles. Sont, par exemple, visés par cette exception les autorités de contrôle du secteur financier comme la Commission de Surveillance du Secteur financier ou le Commissariat aux Assurances. Il en est de même des inspections menées par l'Inspection du Travail et des Mines et des contrôles effectués par la Cellule de renseignement financier qui traite des déclarations d'opérations suspectes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment.

Les documents qui ont été communiqués à l'Etat et qui comportent des informations commerciales et industrielles ne sont pas accessibles. Sont visés, par exemple, le secret des procédés portant sur les informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication ou 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 ayant trait à la politique économique, financière et commerciale de l'Etat, mais uniquement dans le cas de figure où leur publication entraverait le processus décisionnel.

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, les dossiers sur base desquels le Conseil de Gouvernement a délibéré ainsi que les documents qui retracent les délibérations gouvernementales ne sont pas communicables.

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.

Les communications internes ne sont pas accessibles.

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 encore 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 (3) prévoit la possibilité de fixer une redevance en cas de délivrance de copies d'un document.

En application du paragraphe (2), 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.

#### *Article 8*

Cet article introduit une procédure de révision interne comme alternative préalable possible à un recours en justice.

La personne physique ou morale, dont la demande d'accès a été refusée, peut demander l'avis de la Commission d'accès aux documents dans un délai d'un mois à partir du rejet de sa demande de communication du document. La Commission peut évidemment également être consultée sur le caractère accessible ou non d'un document par l'autorité publique.

L'administration reste libre de suivre ou de ne pas suivre la recommandation de la commission d'accès. Lorsque l'administration décide de maintenir son refus, le citoyen peut introduire un recours en annulation devant le juge administratif. Il en sera de même lorsque le refus de communication est confirmé par la commission d'accès. Dans ce dernier cas, le recours est dirigé contre le refus de l'administration, les avis de la commission d'accès ne pouvant faire l'objet d'un recours.

#### *Article 9*

Cet article fixe les modalités de fonctionnement et la composition de la Commission d'accès aux documents.

La composition reflète l'indépendance de cet organe par rapport aux organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi. La présidence de la commission sera ainsi assurée par un magistrat. La composition tient ensuite compte de la grande diversité de cas de figure qui doivent être examinés par la commission dans le cadre de sa mission. Il est ainsi retenu de désigner deux personnalités qui peuvent se prévaloir de compétences en matière de protection des données et de diffusion publique d'informations. Un représentant du Ministère d'Etat siège au sein de la commission pour y assurer la présence d'une personne ayant des connaissances horizontales au sujet du fonctionnement de l'administration afin de tenir compte des spécificités que peuvent présenter les différents services et administrations concernés par le projet de loi. La présence d'un représentant du Syvicol est nécessaire afin de permettre à la commission de disposer des compétences nécessaires pour examiner les demandes concernant le secteur communal.

*Article 10*

Cette dérogation est nécessaire afin d'éviter que les administrations se retrouvent dans la situation matériellement impossible de devoir diffuser, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, tous les documents accessibles en vertu de la nouvelle loi, alors que la mise en place d'une banque de données qui regroupe tous ces documents, est un processus complexe. Les administrations ont évidemment la faculté de diffuser ces documents lorsqu'ils existent, par exemple, dans un format électronique. Cette dérogation n'affecte évidemment pas la possibilité pour le citoyen d'obtenir communication des documents créés avant l'entrée en vigueur de la loi d'autre part.

\*

**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 de trois catégories:

- les frais liés au traitement des demandes de communication et des frais de photocopies, ces derniers pouvant cependant être répercutés auprès du demandeur;
- les frais nécessaires à la mise en place et à la gestion des banques de données publiques qui reprennent les documents accessibles en vertu du projet de loi;
- les frais de fonctionnement du secrétariat de la Commission d'accès aux documents. Ces frais correspondent au traitement d'un employé de la carrière S et d'un employé de la carrière D (8.943 euros par mois) et les indemnités pour services extraordinaires pour les membres de la Commission d'accès aux documents.



CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810/01

N° 6810<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

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

\* \* \*

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

(18.6.2015)

Par dépêche du 15 mai 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question remplace le projet de loi n° 6540, intitulé „*projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration*“, qui entendait conférer aux citoyens le droit (inexistant jusque-là) de réclamer la communication d'un document détenu par une autorité publique. Ce projet de loi avait fait l'objet de l'avis n° A-2540 du 18 juin 2013 de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Dans ledit avis, la Chambre avait souligné 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*“. Elle avait donc approuvé que, par le projet de loi n° 6540, le Luxembourg entendait „*aboutir une implication accrue des citoyens, notamment en leur donnant les moyens requis pour contrôler, superviser et prendre part aux décisions de la gouvernance publique*“.

Néanmoins, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait jugé que ce projet était trop restrictif, étant donné qu'il:

- ne concernait que les activités exercées directement par les administrations et services de l'Etat, les communes et les établissements publics placés sous leur contrôle, à l'exclusion de tout organisme de droit privé chargé d'une mission de service public;
- ne s'appliquait pas aux documents détenus par la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des comptes;
- traitait de manière trop restrictive les motifs de refus d'accès aux documents;
- ne prévoyait pas de commission de contrôle du bien-fondé des motifs invoqués pour refuser une demande d'accès aux documents;
- ne prévoyait pas de possibilité de recours extrajudiciaire contre les décisions de refus d'accès aux documents;
- introduisait la possibilité d'occulter ou de disjointre des parties déterminées d'un document avant de le déclarer communicable.

Selon l'exposé des motifs annexé au texte sous avis, le gouvernement actuellement en fonction se serait rendu compte que le projet de loi n° 6540 traçait „*un cadre trop restrictif concernant l'accès aux documents administratifs*“. Par arrêté grand-ducal du 5 mai 2015, il a donc demandé le retrait de ce projet du rôle de la Chambre des députés et l'a remplacé par le texte sous avis, qui revient dans une très large mesure sur les restrictions prévues à l'époque et que la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait soulevées.

Ainsi le nouveau projet de loi introduit au profit des personnes physiques et morales un droit d'accès général à tous les documents administratifs détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes et les établissements publics placés sous leur contrôle, sous condition que ces documents

„correspondent à une activité administrative“. Le texte innove par rapport au projet initial dans la mesure où il s'applique également aux documents détenus par la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et toutes les personnes morales, de droit public ou privé, fournissant des services publics.

Les documents librement accessibles seront, en règle générale, d'office rendus publics et diffusés auprès du public, alors que les documents en relation avec une activité administrative, et détenus par les organismes fournissant un service public, seront fournis sur demande. Les organismes précités seront tenus de publier, et de tenir à jour, les documents administratifs qu'ils jugent accessibles au public, „moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication“.

Toute personne physique ou morale pourra demander (la demande devant revêtir une forme écrite) la communication d'un dossier administratif spécifique – à l'exclusion des documents qualifiés par le projet de loi comme non communicables – sans pour autant être obligée de justifier d'un intérêt particulier.

Les limites à la communicabilité des documents, censées protéger différents intérêts publics ou privés fondamentaux qui pourraient entrer en conflit avec le droit d'accès, ne se différencient guère par rapport au projet de loi n° 6540. Sur certains points, elles sont même élargies.

Par contre, le nouveau texte introduit une possibilité de recours extrajudiciaire gratuit devant une „Commission d'accès aux documents“, organe chargé de veiller au respect du droit d'accès aux documents, d'assurer que les motifs de refus d'accès soient fondés et de garantir l'homogénéité de l'application des dispositions afférentes à travers l'ensemble des organismes visés. Les avis que ladite Commission peut émettre à la demande d'une personne qui s'est vue refuser la communication d'un document ne sont pas contraignants pour les détenteurs des documents sollicités. Le demandeur auquel l'accès à un document a été refusé pourra toujours introduire un recours en annulation contre la décision de refus devant une instance judiciaire.

Le projet en question appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

\*

### REMARQUES D'ORDRE GENERAL

La Chambre approuve l'instauration formelle d'un droit d'accès aux documents détenus par tous les prestataires publics et privés fournissant des services publics.

Elle réitère néanmoins la critique qu'elle avait déjà formulée dans son avis précité n° A-2540 du 18 juin 2013, à savoir que l'accès soit limité aux documents qui „correspondent à une activité administrative“. En effet, selon la Convention n° 205/2009 du 18 juin 2009 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics – qui, même si le Luxembourg ne l'a pas ratifiée, devrait constituer une source d'inspiration pour le projet de loi sous avis – „toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques“ devraient être accessibles (évidemment sous réserve des limites à la communicabilité).

Pour ce qui est de la création d'une voie de recours extrajudiciaire par le biais d'une „Commission d'accès aux documents“, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que l'approuver, dans la mesure où elle avait expressément demandé dans son avis n° A-2540 du 18 juin 2013 de prévoir une telle instance extrajudiciaire.

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

Dans ce contexte, la Chambre regrette que la disposition de l'ancien projet de loi, selon laquelle l'exercice du droit d'accès excluait pour les bénéficiaires ou pour les tiers la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents en question, n'ait pas été reconduite dans le nouveau texte. En effet, une telle disposition garderait toute sa raison d'être et une violation de l'interdiction de reproduire ou diffuser des documents obtenus devrait même être assortie de sanctions. Pour éviter tout malentendu, rien n'aurait empêché de préciser que les médias ne sont pas visés par la disposition.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Ad article 1er*

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

Ainsi, pour éviter toute ambiguïté, elle propose de modifier le paragraphe (2) de l'article 1er du projet de la façon suivante, compte tenu des remarques d'ordre général qui précèdent:

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

### *Ad article 2*

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

### *Ad article 3*

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

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

### *Ad article 4*

Le paragraphe (5) de l'article 4 reprend la disposition de l'ancien projet de loi n° 6540 prévoyant la possibilité d'occulter ou de disjointer des parties déterminées d'un document avant de le déclarer communicable. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'y oppose puisqu'une telle manipulation risque d'altérer le sens d'un document et est certainement contraire à l'objectif de créer un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'administration.

### *Ad article 6*

Conformément aux remarques générales ci-avant, la Chambre suggère d'ajouter un nouveau paragraphe à l'article 6, en reprenant la formule de l'article 6, paragraphe (2) du projet de loi n° 6540, complétée par la précision que les médias ne sont pas visés. Elle propose donc de libeller ce paragraphe comme suit:

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

### *Ad article 8*

Selon l'article 8, la „Commission d'accès aux documents“ peut prendre deux décisions lorsqu'elle est saisie. Elle peut soit se rallier à la décision de refus d'accorder l'accès à un document, émise par une administration ou un autre établissement concerné, soit venir à la conclusion que la décision de refus n'est pas justifiée. L'organisme concerné n'est pas obligé de suivre les recommandations de la Commission et il peut dans les deux cas maintenir sa décision de refus. Ces décisions (émises donc à

la suite d'un avis favorable ou d'un avis défavorable de la Commission) sont susceptibles d'un recours en annulation. Or, les paragraphes (4) et (5) de l'article 8 ne précisent pas devant quelle autorité le recours en annulation doit être exercé, le commentaire des articles fournissant seulement cette précision.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande donc de spécifier aux dispositions en question que les recours doivent être exercés devant le tribunal administratif.

Concernant le paragraphe (5) – qui prévoit la possibilité d'exercer un recours en annulation suite à la confirmation par la Commission d'une décision de refus émise par une administration ou un autre organisme concerné – il y a par ailleurs lieu de préciser que le recours doit être dirigé contre la décision de cet organisme ou administration et non contre l'avis de la Commission. En effet, selon le commentaire des articles, les avis de la Commission ne sont pas susceptibles d'un recours.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2015.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

6810/02

**N° 6810<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

---

---

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(14.7.2015)

Par lettre du 15 mai 2015, Monsieur Xavier Bettel, ministre des Communications et des Médias a fait parvenir pour avis à la Chambre des salariés le projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

1. Le projet porte notamment sur l'accès aux données et documents détenus par l'administration et a pour objectif de définir un cadre pour la mise en oeuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et les services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics. Il s'agit de promouvoir une politique de transparence et un dialogue réel permettant la participation des citoyens au processus décisionnel en leur conférant un droit général pour réclamer la communication d'un document déterminé.

2. Le présent projet remplace le projet n° 6540, qui, de l'avis du gouvernement, avait tracé un cadre trop restrictif concernant l'accès aux documents administratifs. Le nouveau texte s'inscrit dans la logique d'une administration plus ouverte, où l'accent est mis sur la transparence des processus décisionnels. Est prôné le principe de l'ouverture et plus particulièrement du partage en ligne des documents administratifs de même que la mise en place d'un cadre légal sur base de règles révisées définissant l'exercice du droit d'accès dans l'optique d'une administration plus ouverte et plus transparente au niveau de son fonctionnement.

3. D'emblée, la Chambre des salariés émet et souligne son approbation quant à la démarche du gouvernement consistant à proposer un nouveau texte révisé. Notre Chambre professionnelle prend note avec satisfaction que le nouveau projet de loi tient compte d'une partie des remarques soulevées par la CSL dans son avis relatif au texte initial.

**Consécration d'un droit général d'accès aux documents publics  
et transparence à double sens par l'intervention de tous les acteurs**

4. Actuellement, notre législation nationale ne confère au citoyen aucun droit général pour réclamer la communication d'un document déterminé à une administration. Le but du projet de loi initial, repris par le présent texte, est précisément de créer un tel droit. Il est proposé de franchir une étape supplémentaire et d'ouvrir davantage l'administration en direction des citoyens. La reconnaissance désormais d'un droit d'accès aux documents détenus par l'administration permettra 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 de cause dans les processus décisionnels.

5. Sont notamment à saluer dans le nouveau texte les corrections opérées en vue de la recherche d'une transparence à vocation universelle pour prévoir un accès généralisé à tout document détenu par les pouvoirs publics. Le projet actuel consacre une démarche active contraignant l'administration de rendre d'office public et de diffuser auprès du public les documents accessibles en vertu de la future loi. Le principe de l'accessibilité des documents administratifs est ainsi désormais clairement affirmé d'une part



par la consécration du principe contraignant de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs, où l'administration est obligée de prendre l'initiative de publier et de diffuser en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles et d'autre part, par la mise en place en faveur de toute personne physique ou morale d'un droit général de demander l'accès à un document déterminé.

### **Extension du champ d'application**

6. Le champ d'application du droit d'accès est révisé et élargi pour s'appliquer outre aux documents détenus par des personnes morales fournissant des services publics, également, comme le demandait la CSL, aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes. Etaient visés par le texte initial comme documents publics „*toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques*“. Le nouveau texte (révisé) a supprimé ce passage de l'article 2 pour le remplacer par la formule (plus restrictive) suivante: „*les organismes visés sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi*“. Par renvoi à l'article premier du projet révisé, le droit d'accès porte sur les „*documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative. Il en est de même des documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes.*“. La CSL se demande si la formule employée „documents qui correspondent à une activité administrative“ ne risque pas de susciter le cas échéant des discussions interminables sur le caractère accessible ou non d'un document, selon que l'on se place soit du point de vue de l'institution détentrice dudit document, hypothèse dans laquelle tout document dont celle-ci dispose est susceptible de présenter un quelconque lien avec l'activité administrative et devrait partant être accessible, ou bien s'il y a lieu d'analyser et de qualifier le document en question par ses qualités intrinsèques (comme le préconise d'ailleurs le commentaire des articles), ce qui ferait le cas échéant obstacle selon les cas à sa communication. Ceci d'autant plus qu'à défaut de définition claire et non équivoque du service public en cause et plus particulièrement de la notion „d'activité administrative“ visée dans le présent contexte, sont préprogrammées les difficultés et divergences d'interprétation pour connaître les documents correspondant à une „activité administrative“, susceptibles d'être communicables.

### **Limites à la communicabilité des documents (article 4 du projet de loi)**

7. Mais comme il est aussi nécessaire de protéger différents intérêts fondamentaux qui peuvent entrer en conflit avec le droit d'accès, le projet, tout comme le texte d'origine, prévoit des limitations et restrictions à ce droit.

#### ***Exclusion de l'accès en cas de risque d'atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux***

8. D'après le texte initial, aucun accès n'est possible en cas d'atteinte à certains types d'intérêts: ces intérêts concernaient les relations extérieures, 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.

9. Le texte actuel reprend en majeure partie les cas d'exclusion du droit d'accès aux documents détenus par les administrations, en précise pour d'autres les modalités des restrictions visées et crée de nouveaux cas d'ouverture où la communicabilité des documents est limitée.

10. Sont notamment rajoutés comme nouveaux motifs d'exclusion du droit d'accès: la confidentialité protégée par la loi et les missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration, de même que la capacité des autorités publiques de mener leur politique en matière fiscale et commerciale, même si l'hypothèse de refus d'accès pour risque d'atteinte à la politique économique, financière, fiscale et commerciale de l'Etat est dorénavant mieux délimitée pour s'appliquer à l'entrave aux processus de décision y relatifs.

11. La CSL regrette le maintien, voire même l'accentuation de la panoplie de motifs d'exclusion du droit d'accès. La CSL se doit ainsi malheureusement de réitérer ses critiques émises par rapport au texte initial en dénonçant le maintien du fil directeur protectionniste du gouvernement luxembourgeois, qui continue à fonder son choix politique sur une panoplie de motifs de refus susceptibles d'être invoqués pour faire échec au droit du citoyen pour obtenir accès aux documents administratifs. Notre chambre professionnelle avait dans son avis précité dénoncé cette entrave manifeste à un droit proclamé par la confection d'une longue liste de restrictions à ce droit. En effet, les limites et exceptions retenues à ce droit risquent (même sur base du texte révisé) de devenir la règle et d'aboutir à une interdiction plus ou moins généralisée du droit à l'information. Outre le maintien d'hypothèses de refus genre „tiroir-fourre-tout“, la CSL continue à déplorer l'étendue du pouvoir d'appréciation conféré à l'administration pour décider du sort et de la suite à réserver à une demande d'accès du citoyen aux documents administratifs, même si les motifs d'exception devront être interprétés de manière restrictive.

#### *Accès limité et réservé aux seules personnes concernées*

12. La Chambre des salariés constate avec satisfaction que ne figure plus dans le nouveau texte l'hypothèse de la non-communicabilité de documents qui font apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. En effet notre chambre avait soulevé dans son avis relatif au texte initial que cette restriction était la négation même du droit d'accès du citoyen aux documents administratifs alors que tout ministre ou fonctionnaire pourrait voir dans la divulgation d'un document quelconque établi par ses soins ou le concernant personnellement un préjudice à sa charge.

#### *Accès susceptible d'être refusé suivant l'appréciation de l'autorité publique*

13. La formulation de ces restrictions au droit d'accès étant restée inchangée, il y a lieu de se référer aux remarques y relatives formulées par la CSL dans son avis sur le texte initial, dont voici les extraits pertinents:

##### *Demande de documents inachevés*

14. 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.

15. La CSL ne saura pas soutenir l'exception réservée à l'autorité publique de rejeter une demande de communication dans les cas où „la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés“. Ceci empêche le citoyen de vérifier le bien-fondé d'élaboration, par exemple, de statistiques, d'études d'impact sur le logement ou sur l'environnement et par là de retracer le processus d'élaboration d'une décision susceptible de causer un préjudice à la société etc. Ces mêmes études seraient également inaccessibles lorsqu'elles ont été commanditées en vue de la rédaction d'une loi ou de la conclusion d'un contrat. Le justiciable sera donc dans l'impossibilité d'évaluer leur bien-fondé en l'absence des documents qui ont justifié la rédaction d'une loi ou la conclusion d'un contrat.

##### *Demandes abusives*

16. 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.

17. Ici, encore une fois, l'administration est seule juge pour décider si une demande d'un administré est manifestement abusive ou non même si l'on prétend que „la seule circonstance qu'une demande porte sur la communication d'un grand nombre de documents ne la rend pas automatiquement abusive“. Rien ne garantit pourtant non plus qu'une telle demande soit honorée.

***Garanties insuffisantes pour encadrer le pouvoir d'appréciation  
et de décision de l'administration***

18. Même si le projet de loi dispose que les motifs de refus 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, la CSL est et reste d'avis qu'il ne s'agit que d'un faux-fuyant pour berner l'opinion publique. En réalité le texte constitue une garantie pour l'administration de refuser l'accès à des documents en se servant des nébuleuses exceptions prévues par le texte interprétées au caprice de cette dernière.

19. Aussi le texte prévoyant que „l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer“ ne saurait pas non plus renverser l'approche de la CSL alors que celui qui en décide n'est pas le requérant, mais celui qui détient le document sollicité.

20. De même la faculté d'occulter ou de disjoindre des mentions non communicables d'un document risque d'être tributaire du bon vouloir de l'administration détenant le document en cause.

21. La Commission d'accès aux documents administratifs aura certainement l'occasion d'élaborer un code de bonne conduite à l'adresse des administrations, mais une telle entreprise ne se construit pas du jour au lendemain.

**Procédure de mise en oeuvre, formalités et délais**

22. 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.

23. Le projet de loi fixe des délais contraignants endéans lesquels le document devra être remis au demandeur.

24. 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.

**Voies de recours**

25. Le projet de loi révisé procède à la satisfaction de la Chambre des salariés à l'instauration dans le cadre des voies de recours contre des décisions refusant l'accès à un document d'une procédure de révision via Commission d'accès aux documents nouvellement créée. Cette instance devrait, outre l'avantage de constituer une voie de recours extrajudiciaire rapide et gratuite, veiller à ce que les motifs de refus uniformément applicables soient par ailleurs interprétés de manière restrictive par l'ensemble des administrations.

26. En conclusion, la CSL approuve l'effort ponctuel d'amélioration du texte relatif à la future loi sur l'accès du citoyen aux documents et données détenus par les administrations, mais continue à regretter le choix politique du gouvernement de continuer à assortir cette bonne intention de doter le Luxembourg d'une administration ouverte et transparente d'une multitude de dérogations au principe de participation du citoyen au processus décisionnel notamment par la consécration de trop de restrictions et de limitations risquant en pratique de vider de substance l'intention bienveillante de départ.

Luxembourg, le 14 juillet 2015

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

6810/03

N° 6810<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(2.10.2015)

Alors que l'accès aux documents administratifs faisait déjà l'objet du projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, le Gouvernement a décidé de le retirer du rôle de la Chambre des députés estimant qu'il traçait un cadre trop restrictif.

Soucieux d'introduire un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs, le Gouvernement a déposé le présent projet de loi relative à une administration transparente et ouverte, qui repose sur le **principe que l'Etat doit, de sa propre initiative, donner l'accès aux documents**. Le projet de loi sous avis continue néanmoins de prévoir le droit pour toute personne physique ou morale de demander un document à travers un droit d'accès aux documents et sans devoir justifier d'un intérêt personnel pour accéder à l'information sollicitée.

La seconde nouveauté du projet de loi sous avis consiste dans la **mise en place de la Commission d'accès aux documents**, qui sera chargée de veiller au respect du droit d'accès et devant laquelle un recours précontentieux pourra être introduit préalablement à un recours en annulation devant le tribunal administratif.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de renforcer la transparence de l'administration, qui se traduit dans le texte du projet de loi sous avis par l'obligation à charge de l'administration de rendre d'office publics et de diffuser tous documents visés par la future loi. Les documents qui seront accessibles en vertu de la future loi sont „les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative“.

Si la Chambre de Commerce observe que selon le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, 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“, elle souhaiterait néanmoins obtenir plus de précisions sur les documents potentiellement diffusés, ce d'autant que la notion d'„activité administrative“ relève par nature de la mission d'une administration et est, de ce fait même, potentiellement extrêmement large.

Ceci est d'autant plus interpellant que le requérant ne doit justifier d'aucun intérêt personnel. La Chambre de Commerce s'interroge notamment quant à l'accès à une décision d'une commission qui, par hypothèse, refuse ou accorde une aide à un citoyen dans un dossier qui ne relève pas d'une activité commerciale ou industrielle. Il ne s'agit en effet pas à ses yeux que des données strictement personnelles ou privées soient diffusées sans le consentement, voire même à l'insu, de la personne concernée. Aussi la Chambre de Commerce demande à ce que le texte de l'article 1<sup>er</sup> soit précisé.

Cette diffusion qui devra se faire au moyen des nouvelles technologies de l'information est de surcroît en parfaite cohérence avec la volonté annoncée par le Gouvernement, lors de son conseil du 24 juillet 2015, de moderniser l'Etat en mettant en oeuvre une administration numérique performante.

La Chambre de Commerce réitère par ailleurs l'idée que la réalisation de cet objectif de transparence est indispensable dans toute société démocratique et qu'il aura un impact particulièrement positif sur les entreprises implantées au Luxembourg qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis conserve une structure et un contenu assez semblables à ceux du précédent projet de loi:

- Le droit d'accès aux documents sera soumis à la seule condition que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité administrative.
- L'accès aux documents s'effectuera par la délivrance de copies, soit par la transmission par voie électronique si le document est disponible sous ce format ou encore la consultation sur place (notamment si le document est volumineux).
- L'accès à l'information sera en principe gratuit même si la possibilité de prélever une redevance est d'ores et déjà prévue.
- L'administration sera tenue de remettre le document demandé dans le délai d'un mois, sous réserve de prolongation d'un mois notamment en cas de demande imprécise ou de réorientation du demandeur vers l'autorité compétente.
- Toute décision de refus d'accès devra être notifiée au demandeur par écrit et indiquer les motifs de refus ainsi que les voies et délais de recours.
- Le silence gardé par l'administration à l'issue de ces délais vaudra décision implicite de rejet.
- Une liste de restrictions limitativement énumérées et d'interprétation stricte, dans lesquelles le droit d'accès ne joue pas, est prévue en vue de protéger certains intérêts publics ou privés fondamentaux<sup>1</sup>.

Enfin, si la Chambre de Commerce se félicite de la mise en place de la Commission d'accès aux documents qui, de par son double rôle de gardien du respect du droit d'accès, d'une part, et d'instance précontentieuse, d'autre part, devrait faciliter l'accès aux documents administratifs, elle relève un certain nombre d'imprécisions auxquelles il convient de remédier:

- **Concernant la dénomination „Commission d'accès aux documents“:** la Chambre de Commerce estime que le nom donné à cette commission peut prêter à confusion et propose le nom de „Commission d'accès aux documents **administratifs**“, à l'instar de ses homologues française et belge, puisque les seuls documents accessibles en vertu de la future loi seront „*les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative*“.
- **Concernant le statut juridique de la commission et celui de ses membres:** compte tenu des missions qui sont conférées à la Commission d'accès aux documents et afin de garantir son indépendance, la Chambre de Commerce insiste pour que la forme juridique de la commission<sup>2</sup> soit précisée. Elle pourrait prendre la forme d'un établissement public, à l'instar de la CNPD et de la CSSF, et ainsi jouir de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et administrative, d'un pouvoir réglementaire et d'investigation.  
Pour ces mêmes raisons, le statut des membres de la commission, notamment la durée de leur mandat et la possibilité éventuelle de renouvellement, devrait être réglé de manière plus détaillée.
- **Concernant les recours devant la commission:** la Chambre de Commerce considère que le délai de deux mois accordé à la commission pour rendre son avis est beaucoup trop long (article 8 paragraphe 3) et qu'il devrait être réduit à un mois, à l'instar de la France et de la Belgique.

\*

<sup>1</sup> Les intérêts à protéger sont la sécurité nationale ou l'ordre public, la prévention et la recherche d'activités criminelles, le bon déroulement des activités judiciaires, la capacité de l'Etat de mener sa politique économique, financière et commerciale, la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

<sup>2</sup> Le projet de loi se limite à indiquer sous l'article 9 que la Commission d'accès aux documents est établie auprès du Premier ministre.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Remarque générale*

Le projet loi se réfère tantôt à la notion d'*organisme* (article 2, article 5 paragraphe 2, article 7 paragraphe 2 et article 9 paragraphe 2), tantôt à celle d'*autorité* (article 7 paragraphe 1), d'*autorité publique* (article 7 paragraphe 1) ou encore d'*autorité compétente* (article 8 paragraphe 1) pour déterminer l'entité débitrice des obligations de diffusion et de communication des documents. Par ailleurs, le mot „Commission“ est employé à plusieurs reprises dans le projet de loi pour désigner la „Commission d'accès aux documents“ (article 8 paragraphes 4 et 5 et article 9 paragraphes 1 et 3), alors que le projet de loi sous avis ne prévoit pas de dénomination sous forme abrégée. Pour plus de sécurité juridique, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de loi d'harmoniser les terminologies employées et, le cas échéant, de les définir.

### *Concernant l'article 5*

L'article 5 du projet de loi qui est relatif à la forme que doit prendre toute demande de document indique que celle-ci doit „revêtir une forme écrite“ et qu'elle peut être formulée „librement ou sur base de formulaires types mis à la disposition du demandeur par l'administration“.

La Chambre de Commerce comprend que ceci englobe une demande par voie électronique, mais s'interroge quant à savoir si, pour plus de sécurité juridique, l'hypothèse d'une *demande introduite par voie électronique* ne devrait pas être expressément visée par l'article 5. Ceci se justifie d'autant plus que l'article 6 du projet de loi prévoit expressément que la transmission du document pourra se faire par voie électronique si ledit document est disponible sous ce format.

### *Concernant l'article 7*

Sous l'article 7 du projet de loi qui est relatif à la communication des documents par l'administration, le paragraphe 3 dispose que toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur „sous la forme d'une décision écrite et motivée“. Pour les mêmes raisons que celles indiquées au point précédent, la Chambre de Commerce demande que le paragraphe 3 de l'article 7 précise qu'une décision de refus pourra également revêtir un format électronique et propose que le paragraphe 3 soit libellé comme suit: „Toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur par écrit et notamment **par voie électronique** sous la forme d'une décision motivée comportant l'indication des motifs de refus ainsi que des voies et délais de recours.“

### *Concernant l'article 8*

Sous l'article 8 du projet de loi qui est relatif au recours devant la Commission d'accès aux documents, le paragraphe 2 vise uniquement l'hypothèse d'un recours „dans le mois de la réception de la décision de refus“. Or, pour plus de sécurité juridique, l'hypothèse d'un recours dans le mois suivant la décision implicite de rejet devrait également prévue.

### *Concernant l'article 9*

Sous l'article 9 du projet de loi qui est relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents, le mot „Président“ devrait être s'écrire par „**président**“.

\*

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



6810/04

N° 6810<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(4.10.2016)

**RESUME STRUCTURE**

*Si la Chambre des Métiers peut approuver que l'objectif d'une administration plus transparente et ouverte nécessite de promouvoir une meilleure diffusion et communication des documents détenus par l'administration au-delà de ce que prévoit actuellement la procédure administrative, elle propose qu'une coordination de ce texte soit réalisée avec la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public en ce qui concerne les points communs, et en particulier la définition de la notion d'administration. Le projet de loi sous avis créant pour les administrés un nouveau cas d'ouverture de recours en annulation devant le juge administratif, il conviendrait aussi que soient mieux précisés les contours d'un éventuel recours de l'administré qui ne profiterait pas de la Commission d'accès aux documents que le projet de loi propose de mettre en place.*

\*

Par sa lettre du 15 mai 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis, qui vise à définir un principe général de diffusion et d'accès aux documents correspondant à une activité administrative, remplace un précédent projet de loi<sup>1</sup> qui avait été jugé trop restrictif par le gouvernement, partageant en cela l'avis de la Chambre des Métiers.<sup>2</sup>

Si le projet de loi sous avis reprend les grandes lignes du projet antérieur, il en élargit son champ d'application à tout organisme relevant de la sphère du droit administratif – au moins pour le document concerné – et il organise un recours interne auprès d'une „Commission d'accès aux documents“ dont les décisions n'ont cependant pas d'effets contraignants.

Afin d'améliorer l'accès aux documents, le projet de loi aménage deux principes: un principe de diffusion d'office des documents, et un principe de communication des documents sur demande d'un administré.

Concernant le principe de diffusion des documents, le projet de loi pose le principe suivant lequel les documents accessibles sont „d'office rendus publics et diffusés auprès du public“.<sup>3</sup> L'article 2 du projet de loi sous rubrique précise que l'administration a une obligation de publier les documents

1 Projet de loi relatif à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration (doc. parl. n° 6540)

2 Avis du 28.8.2013 (doc. parl. n° 6540<sup>4</sup>)

3 Article 1<sup>er</sup> (1)

accessibles, que la diffusion devra être effectuée via les „nouvelles technologies de l'information et de la communication“, et impose qu'une mise à jour de ces documents soit réalisée.

Il convient de souligner que le projet de loi exclut de l'obligation de diffusion – mais pas de l'obligation de communication – les documents créés avant l'entrée en vigueur de la loi afin que les administrations n'aient pas à mettre en place des banques de données pour ces documents.<sup>4</sup>

Concernant l'obligation de communication, le projet de loi l'impose à l'égard de „toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.“

L'administration visée par cette obligation d'accès est définie de manière large par le projet de loi sous avis qui vise notamment les documents détenus „par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le médiateur et la Cour des Comptes“, mais aussi „les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative“<sup>5</sup>

Concernant les dispositions organisant la demande d'accès à un document, il échet de noter les aspects suivants:

- La demande d'accès à un document devra être écrite et formulée de façon suffisamment précise; le projet de loi sous avis prévoyant que chaque organisme devra désigner un „agent chargé de la communication des documents.“
- La libre communication est assortie de motifs de refus devant être interprétés de manière restrictive: le projet de loi sous avis distinguant les documents qui ne sont pas accessibles, les documents qui ne sont communicables qu'à la personne concernée, et les demandes pouvant être rejetées parce que le document est „en cours d'élaboration“, ou „inachevé“, ou encore si „la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif.“
- Si l'accès au document est accepté, l'administration pourra proposer une copie, respectivement un accès par voie électronique ou une consultation sur place sous certaines conditions.
- L'administration devra communiquer le document dans un délai d'un mois, pouvant être prolongé d'un mois dans certaines conditions limitativement énumérées.

Concernant le recours interne auprès de la „Commission d'accès aux documents“ (ci-après „la CAD“), l'exposé des motifs précise que la mise en place de cet organe présentera plusieurs avantages, et en particulier celui d'offrir une voie de recours rapide et gratuite à l'instar de ce qui est prévu en France ou en Belgique.

Suivant le projet de loi sous avis, la CAD sera établie auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et sa mission sera de „veiller au respect du droit d'accès aux documents“ et de „conseiller les autorités compétentes“ sur toutes les questions y relatives.

Le projet de loi sous avis prévoit que l'avis de la CAD ne lie pas l'administration: quel que soit le sens de l'avis de la CAD, l'administration est tenue de prendre une nouvelle décision qui sera alors „susceptible d'un recours en annulation“ dont le point départ du délai est organisé comme suit:

- si la CAD vient à la conclusion que le document sollicité est communicable, l'absence de communication du document dans un délai d'un mois équivaut à un refus susceptible d'un recours en annulation;
- si la CAD vient à la conclusion que le document n'est pas communicable, l'administration concernée „est tenue de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois.“

Il convient de noter que, dans l'hypothèse où tant l'administration que la CAD seraient d'accord à ne pas communiquer le document, le projet de loi mentionne que le délai du recours en annulation commence à courir à partir de la décision de confirmation du refus par l'administration, respectivement à partir de l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la communication de l'avis de la CAD.

On présume qu'à défaut de plus de précision, les règles de la procédure administrative contentieuse s'appliqueront pour le surplus – et notamment le délai de trois mois pour former un recours, ainsi que la limitation des chefs d'annulation – qui sont fixés par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

4 Article 10 & Commentaire des articles

5 Article 1<sup>er</sup> (2)

La Chambre des Métiers comprend que la création d'une telle Commission est un remède permettant de trouver une solution concertée, étant donné, d'une part, que l'administration dispose, en matière d'accès aux documents, d'une marge d'appréciation élevée, et que, d'autre part, le recours en annulation devant le juge administratif concernant le refus de communiquer un document a un effet nécessairement limité: si l'annulation du refus explicite ou implicite de communiquer le document est jugée, la seule obligation pour l'administration sera de se prononcer à nouveau sur la communication mais sans garantie de résultat pour l'administré victorieux.

Il est dans ce contexte nécessaire de favoriser une solution concertée.

Sur base de ces considérations, la Chambre des Métiers peut accepter que la Commission qui est mise en place, ne soit pas une autorité matériellement indépendante, mais qu'elle soit rattachée au Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui désignera les cinq membres qui la composent, à savoir un magistrat, qui présidera ladite Commission, un représentant du Ministère d'Etat, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Au titre de ses observations particulières, la Chambre des Métiers propose, d'une part, que les définitions de la loi du 23 mai 2016 modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public (ou „loi du 4.12.2007“) des „organismes du secteur public“ et des „organismes de droit public“ soient ici reprises au lieu de la notion de „personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.“

La Chambre des Métiers considère en effet que l'objet de ces deux textes est similaire, à savoir la mise à disposition d'office, auprès du public, des documents administratifs, même si l'objectif de ces deux textes est différent:

- la loi du 4.12.2007 vise à d'assurer une diffusion publique d'informations détenues par l'administration afin que ces informations soient réutilisées à des fins commerciales ou non commerciales,
- le projet de loi sous avis vise à assurer une diffusion publique, ainsi qu'un droit d'accès à un document précis qui serait demandé par toute personne et sans avoir à justifier d'un intérêt, dans un objectif d'assurer une administration plus transparente et ouverte.

Dans le même ordre d'idée d'une meilleure coordination entre ces deux textes, l'obligation de „diffusion des documents“ mentionnée à l'article 2 du projet de loi sous avis devrait être coordonnée avec les „formats disponibles“ visés par la loi du 4.12.2007 dans son article 5.

La Chambre des Métiers considère, d'autre part, que le projet de loi devrait être mieux coordonné avec la procédure administrative contentieuse et non contentieuse.

S'il est louable pour une meilleure sécurité juridique des administrés que les recours soient ouverts contre un refus – explicite ou implicite – de communiquer une information et qu'un tel recours ne soit pas réservé aux actes administratifs individuels, il convient de souligner, qu'en l'état du droit positif, une décision de refus de communiquer un acte administratif qui ne constitue pas une décision pour l'intéressé n'est pas susceptible de recours.

Il a été ainsi récemment jugé qu'un refus implicite de prendre un règlement était insusceptible de recours contentieux.<sup>6</sup>

Le texte proposé ne précisant pas la possibilité d'un recours contentieux direct, mais seulement la possibilité de saisir la Commission d'accès<sup>7</sup>, on peut douter de la nature d'un recours direct considérant la jurisprudence précitée, et du sort qui sera réservé à sa recevabilité.

6 Jugement du TA du 23.10.2002, n° 14950 confirmé par un arrêt du 25.2.2009, n° 15599C.

7 Article 8 (2)

Cette précision concernant la possibilité, ou non, d'un recours direct permettrait aussi de clarifier les mentions devant être indiquées par l'administration dans sa décision de refus d'accès concernant les voies et délais de recours.<sup>8</sup>

Dans le même ordre d'idée de mieux coordonner le projet de loi sous avis avec la procédure administrative, la Chambre des Métiers prête à considérer que la mention suivant laquelle „*le silence gardé par l'administration pendant les délais (de communication) vaut décision implicite de rejet*“ n'est pas claire et que cette phrase devrait être reformulée afin de considérer le silence à l'écoulement du délai, et non le silence „pendant“ le délai, à l'instar de l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.<sup>9</sup>

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 4 octobre 2016

*Pour la Chambre de Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN

---

<sup>8</sup> Article 7 (3)

<sup>9</sup> (...) lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il ne soit intervenu de décision (afférant à une décision administrative individuelle) les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif.“

6810/05

N° 6810<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(28.2.2017)

Par dépêche du 18 mai 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, dont il est lui-même l'auteur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 juillet 2015, 29 juillet 2015, 12 octobre 2015 et 18 octobre 2016. L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été rendu le 26 février 2016.

\*

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Selon l'exposé des motifs, le projet sous examen „a pour objet de définir le cadre pour la mise en œuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative“.

**A. Le champ d'application *ratione materiae* du projet: la notion de „document“**

Les auteurs du projet de loi expliquent que celui-ci vise à mettre en œuvre la partie du programme gouvernemental annonçant „un nouveau projet de loi en vue d'introduire au profit des citoyens un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs“.

En étudiant les textes tant nationaux qu'étrangers, on constate que la définition de ce qu'est un „document administratif“ ne dépend pas du support utilisé, mais se réfère le plus souvent à la notion d'information. Ainsi, d'après la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, le terme „document“ désigne „a) tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) [ou] b) toute partie de ce contenu“<sup>1</sup>. La loi belge du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration définit le „document administratif“ comme visant „toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose“. La loi allemande du 5 septembre 2005 („*Informations-*

<sup>1</sup> Cette définition reproduit à la lettre un article de la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 qu'il s'agissait de transposer. On peut signaler que tant le législateur belge que le législateur français se sont écartés du texte de la directive. La loi fédérale belge de transposition du 7 mars 2007 définit le document administratif comme suit: „l'information stockée sous une forme particulière et dont dispose une autorité publique, quel que soit le support ou la forme de stockage de cette information“ (Loi belge du 7 mars 2007 transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, article 2, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>). Le législateur français s'est référé à la définition de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

*freiheitsgesetz*“) garantit à tout un chacun l'accès aux informations officielles: „*amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu*“. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, instrument international dont le Grand-Duché n'est pas signataire, en fait de même: „On entend par documents publics toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques“. La loi française du 17 juillet 1978<sup>2</sup>, aujourd'hui intégrée dans le Code des relations entre le public et l'administration, met quant à elle l'accent sur l'appartenance à la sphère du droit administratif de l'organisme qui a élaboré le document ou pour le compte de qui il a été élaboré: „Sont considérés comme documents administratifs [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions“<sup>3</sup>.

Il est en réalité difficile d'opérer une distinction entre l'information et le document où elle est consignée. L'accès à l'information passe par l'accès aux documents qui la contiennent.

Les auteurs alternent d'ailleurs des références à l'„accès aux documents“ (articles 1<sup>er</sup>, 3, 6, 7, 8 et 9) et à la „communication de documents“ (articles 3, 4, 5, 6, 7 et 8) avec des références aux „demandes d'information“ (article 5) et à l'„information demandée“ (article 6).

Les notions d'accès aux documents et d'accès à l'information se rejoignent. Parfois, les administrés désireux d'accéder à une information seront en mesure de désigner spécifiquement le document qui la contient et auquel ils demanderont alors accès. Mais dans d'autres cas, l'administré demandera à obtenir une information spécifique sans savoir dans quel document cette information pourra être trouvée. L'administration a dans ces cas la charge d'identifier le ou les documents concernés, ce qui n'est évidemment possible que si la demande d'information est, comme l'exige le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5, suffisamment précise pour permettre cette identification.

L'administration ne peut évidemment donner suite à une demande d'accès à l'information que si l'information demandée existe. En effet, „toutes les questions et demandes d'explications n'entrent pas, par principe, dans le champ d'application des textes législatifs relatifs à la publicité de l'administration. En fait, seules celles qui concernent l'accès à un document administratif existant et matérialisé sur un support sont concernées. *A contrario*, celles qui visent, par exemple, à obtenir des justifications de l'autorité administrative sur sa politique ou à obtenir des informations, sans qu'il soit avéré que celles-ci concernent un document administratif existant, ne le sont pas“<sup>4</sup>. L'administré ne pourrait en effet pas, par le biais d'une demande d'information, contraindre une autorité administrative à produire un document qui n'existe pas encore ou à se positionner sur une question dont elle est saisie. Il s'agit d'une limitation que le texte en projet ne reprend pas explicitement, mais qui se reflète dans l'exigence qui veut que la demande d'accès à l'information soit „formulée de façon suffisamment précise et contenir notamment les éléments permettant d'identifier un document“ (article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>). D'autres lois sont plus explicites à ce propos, par exemple la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui „garantit le droit d'accès aux informations environnementales“, mais définit l'information ainsi visée comme étant celle qui est „disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle“, ce qui prouve à nouveau qu'il est très difficile de distinguer l'information et son support.

La limite aux demandes d'informations est qu'elles doivent concerner des données dont l'administration (au sens le plus large) dispose déjà dans la forme d'un document (au sens le plus large).

En outre, le champ d'application de la loi est limité aux documents et informations qui „correspondent à une activité administrative“. Sont donc exclus non seulement les documents et informations ayant trait aux activités industrielles et commerciales, mais aussi ceux relevant de procédures judiciaires

2 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, telle que modifiée.

3 Code des relations entre le public et l'administration, Art. L300-2.

4 Laurent MANISCALCO, „La notion de document administratif“, in: Valérie MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2014, n° 22.



ou encore de la procédure législative et ceux qui ont trait aux missions constitutionnelles des institutions et aux relations internationales.

L'application pratique de cette disposition pourrait être source de difficultés, car il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de définition constitutionnelle ou même légale de ce qui relève de la sphère de l'activité administrative, les auteurs évoquant l'existence, à côté d'une majorité de cas clairs, d'une „zone grise qui soulève bien des hésitations et fluctuations jurisprudentielles“<sup>5</sup>. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles pertinents.

### **B. Libre accès aux documents en ligne et communication de documents à la demande**

Tout comme le prévoyait déjà le projet de loi n° 6540<sup>6</sup>, les auteurs du projet sous examen entendent atteindre l'objectif de transparence et d'ouverture annoncé dans l'intitulé du projet de loi de deux manières:

- D'une part, le projet pose la règle que les documents administratifs relevant du champ d'application de la future loi seront dorénavant en principe tous accessibles en ligne.
- D'autre part, le projet entend conférer à chaque citoyen un droit de demander aux services administratifs la communication de copies des documents s'inscrivant dans le cadre de leurs activités administratives.

Le Conseil d'État reviendra plus en détail sur la portée des modalités d'accès et leur articulation dans le cadre de l'examen des articles 1<sup>er</sup> à 3.

### **C. L'intervention de la Commission d'accès aux documents et du juge**

L'une des principales innovations du projet de loi sous examen par rapport au projet de loi n° 6540 est la mise en place d'une Commission d'accès aux documents à laquelle les citoyens peuvent s'adresser si l'accès à des documents leur est refusé.

Le rôle de cette Commission est cependant singulièrement restreint. Le Conseil d'État sera en effet amené à constater qu'elle ne peut être saisie que lors d'un refus d'accès aux documents et non, par exemple, lorsque le citoyen est en désaccord avec la manière dont un document a été occulté ou avec le fait que l'administration lui demande de préciser sa demande. La Commission ne peut pas non plus être saisie au sujet de la publication de documents sur internet en application de l'article 2 du projet de loi.

Le projet de loi sous examen ne reprend pas les dispositions procédurales qui figuraient à l'article 8 du projet de loi n° 6540 et qui étaient directement inspirées des dispositions de la loi précitée du 25 novembre 2005.

Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas opportun d'alléger la procédure en attribuant – à l'instar des dispositions de la loi précitée du 25 novembre 2005 et du projet de loi n° 6540 – une compétence au président du tribunal administratif statuant comme en référé. Il conviendrait d'améliorer ce régime en prévoyant également une procédure d'appel simplifiée. En effet, les litiges en rapport avec l'application de la loi précitée du 25 novembre 2005 sont actuellement jugés en première instance selon une procédure accélérée, mais les éventuels appels sont soumis à la procédure ordinaire applicable devant la Cour administrative.

Le législateur devrait également intervenir pour régler les difficultés qui découleront inévitablement de l'obligation pour le juge de faire respecter le principe du contradictoire. Comment, en effet, assurera-t-on un débat contradictoire et éclairé si l'information jugée sensible par l'administration n'est pas divulguée à la partie qui conteste le refus de communication?

5 Voir Rusen ERGEC, „Le contentieux administratif en droit luxembourgeois“, mis à jour par Francis DELAPORTE, in: Pasicrisie luxembourgeoise. Bulletin de jurisprudence administrative, Luxembourg, Pasicrisie Luxembourgeoise, 2016, nos 17 à 24, spéc. n° 17.

6 Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, dossier parl. n° 6540.

La position adoptée par les juridictions administratives luxembourgeoises a varié<sup>7</sup> et l'incertitude juridique sur cette question, justifie, aux yeux du Conseil d'État, une intervention législative.

#### D. Cohérence terminologique

Le texte sous examen veut innover en introduisant en droit luxembourgeois le principe de transparence de l'administration vis-à-vis des citoyens.

Le Conseil d'État a déjà relevé que les auteurs du texte alternent, tout au long du projet sous examen, les références à l'accès aux documents et à l'accès à l'information. Il peut admettre cette démarche dans la mesure où les deux formules reviennent à désigner la même chose. En effet, le document se définit par rapport à l'information qu'il contient tandis que l'information n'existe pas s'il n'y a pas de support qui la conserve.

Cependant, l'étude du projet révèle d'autres variations terminologiques qui, aux yeux du Conseil d'État, sont plus problématiques.

Ainsi, par exemple, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> énonce que les documents accessibles en vertu de la loi sont „rendus publics et diffusés auprès du public“, sans que le texte de loi ou son commentaire n'expliquent ce qu'il y a lieu d'entendre par ces deux expressions. L'article 2 parle également de „publication“ et de „diffusion“. S'il s'agit de synonymes, la redondance est à supprimer et si les auteurs entendent viser des démarches différentes, il convient d'en expliquer la différence.

Le projet de loi parle ensuite à certains endroits de l'„accessibilité“ des documents et à d'autres endroits de leur „communicabilité“, là encore sans que la différence entre ces deux expressions ne soit expliquée.

Le Conseil d'État reviendra sur ces questions dans le cadre de l'examen des articles.

#### E. Cohérence législative

Si la législation luxembourgeoise en matière de transparence administrative n'est jusqu'ici que parcellaire, elle n'est pas inexistante. Parmi les textes en vigueur, le Conseil d'État voudrait citer:

- la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes,
- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, et
- la loi modifiée du 7 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

7 Dans un jugement du 15 décembre 1997 (n° 9776), le tribunal administratif a admis que, lorsque le litige porte sur le refus de communication d'un document, „par exception au principe du contradictoire, ce dossier n'est pas à communiquer aux parties intéressées“. Selon le tribunal, „cette dérogation au dit principe général du droit s'impose nécessairement, étant donné que le refus de communication des documents du dossier constitue l'objet même du litige. En décider le contraire, c'est-à-dire associer la partie demanderesse à ce contrôle juridictionnel et lui communiquer la teneur des documents litigieux, reviendrait, en effet, à leur donner gain de cause avant toute décision au fond quant à l'existence de son droit de communication“.

Cette solution est à rapprocher de celle qui a cours en Belgique, où il est admis que le principe du contradictoire ne trouve pas application dans les affaires dont l'objet est justement l'accès à un document. La Cour constitutionnelle belge a toutefois apporté la précision que des mesures procédurales doivent être prises pour compenser le handicap qui en résulte pour la partie qui n'a pas accès à ces documents „Dans ces hypothèses, des éléments décisifs pour la solution du litige peuvent être soustraits à la contradiction des parties pour autant que la procédure compense, dans toute la mesure du possible, le handicap sévère qui en découle pour certaines d'entre elles. À ce titre, les parties doivent être informées de ce qu'il existe des pièces confidentielles et être en mesure de consulter, si possible, une version non confidentielle de ces documents. En outre, il convient qu'un juge indépendant et impartial puisse contrôler la confidentialité alléguée de ces pièces ainsi que leur exactitude et leur pertinence“ (Cour constitutionnelle belge, 19 septembre 2007, n° 118/2007).

Il n'est cependant pas certain que la solution décrite ait encore cours dans la jurisprudence luxembourgeoise depuis un arrêt de la Cour administrative du 1<sup>er</sup> juillet 2010 (n° 26421C). Après avoir constaté le caractère essentiellement incompatible de la protection des informations jugées non communicables et du principe du contradictoire, la Cour admit que le juge fasse examiner les documents par un expert hors la présence des parties, „sous peine de rendre sa fonction juridictionnelle raisonnablement inopérante et de vider la procédure contentieuse de toute son efficacité, il y a lieu de permettre, dans de telles hypothèses strictement limitées, le recours du président à un conseiller technique indépendant, devenant à son tour confidentiel nécessaire en dehors de l'intervention des parties.“

Le texte de loi proposé viendrait s'ajouter à ces législations. Or, le Conseil d'État s'était déjà interrogé dans son avis du 16 décembre 2011 sur la proposition de loi de Monsieur le député Alex Bodry concernant la liberté d'accès à l'information sur l'utilité de maintenir une pluralité de législations traitant fondamentalement de la même problématique: „Le Conseil d'État se pose même la question si, en raison de la généralité du texte sous avis, la loi proposée ne pourrait pas s'appliquer en toutes matières administratives de façon à ce que la loi précitée du 25 novembre 2005 pourrait être fusionnée avec la loi proposée et la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ou même être abrogées, car il n'y a pas de raison objective qui exigerait deux ou trois lois, l'une spéciale pour l'environnement et l'autre générale pour les autres matières et une troisième sur la réutilisation de ces informations, pour régler l'accès à l'information.“<sup>8</sup>

La fusion des textes précités, ou du moins leur mise en concordance, permettrait aussi de remédier aux différences de terminologie et de périmètre d'application entre le texte du projet de loi et les législations existantes.

Toujours dans la même perspective, à savoir celle de la mise en concordance du projet de loi sous revue avec d'autres législations, le Conseil d'État renvoie à son avis du 21 juillet 2016 concernant le projet de loi sur l'archivage<sup>9</sup>. D'après ce dernier projet de loi, la notion d'„archives“, qui par ricochet définit celle de „documents“, couvre les documents – quels que soient leur date, leur stade d'élaboration, leur forme matérielle et leur support – produits ou reçus par une personne physique ou morale de droit public ou privé dans l'exercice de son activité. Si, *a priori*, les définitions données par les deux textes ne sont pas incompatibles, un risque de conflit entre les deux législations n'est toutefois pas exclu sur des points plus précis des dispositifs proposés. Le Conseil d'État aura l'occasion d'y revenir lors de son examen de l'article 6 consacré aux modalités d'accès aux documents.

La divergence des régimes pose encore le problème de l'égalité des citoyens devant la loi. Le Conseil d'État comprend que le projet de loi sous examen constitue le régime de droit commun d'accès aux documents administratifs. Si des régimes différents, prévus par des lois particulières, dérogent à ce régime général, au détriment de l'administré, ce régime particulier doit se justifier par des spécificités de la matière en cause.

Le Conseil d'État tient aussi à rappeler que l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes prévoit que „lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens“.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Articles 1<sup>er</sup> à 3*

Les trois premiers articles du projet de loi sous examen posent la règle que tous les documents administratifs sont, en principe, accessibles au public. Le Conseil d'État voudrait aborder, successivement, les points suivants: l'accès et ses modalités, les bénéficiaires du droit d'accès, les administrations et les documents concernés.

<sup>8</sup> Avis du Conseil d'État du 16 décembre 2011, doc. parl. n° 4676<sup>2</sup>, p. 2:

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

<sup>9</sup> Doc. parl. n° 6913<sup>6</sup>.

## 1. Le droit d'accès

Le Conseil d'État note que, dans la logique du projet de loi, l'accès est opéré par la publication d'office, la diffusion et la communication sur demande.

En ce qui concerne la première mesure, à savoir celle de la publication, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 prévoient, de manière d'ailleurs largement redondante, que „les documents accessibles en vertu de la présente loi“ seront „rendus publics et diffusés“ et „tenus régulièrement à jour“. Quels sont ces documents? Il doit s'agir de tous les documents en rapport avec une activité administrative que l'administration détient à un titre quelconque et qui ne tombent pas sous le coup de l'une des exclusions de l'article 4.

Le terme de diffusion auquel il est fait référence au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> et à l'article 2 ne semble pas revêtir, aux yeux des auteurs du texte, une portée propre. Sauf à admettre, *quod non*, que l'administration a l'obligation d'opérer une information ciblée de certains groupes d'administrés ou de milieux intéressés, la diffusion se confond avec la publication électronique. Pour éviter des discussions inutiles sur la cohérence des textes, le Conseil d'État propose aux auteurs soit d'omettre le concept de diffusion soit d'opter entre ce concept et celui de la publication.

En ce qui concerne la deuxième mesure, à savoir celle de la communication, on peut s'interroger sur l'utilité de conférer au citoyen un droit d'accès à des documents si ceux-ci sont déjà en libre accès en application de la première mesure? Le Conseil d'État relève à ce propos que le législateur français a prévu que „le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique“<sup>10</sup>. Les auteurs du texte sous examen font cependant valoir qu'il reste utile de permettre à toute personne de demander la communication de documents, même ceux librement accessibles sur internet car „l'accès aux nouvelles techniques n'est pas toujours assuré“. Il s'agirait donc d'une mesure visant à lutter contre la fracture numérique. Le Conseil d'État considère que les auteurs font preuve d'incohérence puisque l'article 4, paragraphe 4, autorise le rejet d'une demande de communication portant sur „un document déjà publié“. Il note, encore, que la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg a supprimé la version papier du Mémorial et que le législateur a ainsi admis que la question d'un accès au numérique ne s'opposait pas à ce choix.

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

Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà relevé, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n'a pas de portée normative distincte de l'article 2. Le Conseil d'État propose donc la suppression du paragraphe 1<sup>er</sup>.

## 2. Les bénéficiaires du droit d'accès

Le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> détermine les bénéficiaires du droit d'accès. Le Conseil d'État marque son accord avec la référence à toutes les personnes physiques et morales.

## 3. Les organes et entités soumises au régime

Le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> détermine encore les administrations, services et personnes devant fournir des documents. Les auteurs délimitent le champ des entités visées par la future loi qui devront rendre leurs documents accessibles. Ce faisant, les auteurs combinent trois techniques:

- la technique consistant à énumérer les institutions visées (la Chambre des députés, le Conseil d'État, le Médiateur et la Cour des comptes),
- la technique consistant à identifier les organismes concernés au moyen d'un critère organique ou de rattachement (les administrations et services de l'État, les communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes), et

<sup>10</sup> Code des relations entre le public et l'administration, Art. L311-2.

- la technique consistant à désigner les organismes concernés par un critère fonctionnel (les personnes morales fournissant des services publics).

Le premier groupe ne mentionne pas les chambres professionnelles. Est-ce à dire qu'elles sont toutes exclues du champ d'application de la loi? Ou sont-elles comprises, le cas échéant, parmi les „personnes morales fournissant des services publics“, sinon parmi les „établissements publics“?

Le deuxième groupe soulève des interrogations au sujet de la situation des établissements publics par rapport à la loi en projet. En effet, tenant compte de la structure de la première phrase du paragraphe 2, il semble que celle-ci, en mentionnant les „établissements publics placés sous leur tutelle“, vise exclusivement les établissements publics placés sous la „tutelle“ des communes. Cependant, en s'alignant sur la terminologie utilisée par la loi communale, il n'est pas indiqué de parler de „tutelle“ communale à l'égard des établissements publics existant au niveau communal; il est plus conforme de parler de „surveillance“ des communes sur ces établissements<sup>11</sup>. La loi communale réserve d'ailleurs l'expression „tutelle“ à la tutelle administrative exercée par les autorités étatiques à l'égard tant des communes que des établissements publics placés sous leur surveillance<sup>12</sup>. L'article 108*bis* de la Constitution, par contre, utilise l'expression „tutelle“ par rapport aux établissements publics créés en vertu de cette disposition constitutionnelle. Dans ce contexte, il est intéressant de relever que le commentaire de l'article ne distingue pas entre les établissements publics dits étatiques et les établissements publics dits communaux, mais qu'il y est simplement question des „documents détenus par [...] un établissement public [...]“. Le Conseil d'État estime utile que le texte sous revue précise de manière univoque la situation des établissements publics. Dans l'état actuel du texte, même si les établissements publics dits étatiques n'y sont pas expressément mentionnés, ils ne sont pas pour autant exclus du champ d'application de la loi en projet, étant donné qu'ils peuvent être appréhendés sous l'angle des „personnes morales fournissant des services publics“. Dans ce contexte, le Conseil d'État donne à considérer que parmi les établissements publics dits étatiques, il en existe qui bénéficient d'un statut particulier comme la Banque centrale du Luxembourg (BCL), la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) dont il devra être tenu compte, en aménageant, par exemple, des exemptions formelles pour certains ou tous ces établissements. Le Conseil d'État renvoie encore au cas particulier des chambres professionnelles parmi lesquelles il existe aussi des établissements publics.

Toujours en ce qui concerne le deuxième groupe, le Conseil d'État note que la disposition sous revue, tout en faisant état des communes et des établissements publics placés sous leur surveillance, ne mentionne pas les syndicats de communes. Même si ceux-ci peuvent être rangés dans la catégorie des „personnes morales qui ont la charge d'un service public“, le Conseil d'État recommande de les reprendre dans l'énumération, à la suite des communes.

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

Le groupe d'institutions formé par la Chambre des députés, le Conseil d'État, le Médiateur et la Cour des comptes est inclus dans le champ d'application par la formule de transition „il en est de même“. Afin d'éviter toute incertitude quant à la portée de cette assimilation, il conviendrait, aux yeux du Conseil d'État, de construire cette phrase de la même manière que la première phrase de ce paragraphe:

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

La question se pose encore pour les documents de l'administration judiciaire ou d'administrations ayant un statut particulier comme l'Administration des biens du Grand-Duc.

11 Le chapitre 6 du titre 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est intitulé: „Des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes“. Le concept de surveillance, en relation avec les établissements publics communaux, est d'ailleurs utilisé par la loi communale aux articles 57, 103, 106, 170, 171, 172 et 173.

12 Le titre 3 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 est intitulé: „De la tutelle administrative“. Les pouvoirs tutélaires conférés par les articles 103 et 106 de ce titre respectivement au Grand-Duc et au ministre de l'Intérieur, concernent tant les communes que les établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il appartiendra, en tout état de cause, aux juridictions administratives de clarifier progressivement la portée des termes de la loi en projet sous avis, dont notamment les notions de „service public“ et d’„activité administrative“.

#### 4. Les documents concernés

Pour ce qui est de la détermination du concept de documents administratifs, le Conseil d’État renvoie à ses considérations générales.

Comme le Conseil d’État l’a déjà observé, il n’existe pas de définition constitutionnelle ou légale de la notion d’activité administrative, de sorte que la mise en œuvre de cette disposition risque de susciter des différends. Il reviendra aux tribunaux d’identifier les critères permettant de déterminer si un document correspond ou non à une activité administrative.

Le Conseil d’État relève encore qu’il suffit que le document soit „détenu“ par un organisme soumis au respect de la loi; il n’est pas exigé que le document ait été produit par ou pour cet organisme.

Tout en renvoyant aux observations concernant la distinction malaisée des concepts de „publication“ et de „diffusion“, le Conseil d’État se demande ensuite si la formule „les documents diffusés doivent être tenus à jour“, ne devrait pas être modifiée comme suit:

„En cas de modification d’un document, la version publiée [diffusée] est mise à jour.“

Le Conseil d’État se demande, dans ce contexte, s’il ne faudrait pas prévoir expressément une mention des modifications que le document a connues, à l’instar de ce qui est fait pour les textes législatifs. Sans une telle mention, la confiance légitime des citoyens pourrait en effet être trompée. Selon les circonstances, les versions antérieures pourraient être également accessibles en ligne (ou, s’ils ne sont plus en ligne, faire l’objet d’une demande d’accès).

L’article 3 complète les dispositions du paragraphe 2 de l’article 1<sup>er</sup> par deux précisions, à savoir, d’une part, que le support des documents est sans incidence, et, d’autre part, que les personnes qui demandent à se voir communiquer un document n’ont pas besoin de faire valoir un intérêt justifiant cette demande.

Il serait préférable de fusionner les dispositions de l’article 3 avec celles du paragraphe 2 de l’article 1<sup>er</sup> dans un seul article.

La référence à „d’autres dispositions légales qui règlent l’accès à des documents“ n’apporte aucune plus-value, dès lors que les autres dispositions en question ne sont pas spécifiquement visées et est donc à omettre.

#### *Article 4*

L’article 4 énonce une série d’exceptions au principe de la communicabilité.

La disposition sous examen vise deux situations bien distinctes: l’exclusion de certains documents du champ du droit d’accès et le régime spécifique de communication. L’articulation de ces deux cas de figure n’est pas des plus claires et le Conseil d’État propose de les traiter dans deux dispositions particulières. En effet, la communication constitue un régime d’accès aux documents qui ne sont pas publiés moyennant les nouvelles technologies, mais qui sont communicables aux personnes concernées. Le Conseil d’État relève que les auteurs retiennent le critère de la personne concernée, concept qui ne requiert pas la preuve d’un intérêt particulier. Il admet encore que la signification de la formule „personne concernée“ rejoint celle que revêt cette notion dans la législation relative à la protection des données personnelles. Il s’agira des personnes dont les données à caractère personnel figurent sur le document. On peut encore admettre que sont également englobées les personnes dont la situation est affectée par le document, même s’il ne les mentionne pas directement, étant entendu que, dans ce cas, le concept de personne concernée se rapproche de celle de l’intérêt à obtenir communication.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l’article 4 porte sur les raisons d’exclusion de la communication. Il entend rendre inaccessibles des documents dont la communication porterait atteinte aux intérêts publics ou privés qu’il énumère. Le Conseil d’État note la portée très large des motifs d’exclusion qui vient nuancer l’objectif affiché de la transparence.

Parmi les exceptions, celle visant les documents ayant trait aux missions „de contrôle, d’inspection et de régulation de l’administration“ a des contours incertains. Le commentaire renseigne comme bénéficiaires potentiels de cette disposition les autorités de contrôle du secteur financier comme la

CSSF ou le Commissariat aux Assurances, l'Inspection du travail et des mines et la Cellule de renseignement financier (CRF)<sup>13</sup>, mais en réalité on compte un grand nombre d'administrations et de services qui ont un rôle de „contrôle, d'inspection et de régulation<sup>14</sup>“.

Le paragraphe 2 porte sur la communication de documents aux personnes concernées.

Le Conseil d'État relève que la formulation des différents cas de figure n'est pas très claire.

Le premier tiret vise l'hypothèse où les documents administratifs en cause comportent des données relatives à la personne qui en demande la communication. Un problème peut se poser si le document comporte des données personnelles d'autres personnes. Se pose alors la question de savoir si la communication du document sera intégrale ou se limitera aux passages ne comportant pas de données d'autres personnes; à noter que le texte sous examen n'entrevoit pas la possibilité que les titulaires de ces autres données acceptent la communication du document intégral au demandeur concerné. Cette problématique souligne, une nouvelle fois, la difficulté de distinguer entre le concept de document administratif et de donnée ou d'information. Elle illustre la difficulté de trancher des conflits entre les droits de l'auteur de la demande de communication d'un document qui le concerne et les droits d'autres personnes concernées par ce même document. Elle met encore en évidence la nécessité d'opérer une articulation claire entre la loi en projet et la législation sur la protection des données.

Pour ce qui est de la notion de donnée à caractère personnel, le Conseil d'État relève qu'elle n'est pas spécifiquement définie dans la loi en projet. Il considère qu'il y a lieu de retenir cette notion dans son sens commun, soit dans le droit actuel: „toute information de quelque nature qu'elle soit et indépendamment de son support, y compris le son et l'image, concernant une personne identifiée ou identifiable<sup>15</sup>“.

En ce qui concerne le deuxième tiret, le Conseil d'État a du mal à saisir la portée du régime mis en place. L'accord auquel est soumise la communication est-il celui de la personne „concernée“ à l'origine de la demande et objet de l'appréciation du jugement de valeur, ou celui de l'auteur de cette appréciation, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire de la même administration ou d'une autre administration, ou d'un citoyen tiers? Si l'accord de la personne concernée, objet de l'appréciation, est requis, cet accord est inhérent à sa demande de communication. S'il s'agit de protéger l'auteur de l'appréciation, le texte doit être formulé autrement. Le Conseil d'État note que le Code [français] des relations entre le public et l'administration contient sur cette question un dispositif qui est plus clair<sup>16</sup>. Le texte français ne contient d'ailleurs pas la réserve de l'accord de la personne concernée. Le Conseil d'État relève encore que les personnes morales, qui sont toutefois expressément visées dans l'article 1<sup>er</sup>, ne sont pas visées dans le texte sous examen.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation du troisième tiret. La levée du caractère confidentiel va-t-elle être opérée par l'auteur de l'opinion ou par la personne concernée? S'il s'agit de l'auteur de l'opinion, il appartiendrait à l'administration de le contacter, mais également d'informer la

13 La référence à la CRF à cet endroit semble inappropriée. L'activité de la CRF a en effet davantage trait à „la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables“ qu'à une mission de contrôle ou d'inspection.

14 Selon le *Vocabulaire juridique*, la régulation est „[l']action économique mi-directive mi-corrective d'orientation, d'adaptation et de contrôle exercée par des autorités (dites de régulation) sur un marché donné (à considérer par secteur, régulation financière, boursière, énergétique, etc.) qui, en corrélation avec le caractère mouvant, divers et complexe de l'ensemble des activités dont l'équilibre est en cause, se caractérise par sa finalité (le bon fonctionnement d'un marché ouvert à la concurrence mais non abandonné à elle), la flexibilité de ses mécanismes et sa position à la jointure de l'économie et du droit en tant qu'action régulatrice elle-même soumise au droit et à un contrôle juridictionnel“ (Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 10e éd., 2014).

15 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, Art. 2. Définitions, (e).

16 Article L311-6: Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs:

1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence;

2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable;

3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique.

personne concernée, objet de l'opinion, du refus de la levée du caractère confidentiel. Cette information impliquera-t-elle la communication de l'identité de l'auteur de l'opinion? Encore une fois, selon le Conseil d'État, une précision du régime mis en place s'impose.

Le Conseil d'État ajoute qu'au titre de la procédure administrative non contentieuse, tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative.

Le paragraphe 3 prévoit les cas dans lesquels l'administration peut refuser la communication de documents. Il serait d'ailleurs plus indiqué de dire que „la demande peut être refusée si ...“. Le Conseil d'État note que la communication n'est pas interdite *per se*, mais que l'administration peut invoquer les motifs de refus, ce qui pose la question des critères et de la motivation du choix à opérer.

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

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

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification du cas de figure visé au deuxième tiret qui vise la possibilité de refuser la communication si le document est déjà publié. Le refus de communication justifié par le fait que le document est librement accessible en ligne pourrait devenir la règle, et non pas une simple faculté, dès lors que la loi pose le principe que tous les documents susceptibles d'être communiqués sont d'office rendus publics. La même cause de refus de communication vaut pour des documents réalisés à des fins de commercialisation, si cette dernière a été opérée.

Le troisième tiret visant des demandes manifestement abusives risque d'être source de sérieuses difficultés d'application. Quelle différence faudra-t-il opérer entre le simple abus de droit et le caractère manifestement abusif d'une demande? Que faut-il entendre par la référence au caractère systématique ou répétitif d'une demande? Si le document est communicable, il ne saurait y avoir d'abus à en demander plusieurs fois la communication, sauf à admettre que le refus, considéré comme injustifié, doit être mis en cause devant la Commission d'accès aux documents ou devant le juge.

Le second problème réside dans le caractère facultatif du refus. Si le détenteur du document refuse de le communiquer, il doit, à l'évidence, invoquer une des raisons prévues. Sous cet aspect, on ne saurait parler de pouvoir discrétionnaire de l'administration. Le juge va d'ailleurs contrôler la légalité du refus au regard des critères de refus. Il n'empêche que le régime du refus facultatif peut aboutir à des résultats divergents, selon que l'administration invoque valablement des raisons de refus dans un cas spécifique et renonce d'y avoir recours dans un autre cas similaire. Une contestation devant le juge est difficile à envisager dans la mesure où le demandeur qui s'est vu refuser la communication, soit ignorera que l'administration a adopté une position différente dans un autre cas, soit devra attaquer un refus qui est parfaitement légal au regard du dispositif mis en place. La solution pourrait consister à transformer la faculté de refus en obligation de refus, éventuellement combiné avec un régime de communication exceptionnel sur la base d'un intérêt particulier que le demandeur devra prouver.

Le paragraphe 4 énonce deux principes d'interprétation en indiquant que les motifs de refus visés aux trois paragraphes précédents „sont interprétés de manière restrictive“ et „en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation du document“.

Le Conseil d'État a des doutes sérieux par rapport à cette formulation. Le principe établi par la loi étant celui de l'accès, la règle d'interprétation de droit commun est que toute exception est à appliquer de manière restrictive.

Encore faut-il nuancer cette réponse dans la mesure où les exceptions prévues au paragraphe 2 sont fondées sur une protection des personnes concernées qui a au moins autant de valeur que le droit d'accès du public.

Il est juridiquement inapproprié et d'ailleurs inhabituel d'inscrire dans les textes de loi, à l'adresse de l'administration ou du juge, des méthodes d'application ou d'interprétation. Si les auteurs considèrent que les textes proposés ne sont pas suffisamment clairs, il leur appartient d'y apporter les précisions requises. Un conflit éventuel entre le droit d'accès, en l'occurrence sous la forme d'une communication, et les droits éventuels de tiers requiert une mise en balance, au cas par cas, des valeurs protégées.

Dans son avis du 26 février 2016, la CNPD relève que „dès lors que les documents accessibles ou communicables [...] contiendraient des données à caractère personnel, des garanties adéquates au



regard de la loi modifiée du 2 août 2002 devraient être prévues“. L’administration et le juge devront procéder à une mise en balance des intérêts. Selon la CNPD, cette mise en balance „devra s’effectuer au terme d’un examen minutieux des risques qu’une telle communication pourrait engendrer pour la vie privée, risques nécessairement plus importants en raison de l’accessibilité accrue des documents administratifs“.

Le paragraphe 5 autorise la communication de documents comportant „des mentions non communicables“ lorsqu’il est possible d’occulter ou de disjoindre les éléments posant problème.

Le législateur crée ainsi entre les documents accessibles et les documents non accessibles une catégorie intermédiaire de „documents comportant des mentions non communicables“ qui ne sont accessibles qu’en partie ou après avoir subi une altération destinée à occulter une partie des informations qu’ils contiennent.

Le Conseil d’État comprend le mécanisme en ce sens que l’occultation portera sur les mentions visées au paragraphe 2 et dont l’existence justifierait un refus absolu de communication. Dans cette logique, la CNPD accueille favorablement le dispositif du paragraphe 5 sur l’occultation d’une partie du document ou la disjonction de certaines mentions.

À la suite des considérations relatives aux articles 1<sup>er</sup> à 3 et 4, le Conseil d’État voudrait proposer aux auteurs du projet de loi un schéma en vue d’une formulation alternative du texte. Ce schéma consisterait à affirmer, dans un premier article, le principe du droit d’accès aux documents, en précisant les personnes bénéficiaires de ce droit d’accès et les organismes tenus d’y répondre. L’accès prendrait la forme, soit d’un régime de publication, à définir dans un article 2, soit d’un mécanisme de communication au profit des personnes concernées organisé dans son article 3, le régime de la diffusion étant omis. Les limites à la publication et à la communication seraient respectivement à inscrire dans les articles 4 et 5.

#### *Article 5. Forme de la demande*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l’article 5 prévoit que la personne qui souhaite obtenir la communication doit formuler une demande écrite qui devra contenir les éléments permettant d’identifier le document concerné. Il n’est donc pas nécessaire que le demandeur identifie spécifiquement le ou les documents qu’il souhaite obtenir; d’après le commentaire des articles, le demandeur doit seulement „indiquer le plus d’éléments possibles afin de permettre à l’administration d’identifier le document qui correspond au but recherché“.

Le terme „notamment“ tel qu’utilisé dans le libellé, n’a aucun apport normatif, mais revêt une portée exemplative. Il peut toutefois être omis, étant donné que le Conseil d’État considère que la demande doit nécessairement contenir les éléments permettant d’identifier le document dont la communication est souhaitée.

Le paragraphe 2 fait obligation aux organismes visés à l’article 1<sup>er</sup> de désigner „un agent chargé de la communication des documents“. Le Conseil d’État marque son accord avec cette disposition qui oblige chaque administration et chaque organisme concerné à nommer un agent pour assurer cette fonction.

Le paragraphe 3 prévoit que lorsqu’une administration saisie ne détient pas le document demandé, elle transmet la demande à l’organisme détenteur si celui-ci est directement identifiable.

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

Le paragraphe 4 n’appelle pas d’observation.

#### *Article 6. Modalités d’accès aux documents*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l’article 6 en projet règle les modalités pratiques d’accès aux documents, qui, selon les cas, a lieu au moyen de la communication d’une copie papier, au moyen de la communication d’une copie électronique ou au moyen d’une consultation sur place.

L’envoi d’une copie électronique n’est prévu que lorsque le document est déjà disponible sous cette forme. L’administration n’est donc pas tenue de numériser un document lorsque l’administré le

demande. À l'inverse, l'administré semble avoir la possibilité d'obtenir une copie papier même lorsque le document existe sous format numérique en n'indiquant tout simplement pas d'adresse électronique.

La consultation sur place remplace la délivrance d'une copie sur papier ou d'une copie électronique lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou lorsqu'une reproduction n'est pas possible en raison de la nature ou du volume du document. Les exemples cités dans le commentaire („des documents techniques et des plans dans le cadre d'un plan d'occupation du sol“) ne sont cependant pas convaincants sachant qu'il devrait s'agir de documents disponibles électroniquement.

Le paragraphe 2 énonce le principe selon lequel les documents archivés restent accessibles.

Le Conseil d'État en est tout d'abord à se demander quel est le champ de couverture du concept d'„archivage“ utilisé en l'occurrence: archivage au niveau de l'administration qui a reçu ou produit un document et qui en est le détenteur, archivage au niveau des Archives nationales tel que celui-ci est prévu, après l'expiration du délai d'utilité administrative par le projet de loi sur l'archivage précité, ou archivage englobant les deux niveaux? Par rapport précisément à ces deux niveaux, le Conseil d'État a longuement commenté, dans son avis précité du 21 juillet 2016 concernant le projet de loi sur l'archivage<sup>17</sup>, les interférences qui risquaient de se produire entre le processus de la communication des archives au sens de la future loi sur l'archivage (article 16 du projet de loi afférent) et celui mis en place par le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État s'est plus particulièrement interrogé sur les répercussions de la création par la future loi sur l'archivage d'un dispositif d'accès particulier aux documents détenus par les Archives nationales qui viendra s'ajouter à celui prévu par le projet de loi sous avis. Le projet de loi sur l'archivage précise d'emblée en son article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, que les règles de communication des archives publiques qu'il définit, et qui garantissent une communication gratuite à des fins de consultation des documents archivés à l'expiration de leur délai d'utilité administrative, s'appliquent sans préjudice, entre autres, de textes particuliers assurant un accès libre pour certains dossiers ou documents. Dans ce contexte, le Conseil d'État a attiré l'attention sur le fait que les incertitudes qui entouraient la définition de l'accès aux archives dans le projet de loi sur l'archivage pouvaient être source de conflit avec les dispositions du projet de loi relative à une administration transparente et ouverte. Selon la lecture qu'on fait du projet de loi sur l'archivage, la définition y donnée des notions d'„archives publiques“ et d'„archives“, qui à leur tour sont centrées autour du concept de „documents“, débouchera sur une situation où les documents afférents acquerront le statut d'archives publiques dès le moment de leur création, sans qu'il faille attendre l'archivage définitif, essentiellement au niveau des Archives nationales. Dès la création d'un document, deux régimes d'accès prévus par deux législations viendraient ainsi, le cas échéant, à s'appliquer en parallèle, à partir d'un certain moment, à savoir celui de l'expiration du délai d'utilité administrative, au document en question. C'est entre autres ce constat qui avait amené le Conseil d'État à estimer que la construction d'un dispositif spécifique d'accès aux archives publiques autour de l'expiration du délai d'utilité administrative comme pierre angulaire, notion aux contours flous, était problématique et en définitive superflue. Le Conseil d'État avait été conforté dans son appréciation par le fait que les deux législations prévoient des situations comparables, mais libellées de façon différente, dans lesquelles le libre accès aux documents sera limité. En sus de cela, le projet de loi sur l'archivage instaure des limitations spécifiques en ce qui concerne l'accès à des documents qui contiennent des données à caractère personnel. En conclusion sur ce point, le Conseil d'État continue à plaider en faveur de la mise en place d'un régime d'accès aux documents unique et cohérent dans les deux législations en discussion. En tout état de cause, les auteurs du projet de loi sous revue devraient préciser ce qu'ils entendent par „archivage“ et veiller à la concordance des dispositifs mis en place.

Le paragraphe 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer en cas de délivrance de copies de documents, avec la précision que la redevance ne peut pas dépasser le coût réel des frais de reproduction.

Le Conseil d'État voudrait rappeler qu'il est favorable à la gratuité de l'accès aux documents et renvoie à ce propos à son avis du 24 novembre 2015 sur le projet de loi modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public (doc. parl. n° 6811<sup>3</sup>). Il donne aussi à nouveau à considérer que, dans la plupart des cas, le calcul et le recouvrement de la redevance risquent de générer un coût supplémentaire au montant de la redevance collectée. Si les auteurs maintiennent

<sup>17</sup> Doc. parl. n° 6913<sup>6</sup>, pp. 21 à 23.

le choix d'un régime payant, un mécanisme de tarification forfaitaire serait préférable à celui d'une redevance.

#### *Article 7. Communication des documents*

Le Conseil d'État se pose une série de questions quant à l'intégration des dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> avec le restant du texte.

Le paragraphe parle de la communication de „l'information demandée“, alors que, dans les articles qui précèdent, et dans l'intitulé de l'article sous examen, il est question de la communication de documents. L'article 5 du projet pose en effet le principe que toute demande doit être formulée avec un degré de précision „permettant d'identifier un document“.

Les auteurs du projet se réfèrent, à trois reprises dans ce paragraphe, à la notion d'„autorité publique“ alors que cette terminologie issue du projet de loi n° 6540 a été remplacée par une référence aux „organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>“ à d'autres endroits de la loi en projet.

Concernant l'hypothèse visée au deuxième tiret, le Conseil d'État conçoit que la prolongation du délai se justifie lorsque l'organisme initialement saisi transmet la demande à un autre organisme en application de l'article 5, paragraphe 3. Encore faut-il distinguer, conformément à l'article 5, paragraphe 3, le cas de figure où le document dont la communication est demandée n'existe pas et celle où il se trouve entre les mains d'un autre organisme.

Le Conseil d'État se demande s'il n'y a pas lieu de prévoir une prolongation du délai également dans l'hypothèse où l'organisme sollicité doit obligatoirement consulter un tiers, par exemple en application de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979. Comme il faut accorder aux tiers susceptibles d'être affectés un temps suffisant pour faire valoir leurs moyens, le délai d'un mois serait en effet très difficile à respecter.

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

Le paragraphe 2 prévoit que les délais de communication des documents sont interrompus si l'organisme sollicité a invité le demandeur à préciser sa demande. Le cas visé est celui du paragraphe 4 de l'article 5 en projet. Le Conseil d'État propose d'ajouter une référence à cette disposition.

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation particulière, sauf à relever qu'il ne fait qu'énoncer le droit commun en matière de procédure administrative. Si le texte est maintenu, le Conseil d'État propose toutefois de remplacer l'expression „refus d'accès“ par celle plus correcte de „rejet de la demande de communication“.

Le paragraphe 4 prévoit que le défaut de réponse de l'administration dans les délais équivaut à une décision de rejet. Ce texte peut encore être omis alors qu'il ne fait que reprendre le droit commun.

À relever que la référence à un délai qui serait prévu au paragraphe 2 est erronée car ce paragraphe ne détermine pas un délai, mais prévoit une interruption des délais du paragraphe 1<sup>er</sup> aussi longtemps que le demandeur n'aura pas donné suite à l'invitation de l'administration à préciser sa demande.

#### *Article 8. Recours devant la Commission d'accès aux documents*

L'article 8, qui institue une Commission d'accès aux documents, constitue l'une des principales innovations du projet de loi sous examen par rapport au projet de loi n° 6540.

La saisine de la Commission d'accès aux documents est une faculté pour l'administré, qui peut également choisir d'introduire immédiatement un recours devant le juge administratif. Il est dès lors impropre de parler d'un „recours“ dans l'intitulé de l'article et le Conseil d'État propose de changer l'intitulé en „Commission d'accès aux documents“.

Le Conseil d'État note que seule une personne dont la demande de communication a été rejetée peut saisir la Commission. Il lit le texte en ce sens que ce dernier couvre également l'hypothèse où le demandeur s'est vu communiquer un document tronqué ou partiellement occulté ou s'est vu invité à préciser davantage l'objet de sa demande. Est également couverte l'hypothèse d'une décision de rejet à la suite du silence gardé par l'administration.

Par contre, le Conseil d'État ne voit pas comment la Commission pourrait être saisie d'un éventuel différend au sujet de la publication de documents sur internet en application de l'article 2 du projet de loi, alors que cette hypothèse ne relève pas du refus de communication.

La loi est incomplète en ce qu'elle ne règle pas de quelle manière la Commission peut être saisie par le demandeur, ni d'ailleurs quels sont les informations et documents qui doivent être fournis à l'appui d'une telle saisine. Ces précisions à portée procédurale peuvent utilement être ajoutées au texte sous examen. Le Conseil d'État pourrait également concevoir le renvoi à un règlement grand-ducal, s'agissant d'une matière libre.

D'après le projet la Commission ne rend qu'un avis, et ce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

Les paragraphes 4 et 5 organisent l'articulation entre la prise de position de la Commission et la nouvelle décision de l'autorité administrative ou de l'organisme qui peut faire l'objet d'un recours juridictionnel. Le Conseil d'État note d'abord que les dispositions sous examen définissent l'acte adopté par la Commission tantôt comme un avis tantôt comme une conclusion. Dans un souci de cohérence des textes, le Conseil d'État propose d'utiliser, chaque fois, le concept d'avis.

Le paragraphe 4 vise l'hypothèse où la Commission est d'avis que le document est communicable. Soit l'administration ou l'organisme suit cet avis dans le délai d'un mois, auquel cas la question d'un recours ne se pose pas, soit elle omet de communiquer le document, auquel cas son refus est susceptible d'un recours en annulation. Ce dernier cas de figure couvre à la fois le refus explicite et le refus implicite. Le texte omet d'indiquer le délai du recours juridictionnel. Le Conseil d'État admet que le délai de droit commun s'applique.

Le paragraphe 5 envisage le cas de figure où la Commission est d'avis que le document n'est pas communicable. L'administration ou l'organisme sont tenus de confirmer le refus, cette décision pouvant être explicite ou implicite. Ils pourraient également changer leur position.

#### *Article 9. Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents*

L'article 9 règle le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents. Le Conseil d'État constate que le texte comporte des lacunes puisque la durée du mandat des membres de la Commission n'est pas déterminée et qu'il n'y a pas de dispositions encadrant le mode de fonctionnement de la Commission, comme par exemple des dispositions sur le secret des délibérations ou le respect des devoirs de délicatesse ou encore de prévention des conflits d'intérêts.

En ce qui concerne le paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État considère qu'il est inutile de préciser que la Commission est un organe collégial. Pour la désignation du Président, il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit d'un magistrat de l'ordre judiciaire étant donné que la présence d'un juge administratif peut poser problème au regard des recours portés devant le juge administratif. Le Conseil d'État préconise encore de remplacer les mots „ministère d'État“ par ceux de „Premier ministre, ministre d'État“.

Le texte pourrait se lire comme suit:

„Les membres de la Commission sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'État“.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la portée de la formule „personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations“.

Le paragraphe 3 comporte une contradiction en ce qu'il prévoit à la fois que „les avis sont adoptés à la majorité absolue des suffrages exprimés“, donc rejetés si cette majorité n'est pas atteinte, et que „en cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante“. Le Conseil d'État insiste à voir omettre la dernière phrase.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État propose d'ajouter une référence aux indemnités des membres.

Le Conseil d'État signale finalement que, le SYVICOL ne constituant qu'un syndicat des communes, la loi deviendrait inapplicable sur le point sous examen en cas de disparition de celui-ci.

#### *Article 10. Dérogation à l'obligation de diffusion*

L'article 10 restreint le principe de la publication des documents administratifs prévus par l'article 2 aux documents créés après l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil d'État rappelle qu'il a préconisé l'omission du mécanisme de diffusion. En ce qui concerne le titre, le Conseil d'État propose dès lors de remplacer le terme „diffusion“ par celui de „publication“. Le nouveau régime de la communication devrait s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la loi en projet compris pour les documents existants.

*Article 11. Entrée en vigueur*

Sans observation sur le fond.

\*

### OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

*Considérations générales*

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

„**Art. 1<sup>er</sup>**. ...“ etc.

L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Pour introduire une énumération, il est indiqué de procéder à des subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

Il convient par ailleurs de renvoyer au „paragraphe 1<sup>er</sup>“, „paragraphe 2“ etc. et non pas au „paragraphe (1)“, „paragraphe (2)“ etc.

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

*Article 11*

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 février 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810/06, 6811/06

**N<sup>os</sup> 6810<sup>6</sup>  
6811<sup>6</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

**PROJET DE LOI**

**relative à une administration transparente et ouverte**

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation  
des informations du secteur public**

\* \* \*

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR  
LA PROTECTION DES DONNEES**

(26.2.2016)

**INTRODUCTION**

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée „la loi modifiée du 2 août 2002“ ou „la loi“), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée „la Commission nationale“ ou „la CNPD“) a notamment pour mission d'„être demandée en son avis sur tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi“.

Par courrier en date du 15 juin 2015, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 6811 modifiant la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public (ci-après „le projet de loi n° 6811“).

Le projet de loi n° 6811 a pour objectif de transposer en droit national la directive 2013/37/UE concernant la réutilisation des informations du secteur public, adoptée le 26 juin 2013 et modifiant la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 qui a le même objet. Cette première directive de 2003, également dénommée „Directive ISP I“, avait été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

La directive 2013/37/UE (ci-après „directive ISP II“) vise à encourager et à faciliter la réutilisation des informations de nature diverses détenues par le secteur public, qui constituent une source de croissance importante de l'économie numérique et une valeur ajoutée potentiellement forte pour les services offerts aux citoyens et aux entreprises. Elle aura pour effet d'engager le Luxembourg plus avant dans une logique d'ouverture et de partage des informations détenues par les organismes du secteur public.

Il ressort du considérant n° 8 de la directive ISP II que le but poursuivi est d'„imposer aux Etats membres une obligation claire de rendre tous les documents réutilisables, à moins que des règles nationales relatives à l'accès aux documents ne limitent ou n'excluent cet accès et sous réserve des autres exceptions prévues par la présente directive“.

L'exposé des motifs du projet de loi n° 6811 précise par ailleurs que „le projet de loi ne tend pas à définir, élargir ou modifier les règles d'accès aux informations détenues par le secteur public, mais se greffe sur les dispositions existantes en matière d'accès et se limite à fixer les conditions de leur réutilisation“. Sans créer d'obligation d'autoriser la réutilisation de documents, le projet de loi n° 6811 vise à faciliter la réutilisation des informations du secteur public accessibles en vertu du droit national.



La Commission nationale relève un lien certain entre le projet de loi n° 6811 et le projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte (ci-après „le projet de loi n° 6810“) qui ont fait l’objet d’un dépôt simultané à la Chambre des députés, le 5 mai 2015. En effet, ces deux projets de lois convergent vers un double objectif de transparence et d’ouverture de l’administration.

Elle note que le Conseil d’Etat a souligné dans son avis n° 6811<sup>3</sup> du 24 novembre 2015, à propos des projets de loi n° 6810 et 6811 que „ces deux projets de loi n’ont manifestement fait l’objet d’aucune coordination préalable. Les deux textes accusent en effet des divergences de terminologie et de champ d’application importantes“.

La Commission nationale observe que l’environnement légal et réglementaire, ainsi que les pratiques administratives en matière d’accès aux informations du secteur public sont appelés à évoluer profondément avec l’entrée en vigueur des projets de loi n° 6810 et 6811.

Le Gouvernement entend en effet moderniser l’Etat luxembourgeois, notamment à travers l’initiative *Digital Lëtzebuerg*, en le dotant d’une administration numérique performante, transparente et ouverte.

La Commission nationale ne peut que souscrire aux objectifs poursuivis par les deux initiatives législatives précitées, qui concourent toutes deux à rendre plus effectif le droit pour les citoyens de s’informer des affaires publiques. Aux termes des évolutions que les deux projets de textes introduiront en droit luxembourgeois, les citoyens seront en effet plus à même de suivre, de comprendre et de contrôler l’activité de l’administration. La Commission nationale observe que ce mouvement tend en outre à instaurer une confiance accrue et à améliorer la qualité des relations entre l’administration et les citoyens.

Dans le même temps, elle se soucie de parvenir à la définition d’un cadre juridique où l’accès aux documents administratifs, la réutilisation des données publiques et la protection de la vie privée et des données à caractère personnel trouvent un équilibre. Il lui importe que la protection des données contribue à construire un cadre juridique solide et exigeant pour une meilleure transparence de l’action publique.

Au vu des éléments qui précèdent et compte tenu de la complémentarité des deux projets de loi et de leurs objectifs communs, la Commission nationale a estimé utile de les examiner conjointement dans le cadre du présent avis.

\*

## **I. SUR LE PROJET DE LOI N° 6810 relative à une administration transparente et ouverte**

Le projet de loi n° 6810 a pour objectif de définir un cadre pour la mise en oeuvre d’une politique d’ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l’Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative<sup>1</sup>.

Ce projet de loi traduit la partie du programme gouvernemental dédiée au développement d’une administration transparente et ouverte.

### **A. Sur l’objet du projet de loi n° 6810**

L’article 1<sup>er</sup> paragraphe (1) du projet de loi n° 6810 dispose que „les documents accessibles en vertu de la présente loi sont d’office rendus publics et diffusés auprès du public“. Sans définir expressément la notion de „document accessible“, le projet de loi n° 6810 dresse, en son article 4, une liste limitative de restrictions à l’accessibilité et à la communicabilité des documents.

L’article 1<sup>er</sup> paragraphe (2) du projet de loi instaure quant à lui un droit d’accès général aux documents détenus par l’administration, dans la mesure où ce droit concerne les documents détenus par les administrations et services de l’Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle, ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dès lors que les documents correspondent à une activité administrative. Il concerne en outre les documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d’Etat, le Médiateur et la Cour des comptes.

<sup>1</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 6810 relatif à une administration transparente et ouverte, spéc. p. 2.

Il ressort de la lecture combinée des paragraphes (1) et (2) de l'article 1<sup>er</sup> précité que la notion de „document accessible“ au sens du projet de loi est particulièrement large. Elle s'étend en effet à tout type de document détenu par une administration. Le commentaire des articles précise toutefois, s'agissant de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6810, que les documents visés sont ceux „*qui revêtent un caractère administratif*“ et qui se „*rappellent donc à la gestion d'une activité administrative*“. Le commentaire de cet article précise en outre que „*les documents étrangers à la gestion administrative d'un service public et que l'administration ou une personne morale 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*“.

En dépit des précisions apportées dans le commentaire des articles, la Commission nationale estime que la notion de „document accessible“ pourrait être encore clarifiée à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6810, afin de mieux circonscrire le périmètre de l'accessibilité des documents détenus par l'administration.

La Commission nationale est d'autant plus attentive à l'impact et au champ d'application du projet de loi n° 6810 que son exposé des motifs traduit la volonté du Gouvernement de proposer un cadre moins restrictif concernant l'accès aux documents administratifs que celui que prévoyait le projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration (déposé le 5 février 2013). La Commission nationale note à cet égard que le Gouvernement a retiré du rôle de la Chambre des Députés le projet de loi n° 6540 précité.

La Commission nationale constate que le projet de loi n° 6810 entend poser le cadre d'une politique de mise à disposition générale des documents administratifs. En effet, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> paragraphe (2) du projet de loi n° 6810, l'accès aux documents administratifs sera désormais de droit, sauf dans les cas où le législateur lui-même en a limité la portée. La loi luxembourgeoise se rapprochera ainsi de plusieurs législations étrangères ayant instauré un principe de libre accès aux documents administratifs. Elle dépassera en outre l'objectif atteint par les initiatives législatives ponctuelles ou sectorielles de reconnaissance de la transparence administrative par le législateur jusqu'à ce jour (notamment par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1978 réglementant la procédure administrative non contentieuse, par les lois successives du 12 juin 1937, du 20 mars 1974 et du 21 mai 1999 dans le domaine de l'aménagement du territoire, par la loi du 16 avril 1979 dans le domaine des établissements classés, par la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques, par la loi modifiée du 2 août 2002 en matière de protection des données à caractère personnel, ou encore par les lois du 10 août 1992, puis du 25 novembre 2005 en matière environnementale).

## **B. Sur la diffusion des documents**

Comme énoncé précédemment, l'article 1<sup>er</sup> paragraphe (1) du projet de loi n° 6810 pose un principe de publication et diffusion d'office auprès du public des documents accessibles en vertu de ladite loi en projet.

La Commission nationale note que l'article 2 du projet de loi n° 6810 prévoit que les administrations et établissements publics soumis audit projet de loi sont „*tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont diffusés moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication*“.

Par ailleurs, l'article 3 du projet de loi dispose que „*sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès des documents détenus par les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, ces derniers sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent, quel que soit le support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt*“.

Il ressort de la lecture combinée de ces articles que le Gouvernement entend ériger en principe l'obligation de diffusion des documents administratifs et faire de leur communication sur demande une exception.

En ce sens, l'exposé des motifs du projet de loi n° 6810 indique que „*le projet de loi pose le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. L'administration devra prendre l'initiative de publier en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles en application des règles inscrites dans le projet de loi*“. L'exposé des motifs poursuit en précisant qu'„*étant*

*donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré, le texte proposé continue à prévoir; à l'instar du projet de loi n° 6540, la possibilité pour toute personne physique de prendre l'initiative pour demander l'accès à un document*“.

Le commentaire des articles précise s'agissant de l'article 2 du projet de loi relatif à l'obligation de publication des documents accessibles en vertu de ladite loi qu'„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“.

La Commission nationale observe que ces dispositions sont de nature à accroître la transparence de l'action publique en introduisant une logique de „l'offre“ (logique reposant sur un principe de diffusion par les administrations de leur propre initiative des documents administratifs qu'elles détiennent), allant ainsi plus loin que la logique de la „demande“ que de nombreuses législations européennes ont adoptée jusqu'à ce jour (logique reposant sur un principe de communication des documents administratifs sur demande des intéressés).

Elle relève que ces dispositions pourraient opérer un changement de paradigme important qui va dans le sens des réflexions récemment menées à l'étranger, notamment en France, afin de rendre effective la transparence administrative au moyen notamment d'une plus grande ouverture des données détenues par les administrations (mouvement plus connu sous le nom d'„Open Data“).

La Commission nationale ne peut donc que souscrire à l'objectif poursuivi par les dispositions précitées du projet de loi. Elle estime toutefois qu'un temps d'adaptation devra nécessairement être laissée aux administrations pour se conformer à ce nouveau cadre juridique, dans des conditions respectueuses de la loi modifiée du 2 août 2002.

### **C. Sur les limites au droit d'accès**

L'article 4 du projet de loi n° 6810 pose des limites à l'accessibilité et à la communicabilité des documents.

L'article 4 paragraphe (1) du projet de loi dispose notamment que „ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée“ ou encore „à un secret ou une confidentialité protégés par la loi“.

Par ailleurs, l'article 4 paragraphe (2) du projet de loi dispose que „ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:

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

La Commission nationale salue les efforts mis en oeuvre par les auteurs du projet de loi n° 6810 en vue d'assurer la protection d'intérêts privés fondamentaux qui peuvent entrer en conflit avec le droit d'accès aux documents administratifs.

Au vu des dispositions précitées de l'article 4 paragraphes (1) et (2), la Commission nationale s'interroge néanmoins sur l'articulation des dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 et de celles qui seront issues du projet de loi n° 6810. Elle note que le projet de loi n° 6810 est silencieux sur ce point.

Le commentaire des articles du projet de loi n° 6810 précise, s'agissant de l'article 4 précité, que „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“.

Sur ce point, la Commission nationale estime que la balance des intérêts réalisée par les autorités publiques concernées devra s'effectuer au terme d'un examen minutieux des risques qu'une telle communication pourrait engendrer pour la vie privée, risques nécessairement plus importants en raison de l'accessibilité accrue des documents administratifs.

Le commentaire des articles poursuit plus loin, s'agissant du paragraphe (2) de l'article 4 précité: „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*."

La CNPD tient à souligner que, dès lors que les documents accessibles ou communicables en vertu du projet de loi n° 6810 contiendraient des données à caractère personnel, des garanties adéquates au regard de la loi modifiée du 2 août 2002 devraient être prévues. L'obligation de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de l'article 2 du projet de loi n° 6810 doit s'exercer, en effet, sans préjudice des exigences en matière de protection des données.

Elle relève que l'article 4 paragraphe (5) du projet de loi n° 6810 prévoit que *„lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions non communicables mais qu'il est possible d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.*“

La Commission nationale accueille favorablement le principe de telles mesures dans une optique de protection des données. Elle relève qu'une disposition similaire existe en droit français, mais que les auteurs du projet de loi y ont ajouté la mention *„sans charge administrative excessive*“. Elle estime que cet ajout pourrait limiter de façon inopportune le recours auxdites mesures d'occultation et de disjonction et suggère, dès lors, de supprimer la mention *„sans charge administrative excessive*“ de l'article 4 paragraphe (5) du projet de loi n° 6810.

Les administrations doivent faire preuve d'une certaine vigilance en présence de documents administratifs contenant des données à caractère personnel, compte tenu des risques de réidentification qui pourraient exister. La limite posée par l'article 4 paragraphes (1) et (2) du projet de loi n° 6810 a en effet pour conséquence que les administrations doivent identifier clairement, préalablement à la publication de documents administratifs, les documents comportant des données à caractère personnel.

A ce jour, la Commission nationale a été saisie à plusieurs reprises de situations dans lesquelles la présence de données à caractère personnel a échappé à une administration qui les a mises en ligne, la technique d'anonymisation utilisée par une administration n'a pas permis une anonymisation irréversible des documents diffusés ou encore de situations dans lesquelles le caractère indirectement identifiant des données n'est pas apparu de prime abord. Or, dans de tels cas de figure, l'impact de la publication de documents sur la vie privée des personnes a pu être considéré comme excédant ce qui est acceptable au nom de l'impératif de transparence (pour une illustration dans le cadre de la publication des aides reçues par les agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, voir CJUE, 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert c./ Land Hessen, req. n° C-92/09 et C-93/09).

Dans une optique de *„privacy by design*“, la Commission nationale recommande par ailleurs que les bases de données appelées à être développées par les administrations prévoient, dès leur conception, les modalités d'anonymisation éventuelle des données.

Elle estime en outre, à l'instar des recommandations de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) en France et de l'*Information Commissioner's Office (ICO)* au Royaume-Uni (équivalent britannique de la CNPD et de la future *„Commission d'accès aux documents*“ envisagée à l'article 8 du projet de loi n° 6810), que les administrations devraient s'interroger préalablement à la publication et au partage en ligne des documents administratifs sur les risques de réidentification existants.

Ainsi, ces administrations pourront décider d'une accessibilité plus ou moins large des documents qu'elles détiennent, en fonction du risque pour les données en cause, par exemple la diffusion des documents sur Internet auprès du grand public et sans restriction d'accès, la mise en ligne de documents subordonnée à des conditions d'accès restreintes (notamment l'obligation de créer un compte d'utilisateur pour pouvoir accéder aux données), la consultation sur place de documents etc.

#### **D. Sur l'instauration d'une „Commission d'accès aux documents“**

L'article 8 du projet de loi n° 6810 prévoit l'instauration d'une *„Commission d'accès aux documents*“ chargée de veiller au respect du droit d'accès dans les conditions prévues par ledit projet de loi. La CNPD note que la Commission d'accès aux documents ne sera pas dotée d'un pouvoir décisionnel, mais jouera un rôle consultatif essentiel. Ladite Commission pourra en effet éclairer les intéressés (administrations et administrés) sur l'application du droit d'accès aux documents administratifs, et ce en amont d'éventuels recours contentieux devant le juge administratif.

La CNPD se réjouit de la présence obligatoire de l'un de ses représentants au sein du collège de la Commission d'accès aux documents, afin de garantir une application harmonieuse des dispositions issues du projet de loi n° 6810 et de la loi modifiée du 2 août 2002.

#### **E. Sur la combinaison du projet de loi n° 6810 et du projet de loi n° 6811**

A titre subsidiaire, la Commission nationale relève que le projet de loi n° 6810 est silencieux quant à son articulation avec d'autres lois en vigueur ou projets de lois visant à encadrer de manière spécifique l'accès aux documents (notamment l'actuel projet de loi sur le régime des archives nationales) et, plus particulièrement, avec le projet de loi n° 6811 sur la réutilisation des informations du secteur public. Elle s'interroge sur la mise en cohérence de l'ensemble de ces initiatives législatives concomitantes et sur leur contrariété textuelle.

En définitive, s'agissant du projet de loi n° 6810, la Commission nationale accueille favorablement l'introduction d'un droit d'accès général aux documents administratifs en droit interne.

Compte tenu des risques particuliers que la mise en ligne des documents administratifs pourrait constituer pour la protection des données à caractère personnel, elle estime toutefois essentiel de circonscrire le périmètre des informations accessibles, en application du projet de loi n° 6810. Cette délimitation est d'autant plus importante que la définition du cadre juridique applicable au droit d'accès aux documents administratifs est une compétence étatique, à la différence de la définition du cadre applicable à la réutilisation des informations du secteur public, qui fait l'objet d'une harmonisation européenne.

\*

### **II. SUR LE PROJET DE LOI N° 6811 concernant la réutilisation des informations du secteur public**

La CNPD est consciente de la marge de manoeuvre limitée laissée au législateur, compte tenu du cadre juridique existant en matière de réutilisation des informations du secteur public (directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 et la loi du 4 décembre 2007 la transposant en droit interne) et des nouvelles obligations introduites par la directive 2013/37/UE. Elle tient à formuler des observations au regard de la loi modifiée du 2 août 2002 dans les situations où des documents ou informations publiques mis à disposition à des fins de réutilisation comporteraient des données à caractère personnel.

#### **A. Sur l'applicabilité de la loi modifiée du 2 août 2002 à la réutilisation d'informations du secteur public comportant des données à caractère personnel**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6811 pose un principe général selon lequel toutes les informations du secteur public accessibles au public en vertu du droit national et qui ne sont pas couvertes par une des exceptions prévues à l'article 2 du projet de loi sont réutilisables à des fins commerciales et non commerciales.

Cet article traduit l'objectif de la directive 2013/37/UE d'encourager et de faciliter la réutilisation de données détenues par les administrations et qui représentent un potentiel important pour l'économie numérique. Sont ici visées, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi n° 6811, tant les données géo-spatiales, que les données environnementales, les données routières, les données statistiques diverses, ou encore les données de santé publique.

Au titre des exceptions prévues à l'article 2 figurent „*les documents dont l'accès est exclu ou limité en application des règles d'accès en vigueur pour des motifs de protection des données à caractère personnel, et aux parties de documents accessibles en vertu des règles d'accès en vigueur qui contiennent des données à caractère personnel dont la réutilisation est incompatible avec la législation concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel*“.

Bien que de nombreuses informations publiques visées par le projet de loi n° 6811 ne portent pas sur des données à caractère personnel, la Commission nationale estime que les organismes relevant du secteur public détiennent un volume important de données à caractère personnel dont la nature et la

sensibilité peuvent varier. Elle estime en outre que des données à caractère personnel pourraient être accidentellement diffusées à l'occasion de la mise à disposition de données au public et que les garanties visant à éviter toute réidentification possible des personnes risquent parfois de ne pas être suffisamment robustes. Elle relève enfin que la loi impose parfois expressément la publication d'informations personnelles.

La Commission nationale rappelle que la notion de „donnée à caractère personnel“ est définie de manière large, en application de l'article 2 lettre (2) de la loi modifiée du 2 août 2002. Il s'agit en effet de „toute information de quelque nature qu'elle soit et indépendamment de son support, y compris le son et l'image, concernant une personne identifiée ou identifiable“.

Comme indiqué précédemment, la loi modifiée du 2 août 2002 a vocation à s'appliquer aux cas dans lesquels des organismes du secteur public visés par le projet de loi n° 6811 communiqueraient à des tiers, volontairement ou non, des documents ou informations publiques comportant des données à caractère personnel. La réutilisation de telles données devrait également s'effectuer dans des conditions respectueuses de la loi modifiée du 2 août 2002.

La Commission nationale relève d'ailleurs que le considérant 11 de la directive ISP II prévoit expressément que cette directive „devrait être mise en oeuvre et appliquée dans le respect total des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel, conformément à la directive 95/46/CE [...]. Il y a lieu, en particulier, de noter qu'en application de ladite directive, les Etats membres devraient déterminer les conditions dans lesquelles le traitement de données à caractère personnel est licite.“

Au vu de ces éléments, elle estime que le projet de loi n° 6811 devrait faire référence de manière plus explicite au cadre juridique applicable à la protection des données (notamment par un renvoi à la loi modifiée du 2 août 2002), afin de pallier le fait qu'il accroît l'accessibilité des informations du secteur public contenant des données à caractère personnel et le risque d'usage abusif de telles données.

Ainsi, le projet de loi n° 6811 pourrait introduire, après l'article 2 de la loi du 4 décembre 2007 en vigueur, une disposition spécifique indiquant dans quelles conditions la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est possible (notamment après une anonymisation préalable des informations en cause, en présence d'une disposition légale ou réglementaire le permettant, ou éventuellement si la personne concernée y a expressément consenti).

Une telle disposition pourrait prévoir également, comme c'est le cas dans la loi de transposition française (article 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal), que la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002.

A cet effet, la Commission nationale propose d'insérer après l'article 2 de la loi du 4 décembre 2007 en vigueur, une disposition dont le libellé pourrait avoir la teneur suivante:

*„Les informations du secteur public comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.“*

*La réutilisation d'informations du secteur public comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.“*

La Commission nationale relève que le Contrôleur européen de la protection des données („European Data Protection Supervisor“ ou „EDPS“) a émis, le 18 avril 2012, un avis sur le paquet de mesures de la Commission européenne relatif à l'ouverture des données<sup>2</sup>. Le Groupe de travail „Article 29“<sup>3</sup> a

2 Avis de l'EDPS du 18 avril 2012 sur le paquet de mesures de la Commission européenne relatif à l'ouverture des données. Ce paquet comprenait une proposition de directive modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public (ISP), une communication sur l'ouverture des données et la décision 2011/833/UE de la Commission sur la réutilisation des documents de la Commission européenne.

3 Ce groupe de travail est institué par l'article 29 de la directive 95/46/CE sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Il est composé de représentants des autorités nationales chargées de la protection des données, de l'EDPS et de la Commission européenne. Le Groupe Article 29 a notamment pour mission de promouvoir l'application homogène de la directive 95/46/CE dans tous les Etats membres de l'Union européenne.

également émis un avis visant à garantir une compréhension commune du cadre juridique issu de la directive ISP II et à fournir des orientations quant à sa mise en application<sup>4</sup>. La Commission nationale tient à souligner qu'elle souscrit entièrement aux recommandations émises par ledit Groupe de travail dans cet avis, dont certains éléments sont repris ou développés ci-après.

### **B. Sur la responsabilité des organismes du secteur public visés pour le traitement de données à caractère personnel**

La Commission nationale considère, en application de l'article 2 lettre (n) de la loi modifiée du 2 août 2002, que les organismes relevant du projet de loi n° 6811 qui mettraient des données à caractère personnel à disposition de tiers à des fins de réutilisation, en application de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6811, doivent être considérés comme des responsables de traitements au sens de ladite loi. Elle note que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6811 permettra d'étendre le champ d'application de la loi aux documents détenus par les bibliothèques (y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives).

La CNPD souscrit entièrement à la recommandation du Groupe de travail „Article 29“ selon laquelle *„l'organisme du secteur public concerné (ou le législateur, selon le cas) devrait procéder à une évaluation d'impact sur la protection des données avant de rendre disponibles à des fins de réutilisation des informations du secteur public contenant des données à caractère personnel (ou avant d'adopter une législation permettant la publication de données à caractère personnel et les rendant ainsi potentiellement disponibles à des fins de réutilisation)“*<sup>5</sup>.

Elle estime, dans l'esprit de la réforme à venir du cadre législatif européen en matière de protection des données, qu'une analyse d'impact sera particulièrement nécessaire dans les cas où les traitements sont susceptibles d'entraîner un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques.

Autant que faire se peut, seules des documents ou informations publiques rendues anonymes (notamment par agrégation de données) devraient être mises à disposition à des fins de réutilisation. A défaut, des données à caractère personnel pourraient être rendues disponibles à ces fins, si nécessaire et sous réserve de garanties adéquates. En effet, la Commission nationale rappelle que les organismes du secteur public concernés, en leur qualité de responsables de traitements doivent mettre en place des garanties (juridiques, techniques et organisationnelles) suffisantes pour assurer la protection des personnes à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel notamment au regard de la sécurité et de la confidentialité des données relatives aux administrés.

### **C. Sur la légitimité de la divulgation publique**

Le traitement de données à caractère personnel qui consisterait à divulguer ces données sur demande doit être légitimé par l'une des conditions prévues à l'article 5 de la loi modifiée du 2 août 2002.

Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité, la CNPD souligne, à l'instar du Groupe de travail „Article 29“, *„l'importance d'établir une base juridique solide pour rendre les données à caractère personnel accessibles au public, qui tienne compte des règles pertinentes en matière de protection des données, y compris des principes de proportionnalité, de minimisation des données et de limitation de la finalité“*<sup>6</sup>.

Ainsi, à défaut d'anonymisation préalable des données, la Commission nationale estime que toute réutilisation ultérieure d'informations publiques comportant des données à caractère personnel devrait reposer sur une base juridique appropriée (par exemple, un consentement ou une obligation légale), conformément aux dispositions de l'article 5 précité.

### **D. Sur la limitation de la finalité**

L'article 1 paragraphe (2) du projet de loi n° 6811 prévoit, en application de la directive ISP II, d'insérer un principe de réutilisation compatible des données, sans autre précision.

4 Avis 6/2013 du Groupe de travail „Article 29“ sur la réutilisation des informations du secteur public (ISP) et des données ouvertes, 5 juin 2013, WP207.

5 Avis 6/2013 précité, spéc. p. 9.

6 Avis 6/2013 précité, spéc. p. 22.

La Commission nationale note toutefois que l'exposé des motifs du projet de loi n° 6811 précise que „l'un des principes de ladite loi [loi modifiée du 2 août 2002] est celui selon lequel les données à caractère personnel ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement ultérieur à une collecte qui serait incompatible avec les finalités déterminées, explicites et légitimes pour lesquelles ces données ont fait l'objet d'une collecte.“

L'application effective du principe de limitation de finalité est particulièrement difficile à mettre en œuvre dans le contexte de la réutilisation des informations du secteur public. A cet égard, la Commission nationale tient à souligner que le seul fait que des informations du secteur public comportant des données à caractère personnel soient accessibles au public pour une finalité spécifique ne signifie pas nécessairement que de telles informations soient susceptibles d'être réutilisées pour toute autre finalité.

Elle rappelle que plusieurs facteurs doivent être pris en considération pour déterminer si un traitement ultérieur de données est ou non compatible avec les finalités pour lesquelles ces données ont été initialement collectées: (i) la relation entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur; (ii) le contexte dans lequel les données ont été collectées et les attentes raisonnables des personnes concernées à propos de leur utilisation ultérieure; (iii) la nature des données et l'impact de leur traitement ultérieur sur les personnes concernées; (iv) les garanties mises en œuvre par le responsable du traitement pour assurer un traitement équitable et éviter tout impact excessif sur les personnes concernées<sup>7</sup>.

En outre, la Commission nationale se rallie à l'avis du Groupe de travail „Article 29“ selon lequel la directive ISP II n'exclut pas la possibilité pour l'organisme du secteur public concerné (ou pour le législateur) de limiter les finalités de réutilisation possible<sup>8</sup>. A cet égard, elle relève qu'en application de l'article 7 de la loi du 4 décembre 2007 en vigueur, les organismes du secteur public peuvent imposer des conditions à la réutilisation de documents, par le biais de licences. Elle estime que l'introduction de conditions particulières dans des licences de ce type pourrait permettre de garantir que des données à caractère personnel ne seront pas utilisées pour des finalités incompatibles avec celles pour laquelle elles ont été initialement collectées. Elle note que le droit luxembourgeois offre d'ores et déjà la possibilité d'un tel encadrement contractuel, notamment dans le cadre du règlement grand-ducal du 9 mars 2009 portant fixation des conditions et modalités de délivrance de la documentation cadastrale.

### **E. Sur la proportionnalité**

La Commission nationale rappelle que l'article 4 paragraphe (1) lettre (b) de la loi modifiée du 2 août 2002 pose un principe de proportionnalité qui devrait être appliqué minutieusement dans le choix des méthodes, des modalités et des degrés de détail envisagés pour rendre les informations publiquement disponibles.

Elle tient notamment à souligner qu'en vertu du régime particulier instauré par la loi modifiée du 2 août 2002 pour le traitement de catégories particulières de données, en cas de demande de réutilisation d'informations publiques comportant de telles données sensibles, l'organisme du secteur public concerné devra examiner minutieusement si l'une des conditions de légitimité pour le traitement de données sensibles, prévues aux articles 6 et 7 de la loi modifiée du 2 août 2002, s'applique.

### **F. Sur les droits des personnes**

La CNPD rappelle que les personnes concernées doivent être informées de la divulgation de leurs données personnelles, dans les conditions prévues par l'article 26 de la loi modifiée du 2 août 2002.

Dès lors, les organismes du secteur public concernés devront informer au préalable les personnes concernées de leur intention de divulgation des données au moment de la collecte initiale desdites données.

La Commission nationale rappelle également que les personnes concernées disposent, en vertu de l'article 28 de la loi modifiée du 2 août 2002 d'un droit d'accès, d'un droit de rectification et d'un droit d'effacement des données les concernant, notamment en raison du caractère incomplet ou inexact

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur ce point, voir Avis 03/2013 du Groupe de travail „Article 29“ sur la limitation de finalité, 2 avril 2013, WP 203.

<sup>8</sup> Avis 6/2013 précité, spéc. p. 13.



des données. Les personnes disposent en outre, en application de l'article 30 de la loi modifiée du 2 août 2002 d'un droit de s'opposer au traitement de leurs données, tout particulièrement en cas de réutilisation à des fins commerciales de ces dernières.

La Commission nationale est consciente des difficultés particulières de garantir l'exercice des droits des personnes dans un contexte de réutilisation de données. Elle estime toutefois que des garanties peuvent être apportées en encadrant les conditions de réutilisation des informations, comme suit.

### G. Sur l'encadrement de la réutilisation

La CNPD estime que des mesures juridiques et techniques particulières devraient être mises en place si nécessaire, afin d'apporter des garanties appropriées pour réduire les risques en matière de protection des données.

A titre d'illustration, et sans prétendre à l'exhaustivité, un certain nombre de bonnes pratiques ont pu être identifiées s'agissant du cas de figure le plus fréquent de réutilisation d'informations du secteur public contenant des données à caractère personnel: la mise à disposition de données statistiques agrégées et anonymes, issues de données à caractère personnel (taux de criminalité, dépenses publiques, réussite scolaire des enfants dans différentes zones géographiques ou types d'établissements scolaires).

Les enjeux principaux dans ce cas de figure sont de parvenir à une agrégation et une anonymisation suffisantes des données et de minimiser le risque de réidentification des personnes à partir de plusieurs jeux de données.

A l'instar des recommandations du Groupe de travail „Article 29“ en la matière<sup>9</sup>, la Commission nationale souligne également que les contrats de licence, qui peuvent être mis en place en application de l'article 7 de la loi du 4 décembre 2007 (qui demeure inchangé), devraient rappeler aux réutilisateurs qu'ils sont tenus de respecter, le cas échéant, leurs obligations en matière de protection des données. En outre, de tels contrats devraient poser des conditions de nature à assurer une meilleure protection des données (interdire la réidentification des personnes en présence de données anonymisées, interdiction d'utiliser les données pour prendre des mesures ou des décisions concernant des personnes, avertir le donneur de licence en cas de réidentification avérée ou possible, définir les limites de l'utilisation des données ...). En outre une „*clause de protection des données*“ dans ces contrats de licence seraient de nature à donner force exécutoire au respect des conditions posées.

Par ailleurs, la Commission nationale rappelle que des mesures techniques adéquates doivent être envisagées en fonction des risques identifiés (anonymisation des données<sup>10</sup>, mesures visant à éviter le téléchargement massif de données).

\*

<sup>9</sup> Avis 6/2013 précité, spéc. p. 29.

<sup>10</sup> Sur ce point, la Commission nationale renvoie aux recommandations du Groupe „Article 29“ dans son avis 05/2014 relatif aux techniques d'anonymisation, 10 avril 2014, WP 216

## CONCLUSION

En conclusion, la CNPD ne peut que souscrire aux principes insufflés par les deux projets de loi en vue d'une plus grande transparence de l'information publique et d'une meilleure exploitation des informations détenues par les organismes du secteur public. Elle estime toutefois que les évolutions que ces projets de textes sont censés apporter à la culture administrative et au système juridique luxembourgeois ne sont pas sans risque pour la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

La recherche d'un standard élevé de protection des données en est par conséquent le corollaire nécessaire et indispensable. Il en découlera un juste équilibre qui est de nature à conférer des bases solides aux évolutions que le législateur souhaite apporter à la culture et aux pratiques administratives actuelles.

Pour le surplus, la Commission nationale n'a pas d'autres observations à formuler.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 26 février 2016.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Thierry LALLEMANG  
*Membre effectif*

Georges WANTZ  
*Membre effectif*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810/07

N° 6810<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (18.7.2017).....	1
2) Texte coordonné.....	13

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(18.7.2017)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi mentionné sous rubrique, adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace au cours de sa réunion du 17 juillet 2017.

\*

**I. REMARQUES PRELIMINAIRES****Texte coordonné**

En annexe est joint, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires proposés (**passages en gras et soulignés**) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a faites siennes (*passages en italique et soulignés*).

Afin de garantir une meilleure lisibilité des dispositions, la commission parlementaire propose de réagencer le texte.

**Observations d'ordre légistique**

La commission parlementaire fait siennes les observations d'ordre légistique suivantes émises par le Conseil d'Etat:

- omission des tirets entre le chiffre indiquant l'article et le nom de l'intitulé en question;
- subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...);
- utilisation de chiffres pour indiquer les paragraphes en omettant les parenthèses.

### Remarque générale

A l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial, le Conseil d'Etat a relevé à juste titre que la notion d'„autorité publique“ a été remplacée par une référence aux „organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>“ à d'autres endroits de la loi en projet. Il y a par conséquent, lieu de remplacer cette notion par „organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>“.

Dans le corps du texte, les termes „autorité publique“ et „administration“ sont à remplacer par „organisme“, sauf à l'article 1<sup>er</sup> où l'énumération des „administrations“ parmi les organismes soumis au régime d'accès continue de garder tout son sens.

\*

## II. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

### *Amendement I concernant les intitulés des articles et le réagencement du texte*

La commission parlementaire propose de faire abstraction des intitulés des articles.

Le texte, dans sa nouvelle mouture comprendrait trois chapitres, divisés en sections.

Le chapitre I<sup>er</sup> serait intitulé „Accessibilité des documents“.

Sa section 1<sup>re</sup>, intitulée „Droit d'accès“, comprendrait l'article 1<sup>er</sup> dans sa nouvelle version.

La section 2 du chapitre I<sup>er</sup> serait intitulée „Modalités d'accès“ et comprendrait les articles 2 et 3.

Les articles 4 à 8 (nouvelle version) formeraient la section 3 intitulée „Communication des documents“.

L'intitulé du chapitre II se lirait „Commission d'accès aux documents“. Sa section 1<sup>re</sup> intitulée „Attributions de la Commission d'accès aux documents“ est composée des articles 9 et 10. La section 2, intitulée „Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents“, comprend l'article 11 dans sa nouvelle version, alors que le Chapitre III, intitulé „Dispositions finales“ comprend les articles 12 et 13.

### Article 1<sup>er</sup>

#### *Remarque concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, étant donné qu'il n'a pas de portée normative distincte de l'article 2. La commission parlementaire y marque son accord.

#### *Amendement II relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

Le Conseil d'Etat note que le premier groupe des organismes et entités soumis au régime ne mentionne pas les chambres professionnelles. Il est proposé de les insérer dans le champ des organismes visés in fine au libellé de l'article 1<sup>er</sup>.

#### *Remarque concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en s'alignant sur la terminologie utilisée par la loi communale, il n'est pas indiqué de parler de „tutelle“ communale à l'égard des établissements publics existant au niveau communal; mais il serait plus conforme de parler de „surveillance“ des communes sur ces établissements. La commission est d'accord avec cette vue.

#### *Amendement III relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

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

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

#### *Amendement IV relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

Le Conseil d'Etat note que ce paragraphe, tout en faisant état des communes et des établissements publics placés sous leur surveillance, ne mentionne pas les syndicats de communes. Même si ceux-ci

peuvent être rangés dans la catégorie des „personnes morales qui ont la charge d’un service public“, le Conseil d’Etat recommande de les reprendre dans l’énumération, à la suite des communes.

La commission se rallie à la vue du Conseil d’Etat.

Le Conseil d’Etat suggère de reformuler la 2e phrase du paragraphe 2.

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

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

Les chambres professionnelles figureront en fin du texte.

La commission parlementaire souhaite remplacer la terminologie „qui correspondent à l’exercice d’une activité administrative“ par „relatifs à l’exercice d’une activité administrative“, jugée plus appropriée. La commission parlementaire est d’avis que cette précision doit également être insérée en fin du texte du paragraphe 1<sup>er</sup> afin de délimiter clairement le champ d’application matériel.

#### *Amendement V relatif à l’article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 nouveau*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l’article 4 initial définit les exclusions au droit d’accès. En vue d’une meilleure lisibilité du texte, la commission parlementaire propose de l’insérer en tant que paragraphe 2 nouveau après le paragraphe définissant le droit d’accès.

L’article 1<sup>er</sup> tel qu’amendé, se lirait comme suit:

#### **„Art. 1<sup>er</sup>. Objet**

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

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

(2) ~~Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte. Sont toutefois exclus du droit d’accès, les documents relatifs:~~

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

## Article 2

### *Remarque relative à l'article 2*

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose, au niveau du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> (que la commission propose de biffer) ainsi qu'à l'article 2, soit d'omettre le concept de diffusion soit de choisir entre ce concept et celui de la publication. La commission parlementaire opte pour le terme „publication“.

A la deuxième phrase de l'article, le terme „diffusés“ doit être remplacé par celui de „publiés“.

### *Amendement VI relatif à la dernière phrase de l'article 2*

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

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

#### **„Art. 2. Diffusion des documents**

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

## Article 3

### *Remarques relatives à l'article 3*

Le Conseil d'Etat avait jugé préférable de fusionner les dispositions de l'article 3 avec celles du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> dans un seul article. La commission parlementaire ne partage pas cette vue, estimant que l'article 1<sup>er</sup> énonce le principe du droit d'accès, tandis que les articles 2 et 3 ont trait à la manière selon laquelle ce droit s'exerce.

En ce qui concerne la référence à „d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents“, le Conseil d'Etat avait estimé qu'elle pourrait être supprimée, étant donné qu'elle n'apporterait pas de plus-value, dès lors que les autres dispositions en question ne sont pas spécifiquement visées. La commission parlementaire estime qu'il faut maintenir le texte initial. En effet, la nature postérieure de la présente loi, qui est à considérer comme une loi générale d'accès, ne manquera pas de faire naître des questions juridiques quant aux régimes d'accès particuliers préexistants. Or, d'après la commission, la présente loi n'entend nullement déroger aux lois préexistantes dont le régime d'accès spécifique est maintenu. Il s'agit pour l'essentiel, mais non exclusivement, de:

- la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes;
- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement; et
- la loi modifiée du 7 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

### *Amendement VII relatif à l'article 3*

Au vu du fait que seulement les documents accessibles peuvent être communiqués, la commission propose d'apporter cette précision au libellé de l'article 3.

L'article 3 se lirait comme suit:

#### **„Art. 3. Principe de la communication des documents**

Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, ces derniers sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent et qui sont accessibles en vertu de la présente loi, quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande  $\frac{1}{2}$  sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.“



#### Article 4

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 devient le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> modifié.

##### *Amendement VIII relatif au premier tiret du paragraphe 2 de l'article 4*

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 4, la commission parlementaire est d'avis qu'il trouverait utilement sa place plus loin dans le texte dans l'article 6 qui traite des documents non communicables.

Suite aux remarques du Conseil d'Etat, la commission parlementaire propose d'apporter certaines modifications au paragraphe 2 de l'article 4 initial.

Les auteurs du projet de loi ont visé l'accord de la personne concernée. Il se peut en effet que la personne concernée à l'origine de la demande souhaite se voir communiquer un document comportant une appréciation (par exemple les notes attribuées aux candidats à l'occasion d'un concours) ou un jugement de valeur dont elle n'est pas le seul objet. Dans ce cas, et à condition qu'il est matériellement impossible d'occulter ou de disjoindre les éléments qui font obstacle à la communication du document faisant l'objet de la demande, les autres personnes concernées par l'appréciation ou le jugement de valeur peuvent donner leur accord à ce que le document en question soit transmis à la personne demanderesse.

L'accord devra prendre la forme écrite.

Le premier tiret (devenant le point 1.) prendrait ainsi la teneur suivante:

[Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:]

„= 1. comportent des données à caractère personnel;

**Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

##### *Amendement IX relatif au deuxième tiret du paragraphe 2 de l'article 4*

Pour la motivation de cet amendement, il est renvoyé à l'amendement VIII ci-dessus.

Le deuxième tiret (devenant le point 2.) prendrait donc la teneur suivante:

„= 2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur ~~une~~ la personne **physique concernée**, nommément désignée ou facilement identifiable;

**Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

##### *Amendement X relatif au troisième tiret du paragraphe 2 de l'article 4*

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

Dans sa version amendée, le paragraphe 2 de l'article 4, devenant l'article 6 du texte réagencé, prend la teneur suivante:

„**Art. 6.** Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:

= 1. comportent des données à caractère personnel;

**Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour**

**les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

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

**Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

- 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.

**Le troisième paragraphe de l'article 4 initial deviendra l'article 7 dans le texte réagencé. Il est proposé de le libeller comme suit:**

„(3) **Art. 7. Une** La demande de communication peut être rejetée lorsque refusée si:

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

#### *Article 4, paragraphe 4*

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

La commission propose de supprimer ce paragraphe.

#### *Amendement XI relatif au paragraphe 5 de l'article 4*

La commission parlementaire estime que l'article 6 nouveau reprend sous une formulation modifiée le paragraphe 5 de l'article 4 initial. Le paragraphe 5 est dès lors supprimé.

**L'article 4, dans sa teneur initial, disparaît.**

### **Article 5**

Le terme „notamment“ est biffé, suite à une remarque du Conseil d'Etat.

#### *Amendement XII relatif au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 initial devenant l'article 4*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété afin de spécifier qu'il s'agit de la demande de communication.

#### *Amendement XIII relatif au paragraphe 2 de l'article 5 initial devenant l'article 4*

Le 2<sup>e</sup> paragraphe de l'article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat. La commission propose d'en faire l'article 8 du texte réagencé.

„**Art. 8. (2)** Chaque organisme visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, désigne un agent chargé de la communication des documents.“

#### *Remarque concernant le paragraphe 3 de l'article 5 initial*

Il est proposé de supprimer ce paragraphe, suite à la remarque du Conseil d'Etat. En ce faisant, l'obligation d'identifier l'organisme détenteur du document tombe pour les entreprises privées visées par le champ d'application de la loi en projet. Quant aux autorités administratives, elles sont soumises

à l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat ou des communes.

Le paragraphe 4 deviendra le paragraphe 2.

Le texte modifié de l'article 5 ancien, 4 nouveau se lit comme suit:

**„Art. 5. 4. Forme de la demande**

(1) La demande **de communication d'un document** doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir *notamment* les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par ~~l'administration~~ les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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

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

(4) (2) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, 5, paragraphe 1<sup>er</sup> (4), alinéa 1<sup>er</sup>, à préciser sa demande d'information.“

### Article 6 initial

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Amendement XIV relatif au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 initial (devenant l'article 5)*

La commission parlementaire propose de formuler comme suit le premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article:

**„(1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités suivantes:“**

Il s'agit du libellé de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial. La commission parlementaire propose de remplacer les termes „l'information demandée“ du texte initial par „le document demandé“ en réponse à la remarque du Conseil d'Etat.

#### *Amendement XV relatif au premier tiret du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 initial (devenant l'article 5)*

Le premier tiret devenant le point 1. est complété par le texte du paragraphe 3 initial. La commission parlementaire souhaite maintenir la faculté d'introduire un mécanisme de paiement de redevance si cela s'avérait nécessaire.

Après modification, le libellé se lit comme suit:

„1. Par la délivrance de copies en un seul exemplaire;

**Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel de reproduction.“**

Le deuxième et le troisième tirets deviennent les points 2. et 3. et restent inchangés.

#### *Amendement XVI relatif au paragraphe 2 de l'article 6 initial (devenant l'article 5)*

Le paragraphe 2 de l'article 6 initial est complété et devient le dernier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5. Il se lit comme suit:

„Le dépôt aux Archives nationales des documents ~~communicables~~ accessibles aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication.“

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

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

„**Art. 6. 5. Modalités d'accès aux documents**

(1) L'accès aux documents s'exerce:

**(1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités de communication suivantes:**

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

**Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.**

2. = 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 aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>;

3. = par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

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

(3) Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.

#### Article 7 initial

*Amendement XVII relatif au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial (devenant l'article 5)*

*Article 7 initial – paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial **devient le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 nouveau.**

Le deuxième alinéa deviendra le paragraphe 2 de l'article tout en subissant certaines modifications d'ordre rédactionnel:

„(2) Le Ce délai **prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>** peut être prolongé d'un mois lorsque:

- = 1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté;
- = 2. la demande est adressée à l'autorité **l'organisme** qui ne détient pas le document;
- = 3. l'autorité **l'organisme** doit, **en application de l'article 6, occulter ou disjoindre les données relatives à d'autres personnes; procéder, en application de l'article 4 paragraphe 5, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés;**
- = 4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales;
- 5. l'organisme doit consulter un tiers.**

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.

Il y a lieu d'adapter le renvoi au troisième tiret de l'alinéa 2 (devenant le point 3.). Cette adaptation s'avère nécessaire suite au déplacement du paragraphe 2 de l'article 4 initial.

L'ajout du point 5. s'explique par la volonté de la commission parlementaire de prévoir une prolongation du délai également, dans l'hypothèse où l'organisme sollicité doit obligatoirement consulter un tiers, par exemple, en application de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979.

*Amendement XVIII relatif au paragraphe 2 de l'article 7 initial (devenant l'article 5)*

**Le paragraphe 2 de l'article 7 initial** devient le paragraphe 3 de l'article 5 du texte remanié. Le libellé est complété suite à une remarque du Conseil d'Etat.

„~~(2) (3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, conformément à l'article 4, paragraphe 2, les délais prévus à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception commencent à courir à partir de la réception~~ d'une demande libellée de manière suffisamment précise.“

*Article 7, paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat souligne que ce texte ne fait qu'énoncer le droit commun en matière de procédure administrative. La commission décide de biffer le texte.

*Article 7, paragraphe 4*

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

Le texte qui s'insère à la suite du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 du texte réagencé se lit comme suit:

„(2) Le Ce délai **prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>** peut être prolongé d'un mois lorsque:

- = 1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté;
- = 2. la demande est adressée à l'~~autorité~~ **l'organisme** qui ne détient pas le document;
- = 3. l'~~autorité~~ **l'organisme** doit, **en application de l'article 6, occulter ou disjointre les données relatives à d'autres personnes; procéder, en application de l'article 4 paragraphe 5, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés;**
- = 4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales;
- 5. l'organisme doit consulter un tiers.**

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) (3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, conformément à l'article 4, paragraphe 2, les délais prévus à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception 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 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.“~~

## Article 8

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

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8 initial deviendra l'article 9.

„**Art. 9. 8. Commission d'accès aux documents**

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

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

Les paragraphes 2, 3, 4, et 5 de l'article 8 initial deviendront les paragraphes 1<sup>er</sup>, 2, 3, et 4 de l'article 10 du texte réagencé. Ils subissent certaines modifications. La commission propose, en s'inspirant de la PANC et notamment de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de prévoir la possibilité de saisir la Commission d'accès même dans le cas où un demandeur n'est pas entièrement satisfait de la réponse lui transmise par l'organisme sollicité. („Art. 14. Les décisions administratives,

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

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

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

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

La commission parlementaire note, par ailleurs, que la jurisprudence des juridictions administratives, citées par le Conseil d'Etat dans son avis, règle d'ores et déjà, et à suffisance, selon l'avis de la commission parlementaire, l'hypothèse de l'exception au principe du contradictoire, faisant de sorte que le document sur lequel porte le litige, ne saurait être communiqué à la partie demanderesse au cours du même litige.

Dans le texte, il est également prévu de remplacer les termes „les autorités compétentes“ par „les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>“.

Le bout de phrase „réception de la demande“ est remplacé par „saisine“.

L'article modifié se lit comme suit:

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

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

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

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

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

### Article 9 initial

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

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

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

#### *Article 9 (1) initial*

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

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

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les mots „ministère d'Etat“ par ceux de „Premier ministre, ministre d'Etat“ et de reformuler le texte comme suit: „Les membres de la Commission sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'Etat.“. La commission parlementaire est d'accord avec cette modification sauf à préciser que les membres de la commission sont nommés pour la durée de quatre ans.

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

Enfin, le Conseil d'Etat donne à considérer que le SYVICOL ne constitue qu'un syndicat des communes, de sorte que la loi deviendrait inapplicable sur le point sous examen en cas de disparition de celui-ci. La commission parlementaire souhaite maintenir le SYVICOL dans le texte; un changement ultérieur impliquera une modification de la loi.

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

#### *Article 9, paragraphe 2*

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

#### *Article 9, paragraphe 3*

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

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

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

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

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

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

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

**„Art. 9.– 11. Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents**

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

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

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

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

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

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

### Article 10

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

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

Par opposition au nouveau régime de publication des documents, qui prend cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat souligne que le nouveau régime de la communication devrait s'appliquer, dès l'entrée en vigueur de la loi en projet, également pour les documents existants. La commission partage cette vue.

**„Art. 10 12. Dérogation à l'obligation de diffusion**

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

### Article 11

L'article 11 devient l'article 13.

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

**„Art. 11. 13. Entrée en vigueur**

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

\*



Au nom de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'Etat les amendements exposés ci-avant.

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, Ministre des Communications et des Médias et à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Mars DI BARTOLOMEO

\*

## TEXTE COORDONNE

### PROJET DE LOI

#### relative à une administration transparente et ouverte

#### Chapitre 1<sup>er</sup>. – Accessibilité des documents

#### Section 1<sup>re</sup>. – Droit d'accès

#### **Art. 1<sup>er</sup>. Objet**

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

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

~~(2) Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte. Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs:~~

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

## Section 2.– Modalités d'accès

### **Art. 2. *Diffusion des documents***

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

### **Art. 3. *Principe de la communication des documents***

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

## Section 3.– Communication des documents

### **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;
- au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures;
- à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;
- à des droits de propriété intellectuelle;
- à un secret ou une confidentialité protégés par la loi;
- aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration;
- au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique;
- à la capacité des autorités publiques de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs;
- à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

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

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

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

- 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. 4. Forme de la demande**

(1) La demande **de communication d'un document** doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir *notamment* les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par ~~l'administration~~ les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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

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

(4) (2) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, 5, paragraphe 1<sup>er</sup>(4), alinéa 1<sup>er</sup>, à préciser sa demande d'information.

#### **Art. 6. 5. Modalités d'accès aux documents**

(1) L'accès aux documents s'exerce:

**(1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités de communication suivantes:**

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

**Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.**

2. = 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~~ aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>;

3. = par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

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

*(3) Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.*

**(2) Le Ce délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> peut être prolongé d'un mois lorsque:**

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

= 2. la demande est adressée à l'autorité **l'organisme** qui ne détient pas le document;

= 3. **l'autorité l'organisme** doit, **en application de l'article 6, occulter ou disjoindre les données relatives à d'autres personnes; procéder, en application de l'article 4 paragraphe 5, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés;**

= 4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales;

**5. l'organisme doit consulter un tiers.**

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) (3)** Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, **conformément à l'article 4, paragraphe 2, les délais prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception 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 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. 6.** Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui:

= 1. comportent des données à caractère personnel;

**Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

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

**Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

= 3. 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) Art. 7. Une** La demande de communication peut être *rejetée lorsque refusée si*:

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

**Art. 8. (2)** Chaque organisme visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, désigne un agent chargé de la communication des documents.

## **Chapitre II. – Commission d'accès aux documents**

### **Section I<sup>re</sup>. – Attributions de la Commission d'accès aux documents**

#### **Art. 9. 8. Commission d'accès aux documents**

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

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

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

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

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

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

## **Section 2.– Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents**

### **Art. 9.– 11. Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents**

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

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

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

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

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

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

**Chapitre III.– Dispositions finales**

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

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

**Art. 11. 13. Entrée en vigueur**

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

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810/08



**N° 6810<sup>8</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

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

(9.10.2017)

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

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

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

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

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

\*

**REMARQUES D'ORDRE GENERAL**

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

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

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

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

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

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

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

\*

## EXAMEN DU PROJET DE LOI AMENDÉ

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

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

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

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

### *Ad article 2*

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

### *Ad article 3*

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

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

### *Ad article 5 (article 6 du projet initial)*

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

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

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

*Ad article 6 (article 4 du projet initial)*

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

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

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

*Ad article 10 (article 8 du projet initial)*

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

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2017.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810/09

N° 6810<sup>9</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(17.10.2017)

**RESUME STRUCTURE**

*Si les amendements du projet de loi sous avis permettent de mieux définir les obligations des organismes concernés, la Chambre des Métiers estime que des précisions devraient être apportées concernant la nomination obligatoire d'un « agent chargé de la communication des documents » auprès de chaque organisme. Les organismes concernés dépassant largement la sphère de la fonction publique, le terme « chargé de la communication des documents » apparaît de plus être mieux adapté.*

Par sa lettre du 26 juillet 2017, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des amendements parlementaires au projet de loi repris sous rubrique (ci-après « projet de loi sous avis »).

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis ne mentionne plus un principe général de diffusion des documents, mais définit les documents accessibles par référence aux organismes qui sont concernés, et dans la mesure où les documents « *sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative* ».

La définition des organismes concernés reste très large, puisque sont visés non seulement les organismes du secteur public, mais aussi les « *personnes morales fournissant des services publics* », notion extensive qui peut notamment concerner des personnes morales de droit privé.

Les amendements proposent d'ajouter à la liste des organismes concernés les « *syndicats de communes* », les « *établissements placés sous la surveillance des communes* » et les « *chambres professionnelles*. »

La Chambre des Métiers avait estimé dans son précédent avis<sup>1</sup> que le champ d'application du projet de loi devrait être limité pour des raisons de cohérence législative aux seuls « *organismes du secteur public* » visés par la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

Les modifications apportées au projet de loi sous avis, et en particulier la suppression de l'obligation générale de diffusion des documents administratifs détenus par tout organisme concerné, ainsi que le caractère désormais raisonnable des obligations à la charge des organismes concernés dans l'objectif d'établir des relations de confiance entre les usagers et les services publics au sens large, peut cependant justifier le champ d'application très étendu du projet de loi.

A côté de la suppression de l'obligation générale de diffusion, sont maintenues à la charge des organismes concernés l'obligation de publier les documents accessibles moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'obligation de communiquer tel ou tel document

<sup>1</sup> Document parlementaire N° 6810<sup>4</sup>

accessible à toute personne physique et morale qui en fait la demande sans que celle-ci ne soit tenue de faire valoir un intérêt.

L'obligation de communication se distingue de l'obligation de publication étant considéré que certains documents accessibles ne sont communicables qu'à la personne concernée, notamment lorsque le document comporte une donnée à caractère personnel, un jugement de valeur sur la personne, ou une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration. Cette dichotomie justifie aussi que l'organisme concerné peut refuser une demande de communication lorsque celle-ci porte sur un document qui est déjà publié.<sup>2</sup>

Au-delà des modifications rédactionnelles concernant les modalités et les limites de l'obligation de communication, la Chambre des Métiers note que les autres obligations que le projet de loi sous avis impose aux organismes concernés demeurent inchangées, et concernent les grandes obligations suivantes : mettre à disposition du public des « formulaires types » de demande de documents, répondre à toute demande endéans un délai d'un mois (délai pouvant être prolongé d'un mois dans certaines circonstances) et l'obligation de désigner un « agent chargé de la communication des documents. »

Le projet de loi sous avis tel qu'amendé apporte des précisions concernant les attributions et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents, et change le recours administratif en annulation originellement prévu au profit d'un recours en réformation. Le recours en réformation ouvert contre les décisions de refus de communication permettra au juge de ne pas se limiter à un contrôle de la légalité objective, mais d'apprécier le caractère approprié des refus.<sup>3</sup>

Le texte de loi précise que l'obligation de publication des documents ne s'appliquera pas aux documents qui seront créés avant l'entrée en vigueur du projet de loi. Cependant l'obligation de communication devrait s'appliquer à tout document accessible quelle que soit sa date de création.

La Chambre des Métiers apprécie cette limitation de l'obligation de publication aux seuls documents à venir, eu égard au nécessaire travail de recensement et de cartographie des documents administratifs susceptibles d'être publiés par les organismes concernées ; travail d'autant plus conséquent que l'obligation de publication ne concerne pas seulement les documents dont l'organisme est l'auteur mais l'intégralité des documents détenus dans la mesure où ils sont publiables.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

L'étendue des pouvoirs et les modalités de la désignation de l'« agent chargé de communication des documents » devraient être mieux précisées.

De plus, une telle nomination s'imposant à l'ensemble des organismes concernés et non pas aux seules administrations et services de l'Etat, il conviendrait de supprimer le terme « agent » de la dénomination qui est proposée pour cette fonction.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 17 octobre 2017

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*

Tom WIRION

*Le Président,*

Tom OBERWEIS

<sup>2</sup> Projet d'article 7, point 2.

<sup>3</sup> La Chambre des Métiers avait souligné l'effet limité du recours en annulation dans son précédent avis, doc. parl. n° 6810<sup>4</sup> page 3.

6810/10



N° 6810<sup>10</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis complémentaire de la Chambre des Salariés (14.11.2017)	1
2) Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (13.11.2017)	3

\*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(14.11.2017)

Par lettre du 26 juillet 2017, M. Xavier Bettel, Premier ministre, a fait parvenir pour avis, à notre chambre professionnelle, les amendements parlementaires au projet de loi 6810 relative à une administration transparente et ouverte.

\*

**PROJET DE LOI DE 2015**

Le projet de loi n°6810 de 2015 a remplacé le projet n°6540 de 2013, qui, de l'avis du gouvernement avait tracé un cadre trop restrictif concernant l'accès aux documents administratifs.

Le projet de loi n°6810 relatif à une administration transparente et ouverte porte sur l'accès aux données et documents détenus par l'administration et a pour objectif de définir un cadre pour la mise en oeuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par l'administration. Il s'agit de promouvoir une politique de transparence et un dialogue réel permettant la participation des citoyens au processus décisionnel en leur conférant un droit général pour réclamer la communication d'un document déterminé. Est prôné le principe de l'ouverture et plus particulièrement du partage en ligne des documents administratifs de même que la mise en place d'un cadre légal sur base de règles révisées définissant l'exercice du droit d'accès dans l'optique d'une administration plus ouverte et plus transparente au niveau de son fonctionnement.

Dans son avis, la CSL a approuvé l'effort ponctuel d'amélioration du texte par rapport au projet initial mais a toujours regretté le choix politique du gouvernement de continuer à assortir cette bonne intention de doter le Luxembourg d'une administration ouverte et transparente d'une multitude de dérogations au principe de participation du citoyen au processus décisionnel notamment par la consécration de trop de restrictions et de limitations risquant en pratique de vider de substance l'intention bienveillante de départ.

\*

**AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES PROPOSES EN 2017**

Outre le réagencement du texte d'un point de vue formel, la nouvelle mouture du texte tient également compte des remarques du Conseil d'Etat.

Parmi les amendements parlementaires proposés, il convient d'en soulever les suivants :

### **1. Extension du champ d'application de la future loi aux chambres professionnelles**

Le futur article 1<sup>er</sup> dispose dorénavant que « Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative. Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, et la Cour des comptes et les Chambres professionnelles, qui sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

La CSL se demande toujours si la formule employée « *documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative* » ne risque pas de susciter le cas échéant des discussions interminables sur le caractère accessible ou non d'un document, selon que l'on se place soit du point de vue de l'institution détentrice dudit document, hypothèse dans laquelle tout document dont celle-ci dispose serait susceptible de présenter un quelconque lien avec l'activité administrative et devrait partant être accessible, ou bien s'il y a lieu d'analyser et de qualifier le document en question par ses qualités intrinsèques, ce qui ferait le cas échéant obstacle selon les cas à sa communication. Ceci d'autant plus qu'à défaut de définition claire et non équivoque du service public en cause et plus particulièrement de la notion « d'activité administrative » visée dans le présent contexte, sont préprogrammées les difficultés et divergences d'interprétation pour connaître les documents correspondant à une « activité administrative », susceptibles d'être communicables.

### **2. Recours en réformation à la place d'un recours en annulation**

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

La CSL approuve cette disposition.

### **3. Précisions quant à la Commission d'accès aux documents**

Les amendements parlementaires élargissent les hypothèses de saisine de la Commission d'accès aux documents pour aligner le mécanisme à celui de la PANC où une saisine est même possible dans le cas où un demandeur n'est pas entièrement satisfait de la réponse lui transmise par l'organisme sollicité.

Sont finalement rajoutées quelques précisions d'ordre procédural relatives à la composition de ladite Commission, son mode de fonctionnement, la durée du mandat et l'indemnisation de ses membres.

Luxembourg, le 14 novembre 2017

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

\*

## AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE (13.11.2017)

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion de commenter le projet de loi n° 6810 (ci-après « le projet initial ») dans un avis du 2 octobre 2015.<sup>1</sup> L'objet de ce projet était de mettre en œuvre le programme gouvernemental d'introduction d'un droit d'accès élargi des citoyens à l'information et aux documents administratifs, ce droit d'accès étant basé sur le principe selon lequel l'Etat doit, de sa propre initiative, donner l'accès aux informations, ainsi que sur la création d'une Commission chargée de veiller au respect dudit droit d'accès.

Les amendements parlementaires sous avis ont principalement pour objet de réorganiser le texte du projet de loi en le réorganisant autour de deux axes majeurs : « Accessibilité des documents » (chapitre 1<sup>er</sup>) et « Commission d'accès aux documents » (chapitre 2). Les amendements sous avis complètent et reformulent également certaines dispositions du projet initial.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce souhaite réaffirmer qu'elle soutient la volonté des auteurs de développer la transparence de l'administration et qu'elle accueille favorablement le projet d'adoption d'une loi à portée générale constitutive du régime de droit commun d'accès aux documents administratifs.

Elle entend cependant rappeler un certain nombre de faiblesses du texte qui perdurent dans la version amendée du projet de loi et formuler un certain nombre d'observations nouvelles.

**La Chambre de Commerce insiste tout particulièrement sur la nécessité de reformuler le projet d'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, dont l'adoption en l'état serait susceptible de causer un préjudice grave notamment aux entreprises concernant les documents dont la communication porterait atteinte au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point 8).** Elle propose dès lors qu'il soit amendé comme suit :

« (2) Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents **relatifs dont la communication porterait atteinte** : [...] 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. »

\*

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Concernant le projet d'article 1<sup>er</sup>*

Le projet d'article 1<sup>er</sup> a pour objet de définir l'étendue du droit d'accès aux documents au cœur du projet de loi sous analyse en déterminant les documents et les organismes concernés.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> pose le principe d'un droit d'accès général aux « documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative ».

Comme elle a déjà eu l'opportunité de l'exprimer dans son avis initial, la Chambre de Commerce regrette que le projet modifié n'apporte pas de précision concernant le contenu de la notion de « documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative ».

Elle note à cet égard que l'imprécision de cette notion et les difficultés d'interprétation et d'application qui ne manqueront pas d'en découler ont également été pointés du doigt par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2017 étant donné « qu'il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de définition constitutionnelle ou même légale de ce qui relève de la sphère de l'activité administrative ».<sup>2</sup>

Le paragraphe 2 pose certaines limites au droit d'accès prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>. Il énumère une liste de documents exclus du champ d'application de la loi en raison du caractère sensible de leur contenu, au nombre desquels figurent notamment « les documents relatifs : [...] 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés [...] ».

<sup>1</sup> Avis disponible en ligne: [http://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4452SBE\\_PL\\_transparence\\_administration.pdf](http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4452SBE_PL_transparence_administration.pdf)

<sup>2</sup> Avis du Conseil d'Etat du 28 février 2017, p. 8. La Chambre de Commerce note également que la notion d'« activité administrative » en tant que telle ne fait pas non plus l'objet d'une définition jurisprudentielle, ce qui laisse entière la question de la portée exacte du projet de loi sous avis.

Cette tournure découle de la modification malheureuse de la 1<sup>ère</sup> phrase de ce paragraphe par l'amendement V libellée actuellement comme suit : « ~~Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte~~ **Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs :** 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés [...] ».

Or, l'interprétation littérale de cette disposition telle que modifiée n'a pas de sens et n'est pas conforme à l'esprit de la loi étant donné qu'elle vise non plus la protection « des documents dont la communication porterait atteinte au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles », mais bien la protection « des documents relatifs au caractère confidentiel » desdites informations. Bien plus, elle génère un risque qui n'est pas à négliger.

**La Chambre de Commerce alerte dès lors les auteurs sur la nécessité de reformuler cette tournure inadaptée susceptible d'engendrer un préjudice d'une particulière gravité, notamment aux entreprises.**

Elle insiste dès lors pour que le début du paragraphe 2 soit modifié comme suit : « (2) Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents **relatifs dont la communication porterait atteinte** : 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. »

#### Concernant le projet d'article 10

Le projet d'article 10 détermine les attributions de la Commission d'accès aux documents (ci-après la « Commission »).

En ce qui concerne tout d'abord les conditions de saisine de la Commission, la Chambre de Commerce salue la précision apportée par l'amendement XIX qui étend la saisine à toute personne s'étant vu opposer une « *décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document* ». <sup>3</sup>

La Chambre de Commerce regrette cependant que les auteurs n'aient pas jugé opportun d'élargir les compétences de la Commission aux questions relatives à la publication des documents en ligne par les organismes exerçant une activité administrative, en dehors de toute demande de communication, comme l'avait pourtant suggéré le Conseil d'Etat. <sup>4</sup>

La Chambre de Commerce regrette également que le délai de deux mois accordé à la Commission pour se prononcer suite à une demande n'ait pas été réduit comme elle l'avait suggéré dans son avis initial. <sup>5</sup>

D'un point de vue purement rédactionnel, la Chambre de Commerce note qu'il convient de modifier la dernière phrase de l'article 10, paragraphe (4) comme suit : « *Lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation de refus [...]* ».

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements parlementaires au présent projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

<sup>3</sup> Dans sa version initiale, le projet de loi faisait référence à « *Toute personne qui se voit refuser la communication d'un document* ».

<sup>4</sup> Avis du Conseil d'Etat du 28 février 2017, p.13, dernier paragraphe.

<sup>5</sup> A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que le délai accordé aux organismes exerçant une activité administrative pour communiquer un document en vertu du projet de loi sous avis est d'un mois, avec possibilité de prolongation d'un mois supplémentaire (projet d'article 5, paragraphe 2). Si l'on ajoute à cela le délai de 2 mois accordé à la Commission pour se prononcer concernant le refus de communication dudit document, l'administré peut se retrouver bloqué dans ses démarches pendant 4 mois, ce qui peut se révéler extrêmement préjudiciable en cas d'urgence.

6810/11, 7162/03

N<sup>os</sup> 6810<sup>11</sup>  
7162<sup>3</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

relative à une administration transparente et ouverte

**PROJET DE LOI**

relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement

\* \* \*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis du Président du Tribunal administratif</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (3.1.2018).....	1
2) Avis du Président du Tribunal administratif	
– Dépêche du Président du Tribunal administratif au Ministre de la Justice (5.12.2017).....	2

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(3.1.2018)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier ministre et de la Ministre de l'Environnement, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe l'avis spontané du Président du tribunal administratif sur les projets de loi sous rubrique ainsi que sur les amendements parlementaires du 18 juillet 2017 concernant le projet de loi relative à une administration transparente et ouverte.

Monsieur le Ministre de la Justice aimerait ajouter l'information qu'il se rallie aux considérations générales émises par Monsieur le Président du tribunal administratif sur les nécessités à l'avenir de mieux mettre en évidence au niveau de la fiche d'évaluation de l'impact de projets de loi et de régler les incidences sur les procédures administratives contentieuses et non contentieuses.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,*

John DANN  
*Directeur*

\*

## AVIS DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

### DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(5.12.2017)

Monsieur le Ministre,

Je prends la respectueuse liberté de vous communiquer par la présente mon avis spontané relatif à deux projets de loi susceptibles d'impacter directement sur le bon fonctionnement du tribunal administratif en particulier et des juridictions administratives en général.

1. Ainsi, et en premier lieu, j'ai récemment pris connaissance du projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte et en particulier des amendements adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace relatifs aux voies de recours prévus en cette matière.

Pour rappel, le projet de loi initial prévoyait à cet égard en son article 8 (5) la possibilité d'un recours en annulation, inséré dans un délai d'un mois, contre les décisions de refus de communication de documents ou d'informations.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 28 février 2017, s'était interrogé quant à l'opportunité d'alléger la procédure en attribuant une compétence au président du tribunal administratif statuant comme en référé, tout en prévoyant également une procédure d'appel simplifiée.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace n'a toutefois manifestement pas tenu compte de cet avis, puisqu'elle propose uniquement de prévoir une procédure en réformation et non plus une procédure en annulation, le texte proposé retenant actuellement que « *Ce refus est susceptible d'un recours en réformation à introduire dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif* ».

Une telle voie de recours risque toutefois, compte tenu des délais d'instruction prévus par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et des délais de fixation actuels, résultant notamment de l'encombrement du tribunal, de priver purement et simplement ledit projet de loi de toute effectivité, puisqu'un administré, désireux d'obtenir la communication d'un document administratif, devra, outre les délais inhérents à la procédure administrative telle que projetée, de l'ordre de plusieurs mois, attendre près d'un an avant d'obtenir un jugement de première instance. Or, devoir attendre plus d'un an pour obtenir éventuellement gain de cause et se voir accorder la communication d'un document déterminé risque fort de vider le projet de loi, qui poursuit l'objectif d'une « *mise en oeuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents* » administratifs, de tout sens, un éventuel jugement de réformation – sans parler de l'hypothèse d'un appel – intervenant au terme d'un tel délai risquant d'être tardif, dans le sens que les documents ou informations sollicités auront entretemps perdu toute pertinence, respectivement que la demande aura perdu tout objet, les informations ayant entretemps été diffusées publiquement.

S'il est vrai que la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives prévoit théoriquement, notamment lorsqu'une affaire n'est pas en état d'être plaidée à brève échéance, de saisir le président du tribunal en vue de l'instauration d'une mesure de sauvegarde, une telle possibilité ne se conçoit toutefois pas en la matière d'accès aux documents administratifs, le juge du provisoire ne pouvant pas, sous peine d'épuiser le fond, accorder à titre provisoire un tel accès ou une telle communication<sup>1</sup>.

Il conviendrait dès lors, afin de conférer une quelconque effectivité aux voies de recours, d'instaurer, tel que préconisé par la Haute Corporation, une voie de recours plus rapide, sans nécessairement s'inspirer des dispositions de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, lesquelles se sont avérées en pratique incohérentes et difficilement applicables, ne serait-ce que du fait de l'absence de procédure d'appel simplifiée et accélérée<sup>2</sup>.

1 Voir en ce sens : trib. adm. (prés.) 20 janvier 2017, n° 38954 ; trib. adm. (prés.) 9 mars 2017, n° 39148 ; trib. adm. (prés.) 24 août 2017, n° 40046 ; trib. adm. (prés.) 3 octobre 2017, n° 40218 ou encore trib. adm. (prés.) 14 novembre 2017, n° 40323.

2 Pour une illustration des problèmes rencontrés, voir trib. adm. (prés.) 8 mars 2006, n° 21085 ; Cour adm. 1<sup>er</sup> février 2007, n° 21364C.

Je note ensuite que le même projet de loi prévoit, suite aux amendements retenus par la Commission parlementaire, en son actuel article 11 que la Commission d'accès aux documents est composée de cinq membres, dont un magistrat de l'ordre administratif.

Si la présence d'un magistrat de l'ordre administratif peut certes se justifier au vu de la technicité de la matière, d'une part, et de l'expertise des magistrats de l'ordre administratif, d'autre part, pareille disposition est toutefois de nature à soulever un problème d'impartialité tant objective que subjective dans le chef dudit magistrat de l'ordre administratif, appelé à siéger dans cet organe administratif dont les avis – en ce qu'ils confirmeraient une décision de refus – seront indirectement susceptibles d'être sanctionnés dans le cadre du recours en réformation tel qu'actuellement prévu : il est à craindre qu'une telle situation, situation similaire à celle ayant amené la condamnation du Grand-Duché de Luxembourg par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de l'affaire dite « Procola », soit de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle soit de la Commission d'accès, soit du tribunal administratif.

Par ailleurs, du point de vue de ses effectifs actuels, le tribunal administratif ne saurait se départir de l'un de ses membres afin que ce dernier siège au sein de cette Commission d'accès, ne serait-ce qu'occasionnellement, sans impacter sur le bon fonctionnement de cette juridiction et la prompte évacuation des dossiers.

Enfin, il conviendra de tenir compte de l'impact de la loi telle que projetée en terme de charge de travail, alors que cette loi pourrait potentiellement également trouver application lorsqu'une administration ne respecte pas les prescriptions des articles 11 et 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, hypothèse malheureusement fréquente.

2. Le second projet de loi sous analyse, à savoir le projet de loi n° 7162 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, présente pour sa part une problématique inverse.

Ainsi, l'article 23 (2) tel que projeté prévoit que « *Contre la décision de détermination [si une évaluation des incidences sur l'environnement est requise] un recours est ouvert devant le président du tribunal administratif ou le magistrat qui le remplace, qui statue en premier et dernier ressort et comme juge du fond. Le recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision ou, pour le public concerné, à compter de la publication de l'avis sur le site électronique. La requête doit remplir les conditions prévues aux articles 2 et 4 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Le défendeur et le tiers intéressé sont convoqués par les soins du greffe. La procédure est orale. L'affaire est plaidée à l'audience à laquelle les parties ont été convoquées. Le président ou le magistrat qui le remplace s'assure que le défendeur et le tiers intéressé ont été touchés par la convocation. Sur demande justifiée des parties, il peut accorder des remises. Les décisions sont rendues sous forme d'ordonnances. Elles sont notifiées aux parties par le greffe du tribunal administratif, par lettre recommandée. Elles ne sont susceptibles d'aucune voie de recours.* »

L'instauration d'une telle voie de recours, qui heurte des principes essentiels des recours en contentieux administratif, à savoir le principe de collégialité, le principe du double degré de juridiction ainsi que le principe de la procédure écrite, doit susciter les réserves les plus vives, et ce d'autant plus que ces atteintes ne se trouvent justifiées que par la nécessité de prévoir une procédure « *plus rapide semble appropriée pour cette étape précoce mais décisive de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement, afin d'apaiser le maître d'ouvrage le plus vite possible quant à la procédure à suivre* » : en d'autres termes, le législateur semble justifier l'atteinte à des principes fondamentaux par des raisons manifestement économiques.

Je relève encore que l'atteinte manifeste au principe du double degré de juridiction n'est justifiée par les auteurs de ce projet de loi que par le fait qu'il ne s'agirait pas d'un droit reconnu : dans une telle optique, la quête de l'efficacité et du moindre coût devraient sans doute justifier la remise en cause de la collégialité et du double degré de juridiction devant toutes les instances de toutes les juridictions nationales !

Aussi, il convient notamment de rappeler que le principe de collégialité des juridictions, constant dans notre tradition démocratique, est le corollaire nécessaire de l'indépendance et de l'impartialité de la justice, principe de valeur constitutionnelle ; ainsi, la proposition « juge unique, juge inique » n'est pas une vieille boutade dénuée de fondement mais un véritable adage du droit français<sup>3</sup>, étant notam-

3 H. Roland et L. Boyer, Adages du droit français, 4e éd., Litec, 1999, n° 178.



ment constant en cause qu'un juge unique est beaucoup plus exposé aux pressions plus ou moins ouvertement politiques notamment, que ne l'est un juge qui statue dans une formation collégiale : « La collégialité est la meilleure garantie d'un procès plus impartial. La collégialité est seule en mesure d'éviter le risque de subjectivité inhérent au contentieux des étrangers. Un juge unique est exposé aux pressions (...)»<sup>4</sup>.

Je me dois par ailleurs, comme relevé déjà en d'autres endroits, de m'opposer vivement au recours, semble-t-il de plus en plus fréquent, à des juges uniques, sans augmentation significative des effectifs : en effet, la recherche d'une plus grande efficacité par le biais de l'abandon de la collégialité s'est avérée totalement illusoire – l'expérience récente en matière de contentieux de la protection internationale en témoignant –, puisque cette solution de facilité économique impose aux mêmes magistrats, outre d'évacuer leur charge hebdomadaire dans le cadre d'une composition collégiale, de trancher de surcroît des affaires en tant que juges uniques siégeant dans des affaires urgentes.

La référence faite à des fins de justification par les auteurs du projet de loi sous analyse à l'article 9 (1) 3) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés à des fins de justification ne saurait en aucun cas être acceptée.

En effet, d'une part, la compétence du président telle que prévue à l'article 9 (1) 3) de la loi du 10 juin 1999 s'inscrit dans une procédure visant à instaurer « *en référé* » une mesure de sauvegarde dans le cadre d'un *incident de procédure administrative* – les parties étant en désaccord sur la question de savoir si un dossier de demande d'autorisation d'établissement est incomplet ou non –, et non, comme projeté dans le projet de loi sous analyse, d'une question de *fond*, à savoir la question de savoir s'il y a lieu ou non de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement. D'autre part, le soussigné relève que là où l'article 9 (1) 3) de la loi du 10 juin 1999 prévoit la possibilité d'interjeter l'appel, les auteurs, sous couvert d'efficacité, envisagent de supprimer purement et simplement la voie de l'appel.

Par ailleurs, et contrairement à ce que les auteurs du projet de loi en question semblent supposer, la question de savoir s'il y a lieu ou non de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement est requise n'est pas une question susceptible d'être aisément résolue par un juge unique dans le cadre d'une procédure urgente, mais il s'agit d'une question éminemment technique et complexe, nécessitant un débat de fond, les jugements et arrêts d'ores et déjà rendus en cette matière en témoignant<sup>5</sup>, question qui ne saurait être abordée dans un tel cadre, et encore moins dans le cadre d'une procédure orale, où l'issue dépendra des seules explications orales du représentant étatique, sans que la partie requérante ne puisse effectivement et utilement prendre position, alors que confrontée vraisemblablement pour la première fois à l'audience à ces explications techniques.

Enfin, il convient encore de s'interroger quant à la nécessité de prévoir en l'espèce un recours en réformation, compris comme étant « *l'attribution légale au juge administratif de la compétence spéciale de statuer à nouveau, en lieu et place de l'administration, – exerçant un pouvoir « de révision » suivant la terminologie ancienne – sur tous les aspects d'une décision administrative querellée*<sup>6</sup> », alors que le juge administratif ne saurait que difficilement épuiser sa plénitude de juridiction, ne pouvant, pour des raisons évidentes, prendre par réformation de décision conforme aux prescriptions de l'article 6 (3) 1) en précisant « *les raisons principales de la décision d'exiger une telle évaluation au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe I* ».

Je me dois dès lors d'aviser négativement le projet de loi en ce point.

Les deux projets de lois sous analyse m'amènent encore à émettre les considérations générales suivantes :

Je m'interroge d'abord sur l'opportunité, voire sur l'impérieuse nécessité, d'introduire pour l'avenir, au niveau de la fiche d'évaluation de l'impact des projets de lois et de règlements sur les charges financières et les procédures administratives, et en particulier sur les conséquences de la mise en oeuvre de ces mesures sur l'Administration, notamment en terme de personnel supplémentaire, une rubrique portant sur les conséquences directes et prévisibles des projet législatifs et réglementaires sur la charge de travail des magistrats administratifs, ce qui conférerait une prévisibilité aux accroissements de la

4 Conférence de presse du syndicat français de la juridiction administrative du 28 avril 2006.

5 Voir trib. adm. 7 septembre 2016, n° 37287, confirmé par Cour adm. 7 février 2017, n° 38584C, ou encore trib. adm. 3 avril 2017, n° 37422, confirmé par Cour adm. 24 octobre 2017, n° 39539C.

6 Cour adm. 6 mai 2008, n° 23341C.

charge de travail des juridictions administratives et permettrait à celles-ci de s'organiser en conséquence, et ce dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la procédure de recrutement actuelle, nécessitant de surcroît une intervention législative, ne permettant en effet aux juridictions en général et aux juridictions administratives en particulier, que de réagir avec retard aux impacts en termes de charge de travail des divers et nombreux changements et innovations législatifs.

Par ailleurs, ces deux projets de loi illustrent la nécessité d'une coordination des diverses modifications législatives relatives aux voies de recours contentieuses, de plus en plus d'administrations sectorielles tendant en effet à imposer pour les besoins de leurs propres activités des voies de recours spécifiques et urgentes, de sorte que le tribunal administratif, si cette tendance devait perdurer, ne pourra plus qu'évacuer les affaires désignées comme urgentes par le législateur, au détriment du contentieux normal. Il est navrant de devoir constater que les projets de loi sous revue ne m'ont toutefois jamais été adressés par les ministères compétents, alors que les juridictions administratives en général et le tribunal administratif en particulier sont directement concernés par les projets de loi en cause.

Il conviendrait dès lors de limiter le recours aux procédures urgentes aux affaires se caractérisant effectivement par une urgence avérée ; par ailleurs, le recours à un juge unique, impactant négativement sur le bon fonctionnement du tribunal administratif, devrait se limiter aux affaires pouvant être tranchées par le président statuant « comme en référé », c'est-à-dire pouvant effectivement être très rapidement prises en délibéré dans le cadre d'une procédure orale, sans requérir une instruction approfondie. En effet, le choix d'une compétence présidentielle doit permettre d'éviter de surcharger les magistrats devant d'ores et déjà siéger en composition collégiale et confrontés à un afflux certain d'affaires relevant du contentieux de droit commun, sous réserve évidemment de la nécessité d'adjoindre le cas échéant un magistrat au président afin de permettre à celui-ci d'évacuer ces affaires tout en vaquant à ses obligations présidentielles.

Dans les autres cas de figure, à savoir des affaires présentant une certaine urgence mais n'étant pas susceptibles de faire l'objet d'une instruction abrégée, il conviendrait plutôt de s'inspirer de la procédure prévue en matière de rétention<sup>7</sup>, laquelle, tout en prévoyant une composition collégiale et une procédure écrite ainsi qu'un double degré de juridiction, permet néanmoins d'assurer une évacuation rapide des affaires en cause.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

*Le Président du tribunal administratif,*  
Marc SÜNNEN

---

<sup>7</sup> Article 123 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810/12

N° 6810<sup>12</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(30.1.2018)

Par dépêche du 18 juillet 2017, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique qui ont été adoptés par la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace lors de sa réunion du 17 juillet 2017.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements et une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers, portant sur les amendements parlementaires du 18 juillet 2017, ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 16 octobre et 15 novembre 2017. Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 11 décembre 2017, suivis de l'avis spontané du président du tribunal administratif en date du 3 janvier 2018.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS***Amendements I à IV*

Sans observation.

*Amendement V*

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé du nouvel article 1<sup>er</sup> qui pose, au paragraphe 1<sup>er</sup>, le principe du droit d'accès aux documents détenus par une série d'organismes de droit public relatifs à l'activité administrative et qui contient, au paragraphe 2, les cas d'exclusion de ce droit d'accès.

Le Conseil d'État marque encore son approbation avec le choix du concept de publication au nouvel article 2.

*Amendement VI*

Sans observation.

*Amendement VII*

Les auteurs des amendements maintiennent, au nouvel article 3, la communication des documents en tant que modalité du droit d'accès consacré à l'article 2. À cette fin, est ajoutée l'incidente que la communication porte sur les documents qui sont accessibles en vertu de la loi en projet. Le refus de communication au motif que le document est déjà publié, ayant figuré à l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi dans sa version initiale, se trouve logiquement supprimé.

Les auteurs de l'amendement expliquent encore vouloir maintenir la référence à « d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents » pour éviter la conclusion que le projet de loi sous examen, en tant que loi postérieure, mette fin aux lois préexistantes.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### *Amendement VIII*

L'amendement sous examen, qui porte sur l'article 4, paragraphe 2, premier tiret du projet de loi dans sa version initiale, détermine à l'article 6, point 1, du projet de loi dans sa version amendée, la communication à la personne concernée d'un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables. Le Conseil d'État s'interroge sur l'exception à l'obligation d'occulter ou de disjointre les données concernant d'autres personnes consistant dans l'existence d'une charge administrative excessive pour l'administration. Cette réserve est formulée de manière peu précise et risque de devenir un moyen plus ou moins discrétionnaire entre les mains d'une administration qui n'entend pas procéder à l'occultation ou à la disjonction, même si elle est techniquement possible. Si les moyens à mettre en œuvre sont tellement importants en termes de temps et de coût, l'opération ne devient-elle pas simplement impossible, ce qui justifierait un refus de communication ? Le Conseil d'État recommande fortement d'omettre cette réserve.

Pour le surplus, le dispositif répond aux interrogations soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 28 février 2017.

#### *Amendement IX*

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations à l'endroit de l'amendement VIII.

#### *Amendement X*

Les points 1 et 2 du nouvel article 6 du projet de loi tel qu'amendé appellent les mêmes observations que celles formulées à l'endroit de l'amendement VIII.

Le nouvel article 7 qui reprend, avec un aménagement, le dispositif de l'article 4, paragraphe 3, du texte dans sa version initiale, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Amendements XI à XIV*

Sans observation.

#### *Amendement XV*

Les auteurs des amendements maintiennent, à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1 nouveau, le régime de la redevance que le Conseil d'État avait critiqué dans son avis précité du 28 février 2017.

#### *Amendement XVI*

Sans observation.

#### *Amendement XVII*

L'amendement sous examen reprend, à l'article 5, paragraphe 2 nouveau, le dispositif prévu à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet de loi dans sa version initiale, relatif à la prolongation du délai dans lequel le document demandé est mis à disposition du demandeur. La reformulation du point 3, portant sur l'occultation ou la disjonction des données d'autres personnes, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État s'interroge sur le nouveau point 5 du paragraphe 2 qui prévoit que le délai d'un mois dans lequel la communication doit avoir lieu peut être prolongé d'un mois lorsque l'organisme doit consulter un tiers. Si le Conseil d'État n'a, en principe, pas de problème avec une éventuelle prolongation du délai, il ne comprend pas la référence à la consultation d'un tiers. Celle-ci n'est pas inscrite dans la loi en projet comme condition préalable à la communication, mais apparaît au détour de la prolongation du délai de communication. La référence, dans le commentaire, à l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes est difficile à saisir, étant donné que cette disposition vise l'hypothèse où une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de personnes tierces auquel cas l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens ; s'agirait-il des tiers concernés par la procédure ayant abouti à la décision administrative à laquelle se réfère le document demandé ou des tiers concernés par la décision administrative

de communication en tant que telle? Les droits de ces derniers ne sont-ils pas d'ores et déjà protégés par le mécanisme d'occultation ? Quelles sont, outre le règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979, les dispositions légales ou réglementaires visées par les auteurs de l'amendement ? Quelle est la signification du terme « consulter » ? Quelles sont les suites de la procédure si le tiers émet des objections à la communication ? Le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de préciser les cas de consultation visés en insérant la référence aux dispositions légales et réglementaires susceptibles de s'appliquer.

#### *Amendement XVIII*

L'amendement sous examen reprend, d'abord, sous une formulation remaniée, à l'article 5, paragraphe 3, du projet de loi tel qu'amendé, le dispositif de l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi dans sa version initiale. Les modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État marque son accord à voir omettre l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi dans sa version initiale.

Le Conseil État marque encore son accord avec la nouvelle formulation des articles 8 et 9 du projet de loi dans sa version amendée.

#### *Amendement XIX*

L'amendement sous examen reprend au nouvel article 10, paragraphes 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 4, le dispositif de l'article 8, paragraphes 2, 3, 4 et 5 du projet de loi dans sa version initiale. Le Conseil État marque son accord avec les modifications apportées aux dispositions, dont certaines répondent d'ailleurs à des suggestions qu'il avait émises dans son avis du 28 février 2017.

#### *Amendement XX*

Dans l'amendement 20, les auteurs modifient, d'abord, l'article 9 du projet de loi dans sa version initiale qui devient le nouvel article 11.

Le Conseil d'État se prononce contre l'appartenance du magistrat, membre de la commission d'accès, à l'ordre administratif, étant donné que les recours en la matière sont portés devant le juge administratif. Il propose de se référer à un magistrat du siège de l'ordre judiciaire. Il maintient également ses réserves contre une référence au SYVICOL qui imposera une modification de la loi en projet en cas de changement de cette structure.

Les autres modifications prévues à l'amendement sous examen n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

#### *Observations générales*

Les points entre le numéro de chapitre ou de section et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre ou de section, sont à omettre. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1<sup>er</sup> se lira comme suit :

« **Chapitre 1<sup>er</sup> – Accessibilité des documents** ».

Pour ce qui est de l'intitulé du chapitre III, il est à libeller comme suit :

« **Chapitre III – Dispositions transitoire et finale** ».

#### *Amendement XVII*

Dans un souci de cohérence par rapport à l'article 6 tel qu'amendé, il y a lieu d'écrire à l'article 5 nouveau, paragraphe 2, point 3 :

« [...] occulter ou disjoindre les données à caractère personnel d'autres personnes ; ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 30 janvier 2018.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



6810/13

N° 6810<sup>13</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DES MEDIAS,  
DES COMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE**

(4.7.2018)

La Commission se compose de: Mme Simone BEISSEL, Président-Rapporteur; Mme Diane ADEHM, Mme Simone ASSELBORN-BINTZ, M. André BAULER, M. Eugène BERGER, Mme Tess BURTON, M. Yves CRUCHTEN, Mme Martine HANSEN, Mme Claudine KONSBRUCK, Mme Octavie MODERT, M. Roy REDING, Mme Sam TANSON, M. Serge WILMES, membres.

\*

**I. ANTECEDENTS ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 5 mai 2015 par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Le projet de loi a été avisé par les chambres professionnelles suivantes :

- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, le 18 juin 2015 ;
- la Chambre des Salariés le 14 juillet 2015 ;
- la Chambre de Commerce le 2 octobre 2015 ;
- la Chambre des Métiers le 4 octobre 2016.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été émis le 26 février 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 28 février 2017.

Lors de sa réunion du 11 avril 2016, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a désigné son Président, Mme Simone Beissel, comme rapporteur du projet de loi, avant d'entendre la présentation générale du projet par les représentants du Gouvernement.

Le 2 mai 2016, la commission parlementaire a eu un échange de vues avec les représentants du Conseil de Presse.

Elle a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 5 mai 2017. Au cours des réunions des 22 mai, 12 juin, 13 juin, 19 juin, le 3 juillet et le 10 juillet 2017, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a examiné les articles du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat et a formulé des amendements.

Le 17 juillet 2017, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a finalisé et adopté une série d'amendements.

L'avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a été émis le 9 octobre 2017.

La Chambre des Métiers a émis son avis complémentaire le 17 octobre 2017.

L'avis complémentaire de la Chambre des Salariés date du 14 novembre 2017.

L'avis complémentaire de la Chambre de Commerce a été émis le 13 novembre 2017.

L'avis du Président du Tribunal administratif a été transmis à la Chambre des Députés le 3 janvier 2018.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 30 janvier 2018. La commission parlementaire a examiné les avis complémentaires au cours de sa réunion du 18 juin 2018.

Le présent rapport a été adopté au cours de la réunion du 4 juillet 2018.

\*

## II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de définir le cadre pour la mise en œuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes, les personnes morales fournissant des services publics, la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

La proposition de loi 4676 concernant la liberté d'accès à l'information a été déposée le 20 juin 2000 par M. Alex Bodry. La commission parlementaire, sur base de l'accord d'Alex Bodry, a décidé d'incorporer le contenu de la proposition de loi dans le projet de loi.

Un premier projet de loi relatif à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration (n° 6540) a été déposé le 5 février 2013. Ce projet de loi trace cependant un cadre trop restrictif et a été retiré du rôle par arrêté grand-ducal du 5 mai 2015 et remplacé par le présent projet de loi.

Le programme gouvernemental de 2013 prévoit que « *le Gouvernement veillera à ce que l'administration adopte ses décisions dans la transparence et dans le dialogue avec les citoyens. Il déposera un nouveau projet de loi en vue d'introduire au profit des citoyens un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs, basé sur le principe que l'Etat doit de sa propre initiative donner l'accès aux informations* ».

Le nouveau texte met un accent sur la transparence des processus décisionnels, ce qui permet aux citoyens de suivre, de comprendre et de contrôler l'activité de l'Etat. En effet, l'objectif principal du présent projet est de renforcer la confiance des citoyens dans l'administration.

### a) Champ d'application

Le champ d'application du projet de loi porte sur tous les documents des organismes susmentionnés qui revêtent un caractère administratif. Les documents étrangers à la gestion administrative, tels que par exemple les documents qui se rapportent à la gestion d'une activité industrielle et commerciale exercée par un établissement public à caractère industriel et commercial, ne sont pas accessibles.

Sont également exclus du droit d'accès, les documents qui revêtent un caractère confidentiel et dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux. Etant donné que l'accès aux documents constitue la règle générale, les motifs d'exception sont à interpréter de manière restrictive.

### b) Modalités d'accès

Les organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi sont obligés de publier les documents accessibles en vertu du projet de loi, moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le projet de loi tend à généraliser une mission du Service information et presse du Gouvernement (SIP) qui consiste à assurer l'information de la presse, mais également du public et des milieux intéressés sur les activités de l'Etat.

L'accès aux documents administratifs détenus par les organismes susmentionnés, quel que soit leur support, est accordé à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un motif.

### c) Communication des documents

La demande de communication d'un document doit être introduite par écrit auprès de l'organisme compétent et être formulée de façon suffisamment précise. L'organisme doit inviter l'auteur d'une demande formulée de manière trop générale à préciser sa demande.

La communication des documents demandés est faite dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par la délivrance de copies en un seul exemplaire, ou bien par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique. Lorsque la reproduction d'un document n'est pas possible, l'auteur de la demande a le droit de consulter le document sur place.

Le délai de communication ne peut être prolongé d'un mois que dans les cas énumérés dans le projet de loi.

Le projet de loi prévoit des règles de communication supplémentaires pour les documents comportant des données à caractère personnel, une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne ou une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration. Ces documents ne peuvent être communiqués qu'à la personne concernée.

Une demande de communication ne peut être refusée que si les documents demandés sont en cours d'élaboration ou inachevés, si les documents sont déjà publiés ou réalisés à des fins de commercialisation, si la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif ou concerne des communications internes.

### d) Commission d'accès aux documents

La Commission d'accès aux documents est un organe indépendant par rapport aux organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi. Sa mission consiste à veiller au respect du droit d'accès aux documents, à conseiller les organismes concernés sur toutes les questions relatives à l'application de la future loi et à établir un rapport annuel.

La Commission est composée de cinq membres qui sont nommés pour une durée de quatre ans par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre. Il s'agit d'un magistrat de l'ordre administratif, un représentant du Premier ministre, un représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et un représentant du SIP. Le magistrat de l'ordre administratif assure la présidence de la Commission.

La Commission d'accès aux documents peut être saisie par toute personne qui se voit opposer une décision refusant l'accès à un document. Lorsque l'organisme compétent décide de ne pas suivre l'avis de la Commission d'accès aux documents qu'un document est communicable, l'auteur de la demande peut introduire un recours en réformation dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif. Le recours en réformation est également possible lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis qu'un document n'est pas communicable et que l'organisme confirme son refus d'accès.

\*

## III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

### a) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 18 juin 2015, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve l'instauration formelle d'un droit d'accès aux documents détenus par tous les prestataires publics et privés fournissant des services publics. Elle critique néanmoins que l'accès soit limité aux documents qui « *correspondent à une activité administrative* », estimant que « *toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques* » devraient être accessibles, sous réserve des limites à la communicabilité.

Pour ce qui est de la création d'une voie de recours extrajudiciaire par le biais d'une « *Commission d'accès aux documents* », la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que l'approuver. Elle tient toutefois à réitérer une crainte qu'elle avait exprimée dans le même avis, à savoir que le droit d'accès aux documents soit exclusivement apprécié par rapport aux attentes individuelles des demandeurs d'accès, au détriment de l'intérêt général qui devrait pourtant primer en l'occurrence.

Dans ce contexte, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que la disposition de l'ancien projet de loi, selon laquelle l'exercice du droit d'accès excluait pour les bénéficiaires ou pour les tiers la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents en question, n'ait pas été reconduite dans le nouveau texte. En effet, une telle disposition garderait toute sa raison d'être et une violation de l'interdiction de reproduire ou diffuser des documents obtenus devrait même être assortie de sanctions. Pour éviter tout malentendu, rien n'aurait empêché de préciser que les médias ne sont pas visés par la disposition.

Sous la réserve des observations et propositions qui suivent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Dans son avis complémentaire du 9 octobre 2017, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve toujours l'instauration formelle d'un droit d'accès aux documents détenus par tous les prestataires publics et privés fournissant des services publics. Elle constate néanmoins que les amendements adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace ne tiennent pas compte de la très grande majorité des observations qu'elle avait soulevées dans son avis du 18 juin 2015.

#### **b) Avis de la Chambre des Salariés**

Dans son avis du 14 juillet 2015, la Chambre des Salariés approuve l'effort ponctuel d'amélioration du texte relatif à la future loi sur l'accès du citoyen aux documents et données détenus par les administrations, mais continue à regretter le choix politique du gouvernement de continuer à assortir cette bonne intention de doter le Luxembourg d'une administration ouverte et transparente d'une multitude de dérogations au principe de participation du citoyen au processus décisionnel notamment par la consécration de trop de restrictions et de limitations risquant en pratique de vider de substance l'intention bienveillante de départ.

La Chambre des Salariés se demande si la formule employée « *documents qui correspondent à une activité administrative* » ne risque pas de susciter le cas échéant des discussions interminables sur le caractère accessible ou non d'un document. Ceci d'autant plus qu'à défaut de définition claire et non équivoque du service public en cause et plus particulièrement de la notion « *d'activité administrative* » visée dans le présent contexte, sont préprogrammées les difficultés et divergences d'interprétation pour connaître les documents correspondant à une « *activité administrative* », susceptibles d'être communicables.

La Chambre des Salariés regrette le maintien, voire même l'accentuation de la panoplie de motifs d'exclusion du droit d'accès. Outre le maintien d'hypothèses de refus genre « *tiroir-fourre-tout* », la Chambre des Salariés continue à déplorer l'étendue du pouvoir d'appréciation conféré à l'administration pour décider du sort et de la suite à réserver à une demande d'accès du citoyen aux documents administratifs, même si les motifs d'exception devront être interprétés de manière restrictive.

La Chambre des Salariés se prononce contre l'exception réservée à l'autorité publique de rejeter une demande de communication dans les cas où « *la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés* ». Ceci empêche le citoyen de vérifier le bien-fondé d'élaboration, par exemple, de statistiques, d'études d'impact sur le logement ou sur l'environnement et par là de retracer le processus d'élaboration d'une décision susceptible de causer un préjudice à la société etc.

Dans son avis complémentaire du 14 novembre 2017, la Chambre des Salariés approuve les amendements adoptés par la Commission. Elle rappelle néanmoins ses doutes quant à la formule de « *documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative* ».

#### **c) Avis de la Chambre de Commerce**

Dans son avis du 2 octobre 2015, sous réserve des remarques émises, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi.

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de renforcer la transparence de l'administration.

La Chambre de Commerce souhaiterait obtenir plus de précisions sur les documents potentiellement diffusés, ce d'autant que la notion d'„activité administrative“ relève par nature de la mission d'une administration et est, de ce fait même, potentiellement extrêmement large.

La Chambre de Commerce insiste pour que la forme juridique de la Commission d'accès aux documents soit précisée.

Au sujet du recours devant la Commission d'accès aux documents, la Chambre de Commerce considère que le délai de recours devant la commission devrait être réduit à un mois, à l'instar de la France et de la Belgique.

Dans son avis complémentaire du 13 novembre 2017, la Chambre de Commerce réaffirme qu'elle soutient la volonté de développer la transparence de l'administration. Elle insiste néanmoins sur la nécessité de reformuler le champ d'application du projet de loi, dont l'adoption en l'état serait susceptible de causer un préjudice grave aux entreprises concernant les documents dont la communication porterait atteinte au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles.

#### **d) Avis de la Chambre des Métiers**

Si la Chambre des Métiers déclare, dans son avis du 4 octobre 2016, pouvoir approuver que l'objectif d'une administration plus transparente et ouverte nécessite de promouvoir une meilleure diffusion et communication des documents détenus par l'administration au-delà de ce que prévoit actuellement la procédure administrative, elle propose qu'une coordination de ce texte soit réalisée avec la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public en ce qui concerne les points communs, et en particulier la définition de la notion d'administration. Le projet de loi sous avis créant pour les administrés un nouveau cas d'ouverture de recours en annulation devant le juge administratif, il conviendrait aussi que soient mieux précisés les contours d'un éventuel recours de l'administré qui ne profiterait pas de la Commission d'accès aux documents que le projet de loi propose de mettre en place.

Dans son avis complémentaire du 17 octobre 2017, la Chambre des Métiers constate que les amendements parlementaires permettent de mieux définir les obligations des organismes concernés. Elle estime cependant que la nomination obligatoire d'un « agent chargé de la communication des documents » auprès de chaque organisme devrait être précisée.

#### **e) Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

Dans son avis du 26 février 2016, la Commission nationale pour la protection des données estime que la notion de « *document accessible* » pourrait être encore clarifiée à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6810, afin de mieux circonscrire le périmètre de l'accessibilité des documents détenus par l'administration.

La Commission nationale pour la protection des données observe que la nouvelle législation entend introduire une logique de „l'offre“ (logique reposant sur un principe de diffusion par les administrations de leur propre initiative des documents administratifs qu'elles détiennent), allant ainsi plus loin que la logique de la „demande“ que de nombreuses législations européennes ont adoptée jusqu'à ce jour (logique reposant sur un principe de communication des documents administratifs sur demande des intéressés).

La Commission nationale pour la protection des données ne peut donc que souscrire à cet objectif. Elle estime toutefois qu'un temps d'adaptation devra nécessairement être laissée aux administrations pour se conformer à ce nouveau cadre juridique, dans des conditions respectueuses de la loi modifiée du 2 août 2002.

La Commission nationale pour la protection des données salue les efforts mis en œuvre par les auteurs du projet de loi n° 6810 en vue d'assurer la protection d'intérêts privés fondamentaux qui peuvent entrer en conflit avec le droit d'accès aux documents administratifs.

Sur ce point, la Commission nationale pour la protection des données estime que la balance des intérêts réalisée par les autorités publiques concernées devra s'effectuer au terme d'un examen minutieux des risques qu'une telle communication pourrait engendrer pour la vie privée, risques nécessairement plus importants en raison de l'accessibilité accrue des documents administratifs.

Elle estime que l'ajout de la mention „*sans charge administrative excessive*“ pourrait limiter de façon inopportune le recours aux dites mesures d'occultation et de disjonction et suggère, dès lors, de supprimer la mention „*sans charge administrative excessive*“ de l'article 4, paragraphe 5 du projet de loi n° 6810.

Les administrations doivent faire preuve d'une certaine vigilance en présence de documents administratifs contenant des données à caractère personnel, compte tenu des risques de réidentification qui pourraient exister.

A titre subsidiaire, la Commission nationale pour la protection des données relève que le projet de loi n° 6810 est silencieux quant à son articulation avec d'autres lois en vigueur ou projets de lois visant à encadrer de manière spécifique l'accès aux documents (notamment l'actuel projet de loi sur le régime des archives nationales) et, plus particulièrement, avec le projet de loi n° 6811 sur la réutilisation des informations du secteur public. Elle s'interroge sur la mise en cohérence de l'ensemble de ces initiatives législatives concomitantes et sur leur contrariété textuelle.

#### **f) Avis du Président du Tribunal administratif**

Dans son avis spontané du 5 décembre 2017, le Président du Tribunal administratif rappelle que le projet initial prévoyait la possibilité d'un recours en annulation contre les décisions de refus de communication de documents ou d'informations. Or la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace a remplacé, par voie d'amendement parlementaire, ce recours en annulation par un recours en réformation. Le Président du Tribunal administratif estime qu'une telle voie de recours risque de priver le projet de loi de toute effectivité, puisqu'un administré, désireux d'obtenir la communication d'un document administratif, devra, outre les délais inhérents à la procédure administrative, attendre près d'un an avant d'obtenir un jugement de première instance. Il conviendrait dès lors d'instaurer une voie de recours plus rapide.

Le Président du Tribunal administratif estime encore que la présence d'un magistrat de l'ordre administratif dans la Commission d'accès aux documents peut certes se justifier, mais risque de mettre en cause l'impartialité structurelle soit de la Commission d'accès aux documents, soit du Tribunal administratif, lorsqu'un avis de la Commission d'accès aux documents – en ce qu'il confirmerait une décision de refus – serait indirectement susceptible d'être sanctionné dans le cadre du recours en réformation tel que prévu par le projet de loi.

\*

#### **IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 28 février 2017, le Conseil d'Etat critique que les auteurs alternent des références à l'« accès aux documents » et à la « communication de documents » avec des références aux « demandes d'information » et à l'« information demandée ». Les notions d'accès aux documents et d'accès à l'information se rejoignent. L'administration ne peut évidemment donner suite à une demande d'accès à l'information que si l'information demandée existe. *A contrario*, celles qui visent, par exemple, à obtenir des justifications de l'autorité administrative sur sa politique ou à obtenir des informations, sans qu'il soit avéré que celles-ci concernent un document administratif existant, ne le sont pas.

La limite aux demandes d'informations est qu'elles doivent concerner des données dont l'administration (au sens le plus large) dispose déjà dans la forme d'un document (au sens le plus large).

L'application pratique du champ d'application pourrait être source de difficultés, car il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de définition constitutionnelle ou même légale de ce qui relève de la sphère de l'activité administrative, les auteurs évoquant l'existence, à côté d'une majorité de cas clairs, d'une « zone grise qui soulève bien des hésitations et fluctuations jurisprudentielles ».

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas opportun d'alléger la procédure de recours en attribuant – à l'instar des dispositions de la loi précitée du 25 novembre 2005 et du projet de loi n° 6540 – une compétence au président du tribunal administratif statuant comme en référé. Il conviendrait d'améliorer ce régime en prévoyant également une procédure d'appel simplifiée. En effet, les litiges en rapport avec l'application de la loi précitée du 25 novembre 2005 sont actuellement jugés en première instance selon une procédure accélérée, mais les éventuels appels sont soumis à la procédure ordinaire applicable devant la Cour administrative.

La Haute Corporation estime que le législateur devrait également intervenir pour régler les difficultés qui découleront inévitablement de l'obligation pour le juge de faire respecter le principe du contradictoire.

toire. En effet, comment, assurera-t-on un débat contradictoire et éclairé si l'information jugée sensible par l'administration n'est pas divulguée à la partie qui conteste le refus de communication ?

Le Conseil d'Etat rappelle que, si la législation luxembourgeoise en matière de transparence administrative n'est jusqu'ici que parcellaire, elle n'est pas inexistante. Or, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de maintenir une pluralité de législations traitant fondamentalement de la même problématique.

La divergence des régimes pose encore le problème de l'égalité des citoyens devant la loi. Le Conseil d'Etat comprend que le projet de loi sous examen constitue le régime de droit commun d'accès aux documents administratifs. Si des régimes différents, prévus par des lois particulières, dérogent à ce régime général, au détriment de l'administré, ce régime particulier doit se justifier par des spécificités de la matière en cause.

Dans son avis complémentaire du 30 janvier 2018, le Conseil d'Etat se prononce contre l'appartenance du magistrat, membre de la Commission d'accès, à l'ordre administratif, étant donné que les recours en la matière sont portés devant le juge administratif. Il propose de se référer à un magistrat du siège de l'ordre judiciaire.

Pour le détail des remarques émises au niveau des différents articles, il est prié de se référer au chapitre V. Commentaire des articles ci-après.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Observations d'ordre légistique*

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace fait siennes les observations d'ordre légistique soulevées par le Conseil d'Etat, à savoir :

- omission des tirets entre le chiffre indiquant l'article et le nom de l'intitulé en question ;
- subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ... ) ;
- utilisation de chiffres pour indiquer les paragraphes en omettant les parenthèses ;
- omission du point entre le numéro de chapitre ou de section et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre.

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> énonce l'objet du projet de loi. Le projet de loi pose d'abord le principe que l'Etat publie de sa propre initiative tous les documents librement accessibles.

Le texte énonce ensuite le principe que tous les documents détenus par une administration ou un service de l'Etat, une commune, un établissement public et une personne morale fournissant un service public sont accessibles. Il suffit que les documents sollicités revêtent un caractère administratif, qu'ils se rapportent donc à la gestion d'une activité administrative.

Le champ d'application du projet de loi porte également sur les documents de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du Médiateur.

### *Remarque concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, étant donné qu'il n'a pas de portée normative distincte de l'article 2.

La commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace y marque son accord.

### *Amendement relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

Le Conseil d'Etat note que le premier groupe des organismes et entités soumis au régime ne mentionne pas les chambres professionnelles. Il est proposé de les insérer dans le champ des organismes visés *in fine* au libellé de l'article 1<sup>er</sup>.

### *Remarque concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en s'alignant sur la terminologie utilisée par la loi communale, il n'est pas indiqué de parler de « *tutelle* » communale à l'égard des établissements publics



existant au niveau communal ; mais il serait plus conforme de parler de « *surveillance* » des communes sur ces établissements.

La commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace rejoint cette vue.

*Amendement relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

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

La commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace propose une formulation tenant compte des remarques du Conseil d'Etat. Le bout de phrase se lit comme suit : « les établissements publics placés sous leur la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes. »

*Amendement relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial*

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

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace se rallie à la vue du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat suggère de reformuler la 2<sup>e</sup> phrase du paragraphe 2.

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

Les chambres professionnelles figureront en fin du texte.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace souhaite remplacer la terminologie « *qui correspondent à l'exercice d'une activité administrative* » par « *relatifs à l'exercice d'une activité administrative* », jugée plus appropriée. La commission parlementaire est d'avis que cette précision doit également être insérée en fin du texte du paragraphe 1<sup>er</sup> afin de délimiter clairement le champ d'application matériel.

*Amendement relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 nouveau*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 initial définit les exclusions au droit d'accès. En vue d'une meilleure lisibilité du texte, la commission parlementaire propose de l'insérer en tant que paragraphe 2 nouveau après le paragraphe définissant le droit d'accès.

L'article 1<sup>er</sup> tel qu'amendé, se lirait comme suit :

**« Art. 1<sup>er</sup>. Objet**

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

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

~~(2) **Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte. Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs :**~~

- ~~1. aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public ;~~
- ~~2. à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée ;~~

3. au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;
4. à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ;
5. à des droits de propriété intellectuelle ;
6. à un secret ou une confidentialité protégés par la loi ;
7. aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration des organismes visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ;
8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à ~~un~~ aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> au paragraphe 1<sup>er</sup> ;
9. à la capacité des organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> au paragraphe 1<sup>er</sup> de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs ;
10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement. »

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé du nouvel article 1<sup>er</sup> qui pose, au paragraphe 1<sup>er</sup>, le principe du droit d'accès aux documents détenus par une série d'organismes de droit public relatifs à l'activité administrative et qui contient, au paragraphe 2, les cas d'exclusion de ce droit d'accès.

#### Article 2

Cet article impose aux organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi de publier les documents accessibles en vertu du projet de loi.

##### Remarque relative à l'article 2

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose, au niveau du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> (que la commission propose de biffer) ainsi qu'à l'article 2, soit d'omettre le concept de diffusion soit de choisir entre ce concept et celui de la publication. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace opte pour le terme « *publication* ».

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

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

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

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

##### « Art. 2. Diffusion des documents

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

Le Conseil d'État marque encore son approbation avec le choix du concept de publication au nouvel article 2.

#### Article 3

L'article sous rubrique prévoit que le droit d'accès aux documents est ouvert à toute personne physique ou morale.

Le demandeur n'a pas besoin de préciser les motifs à la base de sa demande.

Le droit d'accès s'exerce quel que soit le support du document en question (texte écrit, photographies, courriels, informations stockées sur un support électronique).

##### Remarques relatives à l'article 3

Le Conseil d'Etat avait jugé préférable de fusionner les dispositions de l'article 3 avec celles du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> dans un seul article. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la

Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace ne partage pas cette vue, estimant que l'article 1<sup>er</sup> énonce le principe du droit d'accès, tandis que les articles 2 et 3 ont trait à la manière selon laquelle ce droit s'exerce.

Le Conseil d'Etat avait estimé, en ce qui concerne la référence à « *d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents* », qu'elle pourrait être supprimée, étant donné qu'elle n'apporterait pas de plus-value, dès lors que les autres dispositions en question ne sont pas spécifiquement visées.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace estime qu'il faut maintenir le texte initial. En effet, la nature postérieure de la présente loi, qui est à considérer comme une loi générale d'accès, ne manquera pas de faire naître des questions juridiques quant aux régimes d'accès particuliers préexistants. Or, la présente loi n'entend nullement déroger aux lois préexistantes dont le régime d'accès spécifique est maintenu. Il s'agit pour l'essentiel, mais non exclusivement, de :

- la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes ;
- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; et
- la loi modifiée du 7 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

#### *Amendement relatif à l'article 3*

Au vu du fait que seulement les documents accessibles peuvent être communiqués, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace propose d'apporter cette précision au libellé de l'article 3.

L'article 3 se lirait comme suit :

#### ***« Art. 3. Principe de la communication des documents***

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

Dans son avis complémentaire du 30 janvier 2018, le Conseil d'Etat constate que les auteurs des amendements maintiennent, au nouvel article 3, la communication des documents en tant que modalité du droit d'accès consacré à l'article 2. À cette fin, est ajoutée l'incidente que la communication porte sur les documents qui sont accessibles en vertu de la loi en projet. Le refus de communication au motif que le document est déjà publié, ayant figuré à l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi dans sa version initiale, se trouve logiquement supprimé.

La Haute Corporation note en outre que les auteurs de l'amendement expliquent encore vouloir maintenir la référence à « *d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents* » pour éviter la conclusion que le projet de loi sous examen, en tant que loi postérieure, mette fin aux lois préexistantes.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### *Article 4*

Cet article précise les cas dans lesquels le droit d'accès aux documents ne joue pas.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe sous rubrique énumère certains types de documents qui ne peuvent être communiqués à quiconque en raison du caractère sensible de leur contenu.

Ne peuvent être communiqués :

- 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 « *porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles ou d'opérations préliminaires à de telles procédures* » ;

- les documents dont la communication pourrait entraver la recherche de faits punissables ;
- les documents qui touchent aux secrets protégés par la loi ne sont pas communicables ;
- des documents auxquels la loi confère un caractère confidentiel ;
- les documents qui se rapportent aux missions de contrôle, d’inspection et de régulation de l’autorité publique ;
- les documents qui ont été communiqués à l’Etat et qui comportent des informations commerciales et industrielles ;
- des documents ayant trait à la politique économique, financière et commerciale de l’Etat, mais uniquement dans le cas de figure où leur publication entraverait le processus décisionnel ;
- les documents qui se rattachent directement aux décisions des membres du Gouvernement, tels que les procès-verbaux des réunions du Gouvernement, les dossiers sur base desquels le Conseil de Gouvernement a délibéré ainsi que les documents qui retracent les délibérations gouvernementales.

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe sous rubrique prévoit des restrictions à la communication de documents qui comportent des informations personnelles.

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.

#### *Paragraphe 3*

Le paragraphe sous rubrique prévoit des exceptions au droit d’accès qui ne jouent pas automatiquement.

Ainsi, le droit d’accès ne porte que sur des documents achevés.

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. 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.

Les communications internes ne sont pas accessibles.

#### *Paragraphe 5*

Le paragraphe sous rubrique 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.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l’article 4 devient le paragraphe 2 de l’article 1<sup>er</sup> modifié.

#### *Amendement relatif au premier tiret du paragraphe 2 de l’article 4*

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l’article 4, la Commission de l’Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l’Espace est d’avis qu’il trouverait utilement sa place plus loin dans le texte dans l’article 6 qui traite des documents non communicables.

Suite aux remarques du Conseil d’Etat, la Commission de l’Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l’Espace propose d’apporter certaines modifications au paragraphe 2 de l’article 4 initial.

Les auteurs du projet de loi ont visé l’accord de la personne concernée. Il se peut en effet que la personne concernée à l’origine de la demande souhaite se voir communiquer un document comportant une appréciation (par exemple les notes attribuées aux candidats à l’occasion d’un concours) ou un jugement de valeur dont elle n’est pas le seul objet. Dans ce cas, et à condition qu’il est matériellement impossible d’occulter ou de disjointre les éléments qui font obstacle à la communication du document faisant l’objet de la demande, les autres personnes concernées par l’appréciation ou le jugement de

valeur peuvent donner leur accord à ce que le document en question soit transmis à la personne demanderesse.

L'accord devra prendre la forme écrite.

Le premier tiret (devenant le point 1.) prendrait ainsi la teneur suivante :

[*Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui :*]

« – 1. *comportent des données à caractère personnel;*

*Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit. »*

*Amendement relatif au deuxième tiret du paragraphe 2 de l'article 4*

Pour la motivation de cet amendement, il est renvoyé à l'amendement ci-dessus.

Le deuxième tiret (devenant le point 2.) prendrait donc la teneur suivante :

« – 2. *comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur ~~une~~ la personne physique concernée, nommément désignée ou facilement identifiable;*

*Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit. »*

*Amendement relatif au troisième tiret du paragraphe 2 de l'article 4*

En ce qui concerne le troisième tiret de l'article 4 (2) initial, le Conseil d'Etat signale à juste titre que, selon la procédure administrative non contentieuse, tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative. Il est, partant, proposé de supprimer le tiret. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace ne partage pas cette vue.

Dans sa version amendée, le paragraphe 2 de l'article 4, devenant l'article 6 du texte réagencé, prend la teneur suivante :

« **Art. 6.** *Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui :*

1. *comportent des données à caractère personnel;*

*Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.*

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

*Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.*

3. *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. »*

Dans son avis du 30 janvier 2018, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'exception à l'obligation d'occulter ou de disjoindre les données concernant d'autres personnes consistant dans l'existence d'une charge administrative excessive pour l'administration. Il estime que cette réserve est formulée de manière peu précise et risque de devenir un moyen plus ou moins discrétionnaire entre les mains d'une administration qui n'entend pas procéder à l'occultation ou à la disjonction, même si elle est techniquement possible. Si les moyens à mettre en œuvre sont tellement importants en termes de temps et de coût, l'opération ne devient-elle pas simplement impossible, ce qui justifierait un refus de communication ? Le Conseil d'État recommande fortement d'omettre cette réserve.

Pour le surplus, le dispositif répond aux interrogations soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 28 février 2017.

Le troisième paragraphe de l'article 4 initial deviendra l'article 7 dans le texte réagencé. Il est proposé de le libeller comme suit :

« (3) **Art. 7. Une La demande de communication peut être rejetée lorsque refusée si :**

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

Le Conseil d'Etat exprime les mêmes considérations que pour l'amendement précédent.

#### *Article 4, paragraphe 4 initial*

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

La commission propose de supprimer ce paragraphe.

Le Conseil d'Etat exprime les mêmes considérations que pour les amendements précédents.

#### *Amendement relatif au paragraphe 5 initial de l'article 4*

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace estime que l'article 6 nouveau reprend sous une formulation modifiée le paragraphe 5 de l'article 4 initial. Le paragraphe 5 est dès lors supprimé.

L'article 4, dans sa teneur initiale, disparaît.

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 5*

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

La demande doit être introduite par écrit auprès de l'autorité publique. Le demandeur doit indiquer le plus d'éléments possibles afin de permettre à l'administration d'identifier le document qui correspond au but recherché.

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.

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

#### *Amendement relatif au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 initial devenant l'article 4*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est complété afin de spécifier qu'il s'agit de la demande de communication.

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

*Amendement relatif au paragraphe 2 de l'article 5 initial devenant l'article 4*

Le deuxième paragraphe de l'article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat. La commission propose d'en faire l'article 8 du texte réagencé.

« **Art. 8. (2)** *Chaque organisme visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, désigne un agent chargé de la communication des documents.* »

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

*Remarque concernant le paragraphe 3 de l'article 5 initial*

Il est proposé de supprimer ce paragraphe, suite à la remarque du Conseil d'Etat.

En ce faisant, l'obligation d'identifier l'organisme détenteur du document tombe pour les entreprises privées visées par le champ d'application de la loi en projet. Les autorités administratives sont soumises à l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat ou des communes.

Le paragraphe 4 deviendra le paragraphe 2.

Le texte modifié de l'article 5 ancien, 4 nouveau se lit comme suit :

« **Art. 5. 4. Forme de la demande**

*(1) La demande **de communication d'un document** doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir ~~notamment~~ les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par ~~l'administration~~ les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.*

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

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

*(4) (2) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, 5, paragraphe 1<sup>er</sup> (1), alinéa 1<sup>er</sup>, à préciser sa demande d'information.* »

*Article 6*

L'article sous rubrique précise les modalités d'exercice de l'accès aux documents.

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.

Dans la plupart des Etats de l'Union européenne la possibilité du paiement d'une redevance est prévue par le législateur. Au Luxembourg, 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, le texte prévoit la possibilité de fixer une redevance en cas de délivrance de copies d'un document.

L'archivage d'un document administratif est sans influence sur l'exercice du droit d'accès garanti par la présente loi.

*Amendement relatif au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 initial (devenant l'article 5)*

La commission parlementaire propose de formuler comme suit le premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article :

« (1) *Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités suivantes:* »

Il s'agit du libellé de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial. La commission parlementaire propose de remplacer les termes « l'information demandée » du texte initial par « le document demandé » en réponse à la remarque du Conseil d'Etat.

*Amendement relatif au premier tiret du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 initial (devenant l'article 5)*

Le premier tiret devenant le point 1. est complété par le texte du paragraphe 3 initial. La commission parlementaire souhaite maintenir la faculté d'introduire un mécanisme de paiement de redevance si cela s'avérait nécessaire.

Après modification, le libellé se lit comme suit :

« 1. Par la délivrance de copies en un seul exemplaire ;

*Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel de reproduction. »*

Le deuxième et le troisième tirets deviennent les points 2. et 3. et restent inchangés.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs des amendements maintiennent, à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1 nouveau, le régime de la redevance que le Conseil d'Etat avait critiqué dans son avis précité du 28 février 2017.

*Amendement relatif au paragraphe 2 de l'article 6 initial (devenant l'article 5)*

Le paragraphe 2 de l'article 6 initial est complété et devient le dernier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5. Il se lit comme suit :

« Le dépôt aux Archives **nationales** des documents ~~communicables~~ **accessibles** aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication. »

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

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

« **Art. 6. 5. Modalités d'accès aux documents**

*(1) L'accès aux documents s'exerce :*

***(1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités de communication suivantes :***

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

***Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.***

2. = *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 aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> ;*

3. = *par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.*

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

*(3) Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.* »

*Article 7*

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



L'accès à l'information dans les 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.

*Amendement relatif au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial (devenant l'article 5)*

*Remarque générale*

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

Dans le corps du texte, les termes « *autorité publique* » et « *administration* » sont à remplacer par « *organisme* », sauf à l'article 1<sup>er</sup> où l'énumération des « *administrations* » parmi les organismes soumis au régime d'accès continue de garder tout son sens.

Dans un souci de cohérence par rapport à l'article 6 tel qu'amendé, le Conseil d'Etat propose d'écrire à l'article 5 nouveau, paragraphe 2, point 3 :

« [...] occulter ou disjoindre les données à caractère personnel d'autres personnes;»

*Article 7 initial – paragraphe 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 initial devient le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 nouveau.

Le deuxième alinéa deviendra le paragraphe 2 de l'article tout en subissant certaines modifications d'ordre rédactionnel :

« **(2) Le Ce délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> peut être prolongé d'un mois lorsque :**

- 1. *le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;*
- 2. *la demande est adressée à l'autorité l'organisme qui ne détient pas le document ;*
- 3. *l'autorité l'organisme doit, en application de l'article 6, occulter ou disjoindre les données à caractère personnel relatives à d'autres personnes; ~~procéder, en application de l'article 4 paragraphe 5, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés ;~~*
- 4. *le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales ;*
- 5. *l'organisme doit consulter un tiers.***

*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. »*

Il y a lieu d'adapter le renvoi au troisième tiret de l'alinéa 2 (devenant le point 3.). Cette adaptation s'avère nécessaire suite au déplacement du paragraphe 2 de l'article 4 initial.

L'ajout du point 5. s'explique par la volonté de la commission parlementaire de prévoir une prolongation du délai également, dans l'hypothèse où l'organisme sollicité doit obligatoirement consulter un tiers, par exemple, en application de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le nouveau point 5 du paragraphe 2. Si le Conseil d'Etat n'a, en principe, pas de problème avec une éventuelle prolongation du délai, il ne comprend pas la référence à la consultation d'un tiers. Celle-ci n'est pas inscrite dans la loi en projet comme condition préalable à la communication, mais apparaît au détour de la prolongation du délai de communication. La référence, dans le commentaire, à l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes est difficile à saisir, étant donné que cette disposition vise l'hypothèse où une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de personnes tierces auquel cas l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens ; s'agirait-il des tiers concernés par la procédure ayant abouti à la décision administrative à laquelle se réfère le document demandé ou des tiers concernés par la décision administrative de communication en tant que telle ? Les droits de ces derniers ne sont-ils pas d'ores et déjà protégés par le mécanisme d'occultation ? Quelles sont, outre le règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979, les dispositions légales ou réglementaires visées par les auteurs de l'amendement ? Quelle est la signification du terme « consulter » ? Quelles sont les suites de la procédure si le tiers émet des objections à la communication ? Le Conseil d'État considère qu'il

y a lieu de préciser les cas de consultation visés en insérant la référence aux dispositions légales et réglementaires susceptibles de s'appliquer.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace garde intact le texte amendé.

*Amendement relatif au paragraphe 2 de l'article 7 initial (devenant l'article 5)*

Le paragraphe 2 de l'article 7 initial devient le paragraphe 3 de l'article 5 du texte remanié.

Le libellé est complété suite à une remarque du Conseil d'Etat.

« ~~(2)~~ (3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, **conformément à l'article 4, paragraphe 2, les délais prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception commencent à courir à partir de la réception** d'une demande libellée de manière suffisamment précise. »

Les modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

*Article 7, paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat souligne que ce texte ne fait qu'énoncer le droit commun en matière de procédure administrative. La commission décide de supprimer le texte.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette décision.

*Article 7, paragraphe 4*

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

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a émis une observation que la commission parlementaire fait sienne.

Dans un souci de cohérence par rapport à l'article 6 tel qu'amendé, il y a lieu d'écrire à l'article 5 nouveau (article 7 initial), paragraphe 2, point 3 :

« [...] ~~occulter ou disjointre les données à caractère personnel d'autres personnes ;~~ »

Le texte qui s'insère à la suite du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 du texte réagencé se lit comme suit :

« (2) ~~Le~~ Ce délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> peut être prolongé d'un mois lorsque :

- 1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;
- 2. la demande est adressée à l'autorité l'organisme qui ne détient pas le document ;
- 3. l'autorité l'organisme doit, en application de l'article 6, ~~occulter ou disjointre les données à caractère personnel relatives à d'autres personnes; procéder, en application de l'article 4 paragraphe 5, au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés ;~~
- 4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales ;
- 5. l'organisme doit consulter un tiers.

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)~~ (3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, **conformément à l'article 4, paragraphe 2, les délais prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception 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 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. »~~

*Article 8*

Cet article introduit une procédure de révision interne comme alternative préalable possible à un recours en justice.

La personne physique ou morale, dont la demande d'accès a été refusée, peut demander l'avis de la Commission d'accès aux documents dans un délai d'un mois à partir du rejet de sa demande de communication du document. La Commission peut également être consultée sur le caractère accessible ou non d'un document par l'autorité publique.

L'administration reste libre de suivre ou de ne pas suivre la recommandation de la commission d'accès. Lorsque l'administration décide de maintenir son refus, le citoyen peut introduire un recours en annulation devant le juge administratif. Il en sera de même lorsque le refus de communication est confirmé par la commission d'accès. Dans ce dernier cas, le recours est dirigé contre le refus de l'administration, les avis de la commission d'accès ne pouvant faire l'objet d'un recours.

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

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8 initial devient l'article 9.

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

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

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la nouvelle formulation des articles 8 et 9 du projet de loi dans sa version amendée.

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

Les paragraphes 2, 3, 4, et 5 de l'article 8 initial deviendront les paragraphes 1<sup>er</sup>, 2, 3, et 4 de l'article 10 du texte réagencé. Ils subissent certaines modifications. La commission propose, en s'inspirant de la procédure administrative non contentieuse (PANC) et notamment de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de prévoir la possibilité de saisir la Commission d'accès même dans le cas où un demandeur n'est pas entièrement satisfait de la réponse lui transmise par l'organisme sollicité. (*« Art. 14. Les décisions administratives, refusant de faire droit, en tout ou en partie aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté. »*)

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

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

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

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace note, par ailleurs, que la jurisprudence des juridictions administratives, citées par le Conseil d'Etat dans son avis, règle d'ores et déjà, et à suffisance, selon l'avis de la commission parlementaire, l'hypothèse de l'exception au principe du contradictoire, faisant de sorte que le document sur lequel porte le litige, ne saurait être communiqué à la partie demanderesse au cours du même litige.

Dans le texte, il est également prévu de remplacer les termes « *les autorités compétentes* » par « *les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>* ».

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

Le Conseil d'Etat marque son accord avec les modifications apportées aux dispositions.

L'article modifié se lit comme suit :

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

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

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

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

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

#### Article 9 initial

Cet article fixe les modalités de fonctionnement et la composition de la Commission d'accès aux documents.

La composition reflète l'indépendance de cet organe par rapport aux organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi. La présidence de la commission sera ainsi assurée par un magistrat. La composition tient ensuite compte de la grande diversité de cas de figure qui doivent être examinés par la commission dans le cadre de sa mission. Il est ainsi retenu de désigner deux personnalités qui peuvent se prévaloir de compétences en matière de protection des données et de diffusion publique d'informations. Un représentant du Ministère d'Etat siège au sein de la commission pour y assurer la présence d'une personne ayant des connaissances horizontales au sujet du fonctionnement de l'administration afin de tenir compte des spécificités que peuvent présenter les différents services et administrations concernés par le projet de loi. La présence d'un représentant du Syvicol est nécessaire afin de permettre à la commission de disposer des compétences nécessaires pour examiner les demandes concernant le secteur communal.

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

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace tente d'y remédier en apportant au texte un certain nombre de modifications par voie d'amendement. L'article 9 initial devient l'article 11.

#### Article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>

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

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

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les mots « *ministère d'Etat* » par ceux de « *Premier ministre, ministre d'Etat* » et de reformuler le texte comme suit : « *Les membres de la Commission sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'Etat.* ».

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace est d'accord avec cette modification sauf à préciser que les membres de la commission sont nommés pour la durée de quatre ans.

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

Enfin, le Conseil d'Etat donne à considérer que le SYVICOL ne constitue qu'un syndicat des communes, de sorte que la loi deviendrait inapplicable sur le point sous examen en cas de disparition de celui-ci. La commission parlementaire souhaite maintenir le SYVICOL dans le texte ; un changement ultérieur impliquera une modification de la loi.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace propose de prévoir une disposition indiquant que la Commission d'accès aux documents adopte un règlement intérieur de fonctionnement.

#### *Article 9, paragraphe 2*

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

#### *Article 9, paragraphe 3*

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

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace est en faveur du maintien de la dernière phrase et propose de supprimer le terme « *absolue* ».

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

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

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

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

Dans sa version amendée, l'article 9 initial, devenant l'article 11, aurait pris la teneur suivante :

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

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

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

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

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

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

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

Dans son avis complémentaire du 30 janvier 2018, le Conseil d'Etat se prononce contre l'appartenance du magistrat, membre de la commission d'accès, à l'ordre administratif, étant donné que les recours en la matière sont portés devant le juge administratif. Il propose de se référer à un magistrat du siège de l'ordre judiciaire.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace se rallie à cette vue.

Le Conseil d'Etat maintient également ses réserves contre une référence au SYVICOL qui imposera une modification de la loi en projet en cas de changement de cette structure.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace ne souhaite pas modifier le texte en ce qui concerne la référence au SYVICOL.

Les autres modifications prévues à l'amendement sous examen n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article prend finalement la teneur suivante :

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

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

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

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

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

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

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

#### Article 10

L'article sous rubrique prévoit une dérogation aux dispositions du projet de loi sous rubrique.

Cette dérogation est nécessaire afin d'éviter que les administrations se retrouvent dans la situation matériellement impossible de devoir diffuser, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, tous les documents accessibles en vertu de la nouvelle loi, alors que la mise en place d'une banque de données

qui regroupe tous ces documents, est un processus complexe. Les administrations ont évidemment la faculté de diffuser ces documents lorsqu'ils existent, par exemple, dans un format électronique. Cette dérogation n'affecte évidemment pas la possibilité pour le citoyen d'obtenir communication des documents créés avant l'entrée en vigueur de la loi d'autre part.

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

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

Par opposition au nouveau régime de publication des documents, qui prend cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat souligne que le nouveau régime de la communication devrait s'appliquer, dès l'entrée en vigueur de la loi en projet, également pour les documents existants. La commission partage cette vue.

L'article prend la teneur suivante :

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

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

*Article 11*

L'article sous rubrique fixe la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

L'article 11 devient l'article 13.

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

**« Art. 11. 13. Entrée en vigueur**

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

\*

**VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA  
RECHERCHE, DES MEDIAS, DES COMMUNI-  
CATIONS ET DE L'ESPACE**

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

\*

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

**Chapitre I<sup>er</sup> – Accessibilité des documents**

*Section I<sup>re</sup> – Droit d'accès*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative. Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles, qui sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

(2) Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs :

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

*Section 2 – Modalités d'accès*

**Art. 2.** Les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont publiés moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.

**Art. 3.** Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, ces derniers sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent et qui sont accessibles en vertu de la présente loi, quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.



*Section 3 – Communication des documents*

**Art. 4.** (1) La demande de communication d'un document doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.

(2) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, à préciser sa demande d'information.

**Art. 5.** (1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités suivantes :

1. par la délivrance de copies en un seul exemplaire ;  
Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel de reproduction.
2. par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> ;
3. par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

Le dépôt aux Archives nationales des documents accessibles aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication.

(2) Le délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> peut être prolongé d'un mois lorsque :

1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;
2. la demande est adressée à l'organisme qui ne détient pas le document ;
3. l'organisme doit, en application de l'article 6, occulter ou disjointre les données à caractère personnel d'autres personnes ;
4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales ;
5. l'organisme doit consulter un tiers.

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.

(3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, conformément à l'article 4, paragraphe 2, le délai prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.

**Art. 6.** Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui :

1. comportent des données à caractère personnel ;  
Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.
2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur la personne physique concernée, nommément désignée ou facilement identifiable ;  
Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est

communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.

3. 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.

**Art. 7.** La demande de communication peut être refusée si :

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

**Art. 8.** Chaque organisme visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, désigne un agent chargé de la communication des documents.

## **Chapitre II – Commission d'accès aux documents**

### *Section 1<sup>re</sup> – Attributions de la Commission d'accès aux documents*

**Art. 9.** Une Commission dite „Commission d'accès aux documents“, établie auprès du Premier ministre, ministre d'Etat, est chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents dans les conditions prévues par la présente loi. Elle conseille les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, sur toutes les questions relatives à l'application de la présente loi. Elle établit un rapport annuel.

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

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

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

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

(4) Lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis que le document sollicité n'est pas communicable, l'organisme est tenu de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. Le délai du recours en réformation commence à courir à partir de la notification de la décision de confirmation du refus par l'organisme. Lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation du refus, le délai du recours en réformation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents.

### *Section 2 – Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents*

**Art. 11.** (1) La Commission d'accès aux documents est composée de cinq membres, dont un magistrat, un représentant du Premier ministre, ministre d'Etat, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et un représentant du Service information et presse du Gouvernement. Les membres de la Commission

d'accès aux documents sont nommés pour une durée de quatre ans par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'Etat. La présidence est assurée par le magistrat.

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

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

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

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

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

### **Chapitre III – Dispositions transitoire et finale**

**Art. 12.** Pour les documents qui ont été créés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'obligation de publication visée à l'article 2 ne s'applique pas.

**Art. 13.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 4 juillet 2018

*Le Président-Rapporteur,*  
Mme Simone BEISSEL

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6810

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 18/07/2018 17:36:46	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 4	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 6810 Adm. transparente et ouverte	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 6810	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	49	2	2	53
Procuration:	6	1	0	7
Total:	55	3	2	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
Mme Konsbruck Claudine	Oui		M. Lies Marc	Oui	
Mme Mergen Martine	Oui		M. Meyers Paul-Henri	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	(Mme Arendt Nancy)
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

<b>LSAP</b>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Bodry Alex	Oui	
Mme Bofferding Taina	Oui		Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	
M. Di Bartolomeo Mars	Oui		M. Engel Georges	Oui	(Mme Bofferding Taina)
M. Fayot Franz	Oui	(Mme Dall'Agnol Claudia)	M. Haagen Claude	Oui	(Mme Asselborn-Bintz Simone)
Mme Hemmen Cécile	Oui				

<b>déi gréng</b>					
M. Anzia Gérard	Oui	(Mme Loschetter Viviane)	M. Kox Henri	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		Mme Loschetter Viviane	Oui	
Mme Tanson Sam	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	(Mme Lorsché Josée)

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui				

<b>déi Lénk</b>					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Abst.		M. Kartheiser Fernand	Abst.	
M. Reding Roy	Abst.	(M. Kartheiser Fernand)			

Le Président:

Le Secrétaire général:

6810/14

**N° 6810<sup>14</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

---

**PROJET DE LOI**

**relative à une administration transparente et ouverte**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(24.7.2018)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés, du 18 juillet 2018 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**relative à une administration transparente et ouverte**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 18 juillet 2018 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 28 février 2017 et 30 janvier 2018 ;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 17 votants, le 24 juillet 2018.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président du Conseil d'État,*  
Georges WIVENES



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau





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

### **Procès-verbal de la réunion du 04 juillet 2018**

#### Ordre du jour :

1. 6810    Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
  
2. 7168    Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification :  
1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;  
2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;  
3° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;  
4° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;  
5° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;  
6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;  
7° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;  
8° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;  
9° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;  
10° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;  
11° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;  
12° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de

renseignement de l'État ;

13° de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État, et

14° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Continuation des travaux

3. 7184 Projet portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Continuation des travaux

4. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen, Mme Claudine Konsbruck, Mme Octavie Modert, Mme Sam Tanson

Mme Tania Braas, Mme Nina Burmeister, du Ministère d'État  
M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Tess Burton, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. David Wagner, observateur délégué

\*

Présidence : Mme Simone Beissel, Présidente de la Commission

\*

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

Suite aux explications fournies concernant les incohérences et suite à une nouvelle version du rapport envoyée aux membres de la commission, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents.

La commission propose comme temps de parole le modèle 1.

2. 7168 **Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification :**
- 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  - 2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
  - 3° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;
  - 4° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
  - 5° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
  - 6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;
  - 7° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;
  - 8° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;
  - 9° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;
  - 10° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;
  - 11° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;
  - 12° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;
  - 13° de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État, et
  - 14° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

Afin de tenir compte d'une opposition formelle formulée dans l'avis du Conseil d'État du 26 juin 2018 concernant le *projet de loi n°7184 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État*, la commission propose de suivre la Haute Corporation en supprimant l'exclusion du titre V, chapitre 2, du Traité

sur l'Union européenne du champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n°7184 précité et de l'inclure dans le projet de loi sous examen.

La commission propose par conséquent de modifier l'article 1<sup>er</sup> nouveau du projet de loi comme suit :

**« Art. 1<sup>er</sup>. Objet et champ d'application**

(1) La présente loi s'applique aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique, ci-après dénommés autorité compétente.

(2) La présente loi s'applique également aux traitements de données à caractère personnel effectués :

a) par la Police grand-ducale dans l'exécution de missions à des fins visées au paragraphe 1<sup>er</sup> prévues par des lois spéciales,

b) par le Service de renseignement de l'État dans l'exécution de ses missions prévues à l'article 3 de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État,

c) par l'Autorité nationale de Sécurité en application de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, **et**

d) par l'Armée luxembourgeoise dans l'exécution de ses missions prévues à l'article 2 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, **et**

**e) par les autorités luxembourgeoises dans le cadre des activités qui relèvent du champ d'application du titre V, chapitre 2, du Traité sur l'Union européenne relatif à la politique étrangère et de sécurité commune.**

(3) La présente loi s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier. »

- 3. 7184** **Projet portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les**

## conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

La commission revient aux articles 63*bis* et 63 du projet de loi en vue de finaliser les amendements parlementaires.

Suite aux discussions lors de la dernière réunion concernant l'article 63*bis*, une nouvelle proposition de texte a été élaborée par les représentants du Ministère en vue de maintenir l'article et d'y intégrer les notaires et les avocats.

À rappeler que dans son avis le Conseil d'État s'était opposé au renvoi général aux règles de procédure prescrites par les lois et règlements pour les professions soumises au secret professionnel. Le Conseil d'État avait proposé de supprimer cet article et de préciser dans chacune des lois organisant les professions concernées des règles particulières d'accès aux données traitées. La commission a plaidé pour le maintien de l'article en cause tout en apportant les précisions demandées par le Conseil d'État, à savoir en précisant les professions visées, i.e. les notaires et les avocats.

Ainsi, pour ce qui est de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, cette dernière qualifie dans son article 35 le lieu du travail ainsi que le secret des communications de l'avocat comme inviolables. Ainsi, et tel que le prévoit l'article 90 du règlement (UE), l'accès par la CNPD, dans le cadre d'une enquête, aux locaux de l'avocat ainsi qu'aux données à caractère professionnel détenues ou obtenues par l'avocat dans le cadre de son activité devraient être soumis à la même procédure que celle prévue à l'article 35 de la loi précitée.

Concernant les notaires, la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, dans son article 41, prévoit que le notaire ne peut, sans ordonnance du président du tribunal d'arrondissement, donner connaissance des actes à d'autres personnes qu'aux personnes intéressées. Cette procédure spécifique décrit une limitation d'accès aux données détenues ou reçues par les notaires. Elle ne prévoit cependant pas une limitation d'accès aux locaux des notaires. Il convient dès lors de suivre la logique des règles existantes pour la profession de notaire et de prévoir, conformément à l'article 90 du règlement (UE), une limitation d'accès par la CNPD, dans le cadre d'une enquête, aux données à caractère professionnel détenues ou obtenues par le notaire dans cadre de son activité.

Afin de maintenir ces régimes particuliers d'accès, dans le cadre des enquêtes de la CNPD, il est proposé que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 opèrent un renvoi aux dispositions pertinentes des lois en question.

Le paragraphe 3 précisera toutefois, comme l'exige l'article 90 du règlement (UE), que ces règles spécifiques se limitent aux données à caractère personnel que l'avocat ou le notaire a reçues ou obtenues dans le cadre de son activité.

Au vu de ce qui précède il est proposé de conférer à l'ancien article 63*bis* (nouvel article 67) du projet de loi la teneur suivante :

« **Art. 6763*bis*.** (1) Les pouvoirs d'accès de la CNPD tels que prévus à l'article 58, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres e) et f) du règlement (UE) 2016/679 **doivent être exercés auprès ou à l'égard d'un avocat conformément aux règles**

prévues à l'article 35, paragraphe 3, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.  
~~sont soumis aux règles de procédure prescrites par les lois et règlements pour les professions soumises au secret professionnel.~~

(2) Les pouvoirs d'accès de la CNPD tels que prévus à l'article 58, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e) du règlement (UE) 2016/679 doivent être exercés auprès ou à l'égard d'un notaire conformément aux règles prévues à l'article 41 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

(23) Conformément à l'article 90, paragraphe (2) du règlement (UE) 2016/679, ~~les règles prévues aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2~~ ne sont applicables qu'~~aux en ce qui concerne les~~ données à caractère personnel que ~~le responsable du traitement ou le sous-traitant~~ l'avocat ou le notaire a reçues ou a obtenues dans le cadre ~~d'une activité couverte par son secret professionnel ladite obligation de secret.~~ »

Pour ce qui est de l'article 63 du projet de loi, la commission décide de retenir la proposition formulée par les représentants du Ministère lors de la dernière réunion.

#### 4. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-Administrateur,  
Tania Sonnetti

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







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

### **Procès-verbal de la réunion du 02 juillet 2018**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 18 juin 2018
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7184 Projet portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat  
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger  
  
- Continuation des travaux
4. 7168 Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification :  
1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;  
2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;  
3° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;  
4° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;  
5° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et

aux habilitations de sécurité ;  
6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;  
7° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;  
8° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;  
9° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;  
10° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;  
11° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;  
12° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;  
13° de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État, et  
14° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière  
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Continuation des travaux

## 5. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Franz Fayot, Mme Sam Tanson

M. Alex Bodry remplaçant Mme Tess Burton  
M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes

Mme Anne-Catherine Ries, Mme Tania Braas, Mme Nina Burmeister, du Ministère d'État  
Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Asselborn-Bintz, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. David Wagner, observateur délégué

\*

Présidence : Mme Simone Beissel, Présidente de la Commission

\*

## 1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 18 juin 2018**

Les projets de procès-verbal des réunions des 4 et 18 juin 2018 sont approuvés à l'unanimité des membres présents.

**2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**

La commission se voit faire une brève présentation du projet de rapport par Madame la Ministre.

Au vu du fait qu'il existe encore quelques incohérences dans le texte du projet de rapport, l'approbation du projet de rapport est reportée à la prochaine réunion.

**3. 7184 Projet portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

La commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État du 26 juin 2018 tout en examinant des propositions d'amendements élaborées par les représentants du Ministère en vue de permettre au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles.

**Article 1<sup>er</sup> du projet de loi**

Afin de tenir compte d'une opposition formelle formulée dans l'avis du Conseil d'État du 26 juin 2018, la commission propose de suivre la Haute Corporation en supprimant l'exclusion du titre V, chapitre 2, du Traité sur l'Union européenne du champ d'application du présent projet de loi, et de l'inclure dans le projet de loi n°7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

La commission propose ainsi de modifier l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Tout traitement de données à caractère personnel qui n'est pas couvert par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », ni par la loi du jj/mm/aaaa relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, est couvert par les dispositions du chapitre I<sup>er</sup>, de l'article 4, des chapitres II à, III, IV, V, VI, VIII et IX et du chapitre VII, de la section 1<sup>re</sup> du chapitre VII du règlement (UE) 2016/679 et de la présente loi, sous réserve

des textes légaux existants qui prévoient d'autres dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel.

(2) La présente loi ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectués :

~~1° dans le cadre d'activités qui relèvent du champ d'application du chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne ; ou~~

~~2° par les personnes physiques dans le cadre d'une activité strictement personnelle ou domestique.~~

**Art. 2.** Les dispositions du ~~T~~titre II s'appliquent aux responsables de traitement et aux sous-traitants établis sur le territoire luxembourgeois. »

Par ailleurs, les modifications apportées à cet article visent également à tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

### **Article 2 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

### **Article 4 du projet de loi -supprimé**

Il est proposé de supprimer l'article 4 du projet de loi :

~~« Art. 4. Dans la limite des compétences qui lui sont attribuées par le règlement (UE) 2016/679 ou les lois relatives à la protection des données à caractère personnel, la CNPD peut adopter des règlements. Ces règlements font l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »~~

La suppression de l'article sous examen vise à répondre à une opposition formelle du Conseil d'État formulée dans son avis du 26 juin 2018. En effet, dans l'avis précité, la Haute Corporation a soulevé la non-conformité à l'article 108bis de la Constitution de cet article en ce qu'il attribuerait à la CNPD un pouvoir réglementaire trop large, car non autrement délimité que par le champ matériel du règlement (UE) et des lois relatives à la protection des données à caractère personnel. Le Conseil d'État a également rappelé à cet égard la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle un tel pouvoir normatif accordé à un établissement public se doit de respecter le principe de spécialité et ne saurait par conséquent pas être accordé par le législateur sans limites précises.

La commission parlementaire propose par conséquent de supprimer ce pouvoir réglementaire d'ordre général et de se limiter, dans la loi en projet, à n'accorder ce pouvoir réglementaire à la CNPD que dans les deux domaines spécifiques et précisément délimités prévus aux articles 40 (article 39 ancien) et 47 (article 39 ancien), qui n'ont pas rencontré de critique similaire de la part du Conseil d'État.

### **Ancien article 5 du projet de loi – Nouvel article 4 du projet de loi**

La commission décide de reprendre la proposition de libellé suggérée par le Conseil d'État.

#### **Ancien article 9 du projet de loi – Nouvel article 8 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

#### **Ancien article 14 du projet de loi – Nouvel article 13 du projet de loi**

La commission décide de suivre la proposition de libellé suggérée par le Conseil d'État

#### **Ancien article 16 du projet de loi – Nouvel article 15 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

#### **Ancien article 19 du projet de loi - Nouvel article 18 du projet de loi**

Il est proposé de conférer à l'ancien article 19 du projet de loi (nouvel article 18 du projet de loi) la teneur suivante :

« **Art. 1819.** Le Conseil de gouvernement propose au Grand-Duc comme membres du collège **et membres suppléants** des personnes remplissant les conditions d'admission pour l'examen-concours du groupe de traitement A1 et ayant la nationalité luxembourgeoise.

~~Le Conseil de gouvernement propose au Grand-Duc comme membres suppléants des personnes remplissant les conditions d'admission pour l'examen-concours du groupe de traitement A1 et qui sont ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne.~~

Les membres du collège et les membres suppléants sont nommés sur la base de leur compétence et expérience en matière de protection des données à caractère personnel.

Les postes vacants pour les mandats des membres du collège sont publiés au plus tard six mois avant l'expiration du mandat. La publication se fait sous la forme d'un appel à candidats précisant le nombre de places vacantes, les conditions de nomination, les missions de l'organe à composer et les modalités de dépôt de la candidature. »

Les modifications proposées visent à tenir compte d'une opposition formelle du Conseil d'État dans son avis du 26 juin 2018. En effet, la Haute Corporation a critiqué le choix de ne pas soumettre les membres suppléants de la CNPD au critère de la nationalité luxembourgeoise, comme cela est le cas pour les membres du collège. Selon le Conseil d'État, l'argument que les membres suppléants n'exerceraient leur mission qu'à titre exceptionnel et occasionnel ne permettrait pas de justifier cette distinction. Afin de lever l'opposition formelle, la commission propose de suivre le Conseil d'État en étendant le critère de la nationalité luxembourgeoise aux membres suppléants de la CNPD.

#### **Ancien article 26 du projet de loi - Nouvel article 25 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

**Article 32 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations du Conseil d'État.

**Article 33 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations du Conseil d'État et d'ajuster la référence.

**Ancien article 46 du projet de loi - Nouvel article 47 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations du Conseil d'État.

**Ancien article 48 du projet de loi - Nouvel article 49 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

**Ancien article 57 du projet de loi - Nouvel article 59 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

**Ancien article 60 du projet de loi - Nouvel article 62 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

**Ancien article 63 du projet de loi - Nouvel article 61 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations du Conseil d'État et de rectifier les renvois.

**Ancien article 61bis du projet de loi - Nouvel article 64 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations du Conseil d'État et de rectifier les renvois.

**Ancien article 63 du projet de loi – Nouvel article 66 du projet de loi**

Il est proposé de conférer à l'ancien article 63 (nouvel article 66) du projet de loi la teneur suivante :

« **Art. 6663.** (1) En cas de traitement de catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement (UE) 2016/679 pour les finalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, ~~lettres points~~ b), g) et i) **de ce même règlement**, le responsable du traitement met en œuvre des mesures **appropriées et spécifiques compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques. Ces mesures comprennent de sécurité additionnelles comprenant** au minimum :

1° une sensibilisation et la formation du personnel ~~conformément aux règles et bonnes pratiques de sécurité en matière de protection des données à caractère personnel~~ ;

2° la mise en place d'une charte de sécurité ;

~~3° un système de lutte contre les intrusions et les logiciels malveillants ;~~

~~4-3°~~ une restriction et un contrôle d'accès aux données ;

~~5-4°~~ une traçabilité des accès sur les traitements de données.

~~(2) Sous réserve que leur traitement soit en lui-même licite et pour les finalités prévues à l'article 9 paragraphe 2, points b), g), i) et j), du règlement (UE) 2016/679, les données visées à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement (UE) 2016/679 peuvent être communiquées à des tiers après mise en œuvre des mesures de sécurité additionnelles suivantes :~~

~~1° une anonymisation des données à caractère personnel ou, à défaut, une sécurisation des transactions telle qu'une pseudonymisation ou un chiffrement des données communiquées, et~~

~~2° à défaut d'une anonymisation, une procédure de communication des données assurant la conformité du traitement avec le règlement (UE) 2016/679.~~

~~(3) Sous réserve que leur traitement soit en lui-même licite et dans le cadre de l'accomplissement d'une mission légale ou réglementaire, les données visées à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement (UE) 2016/679 à l'exception de celles relatives aux opinions politiques et à l'appartenance syndicale peuvent être échangées pour les finalités prévues à l'article 9 paragraphe 2, point h) du règlement (UE) 2016/679 sous les conditions visées à l'article 9, paragraphe 3 de ce règlement.~~

~~(4) Les données génétiques ne peuvent faire l'objet d'un traitement que lorsque :~~

~~1° lorsque la personne concernée a donné son consentement explicite et si le traitement est effectué dans les seuls domaines de la recherche en matière de santé ou de la recherche scientifique et historique sauf indisponibilité du corps humain et sauf dans le cas où la loi prévoit que l'interdiction visée au paragraphe 1 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 ne peut être levée par le consentement de la personne concernée ;~~

~~Dans les cas où la loi permet la levée de l'interdiction par le consentement de la personne concernée, mais qu'il s'avère que pour des raisons pratiques le consentement est impossible à requérir ou disproportionné par rapport à l'objectif recherché et sans préjudice du droit d'opposition de la personne concernée, il peut être passé outre à l'exigence du consentement préalable si le responsable du traitement prend les mesures de sécurité additionnelles prévues à l'article 62 ;~~

~~2° lorsque le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts~~



~~vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne dans le cas où la personne concernée se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement ;~~

~~3° lorsque le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive, des diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale ou de l'administration de soins ou de traitements. Dans ce cas, le traitement de ces données ne peut être mise en œuvre que par un professionnel de santé soumis à une obligation de secret professionnel ;~~

~~4° lorsque le traitement s'avère nécessaire pour un motif d'intérêt public notamment à des fins historiques, statistiques ou scientifiques si le responsable du traitement prend les mesures de sécurité additionnelles prévues à l'article 62 ;~~

~~5° lorsque le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique, tels que la protection contre les menaces transfrontalières graves pesant sur la santé ou aux fins de garantir des normes élevées de qualité et de sécurité des soins de santé et des médicaments ou des dispositifs médicaux, ainsi que dans le domaine de la sécurité sociale ou de la protection sociale, si le responsable du traitement prend les mesures de sécurité additionnelles prévues à l'article 63, paragraphe 1 ;~~

~~6° lorsqu'il faut vérifier l'existence d'un lien génétique dans le cadre de l'administration de la preuve en justice, pour l'identification d'une personne, la prévention ou la répression d'une infraction pénale déterminée dans les cas suivants :~~

~~a) si le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou chaque fois que les juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle ou~~

~~b) si le traitement est nécessaire dans le cadre de l'article 10 du règlement (UE) 2016/679.~~

~~(2) Le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup> du règlement (UE) 2016/679 est licite lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'un contrat d'assurance auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci.~~

~~(3)(4) Toutefois, lLe traitement de données génétiques aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement en matière de droit du travail et d'assurance est interdit. Il en est de même pour les finalités prévues à l'article 9, paragraphe 2, point d) du règlement (UE) 2016/679 et pour celles prévues à l'article 9, paragraphe 2, point e) du règlement (UE) 2016/679 lorsque les données génétiques fournissent également des informations concernant le patrimoine génétique d'un membre de la famille de la personne concernée. »~~

Les modifications proposées visent à répondre à une opposition formelle du Conseil d'État exprimée dans son avis complémentaire du 26 juin 2018 à l'égard de cet article dans son ensemble.

Concernant le paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État estime notamment que les mesures additionnelles prévues par le dispositif sous avis ne sauraient être qualifiées de mesures appropriées permettant la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes concernées au sens du règlement, car ces mesures de sécurité « additionnelles » seraient prévues à suffisance à l'article 32 dudit règlement, qui a trait à la sécurité des données, et ne seraient ainsi, comme le souligne la CNPD, pas des mesures « additionnelles », mais pourraient laisser croire qu'elles mettent en échec et viendraient suppléer les mesures imposées par l'article 32 du règlement.

Afin de répondre à cette première critique du Conseil d'État à l'égard de cet article, il paraît important de faire une remarque préliminaire aux amendements proposés à l'article en question. Aussi, il convient de rappeler que l'article 9 du règlement (UE) vise le traitement de catégories particulières de données, à savoir des données qui, de par leur nature, sont particulièrement sensibles et méritent ainsi des dispositions spécifiques et une attention particulière quant à leur traitement, afin de garantir la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes concernées. Si l'article 9 du règlement interdit en principe le traitement de telles données, il prévoit néanmoins des exceptions dans des cas d'ouverture spécifiques, limitativement énumérés, et en général à condition que des mesures appropriées et spécifiques soient prévues par le droit de l'Union ou le droit national. Ces mesures « appropriées et spécifiques » doivent toutefois être conciliées avec la philosophie générale du règlement (UE), qui repose dorénavant sur une « approche par les risques », à savoir non plus une réglementation du type « one size fits all », mais plutôt des mesures « appropriées » en fonction de la situation spécifique, du contexte, de la finalité, et du risque du traitement en question.

Aussi, la difficulté, pour l'article en question, consiste-t-elle à concilier, d'une part, les exigences de sécurité juridique – notamment réclamée à juste titre par les acteurs de la Santé, et, plus généralement, par tous ceux qui sont amenés à traiter des données à caractère particulier – et qui imposeraient un dispositif précis, avec, d'autre part, l'adaptabilité des mesures en fonction des risques (éviter le « one size fits all »), ainsi que la résistance à l'épreuve du temps et de l'évolution technologique d'une liste qui serait exhaustive et prescriptive et prévue dans un texte législatif.

Aussi est-il proposé de maintenir le paragraphe 1<sup>er</sup>, mais qui serait modifié de la manière suivante :

- le nouveau libellé propose de supprimer la référence aux mesures « de sécurité », qui pourraient en effet créer l'insécurité juridique soulevée par la CNPD et par le Conseil d'État par rapport à l'articulation de l'article 32 du règlement, et la remplace par une référence à des mesures « appropriées et spécifiques », telle que prévue à l'article 9 du règlement (UE), en lien notamment avec la nature, la portée, le contexte, les finalités, et surtout le risque des traitements en question ;
- dans ce même ordre d'idées, il est proposé de remplacer, parmi la liste de mesures énoncées, celle d'une sensibilisation et d'une formation obligatoire du personnel en matière de « sécurité » des données, par la notion, clairement plus large, de la « protection des données à caractère personnel » ;

- (à discuter : encore dans ce même ordre d'idées, il est proposé de supprimer les mesures ayant trait à la sécurité des données, à savoir la mesure prévue au point 2° et celle prévue au point 3°.)

Le Conseil d'État s'oppose également formellement aux paragraphes (2) et (3) de l'article en question. Afin de répondre aux oppositions formelles exprimées à l'égard de ces paragraphes, il est proposé de supprimer ces paragraphes.

Au vu de l'avis complémentaire de la CNPD et de ses remarques concernant le traitement de catégories particulières de données par les compagnies d'assurance, et l'insécurité éventuelle quant à l'étendue de la notion de « protection sociale » prévue à l'art.9.2, b) du règlement (UE), il est proposé de suivre la recommandation de la CNPD et d'inclure un nouveau paragraphe (qui deviendrait le paragraphe 2) permettant aux compagnies d'assurances de traiter des catégories particulières de données – à l'exception des données génétiques – lorsque le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat d'assurance auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci.

Quant au paragraphe (4) concernant les données génétiques, il est proposé de suivre le Conseil d'État dans son analyse et de reformuler ce paragraphe, de manière à ce qu'il se limite à consacrer l'interdiction de traiter des données génétiques en matière de droit du travail (l'interdiction de traitement de données génétiques par les compagnies d'assurance étant désormais prévue au paragraphe précédent).

Suite aux discussions au sein de la commission concernant la formulation du présent article et le souci avancé par certains de risquer une nouvelle opposition formelle par le Conseil d'État, l'article est tenu en suspens.

### **Article 63bis du projet de loi déposé – supprimé**

Il est proposé de supprimer l'article 63bis du projet de loi :

~~**Art. 63bis.** (1) Les pouvoirs d'accès de la CNPD tels que prévus à l'article 58, paragraphe 1, lettres e) et f) du règlement (UE) 2016/679 sont soumis aux règles de procédure prescrites par les lois et règlements pour les professions soumises au secret professionnel.~~

~~(2) Ces règles ne sont applicables qu'en ce qui concerne les données à caractère personnel que le responsable du traitement ou le sous-traitant a reçues ou a obtenues dans le cadre d'une activité couverte par ladite obligation de secret.~~

Le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 26 juin 2018, s'est opposé au renvoi général aux règles de procédure prescrites par les lois et règlements pour les professions soumises au secret professionnel, au motif que ce renvoi général n'est pas de nature à répondre aux exigences du règlement. Il se demande notamment quelles professions sont visées par cet article, et, à part les règles spécifiques prévues pour les perquisitions et saisies opérées par le juge d'instruction dans un cabinet d'avocat, il indique ne pas entrevoir de quelles autres règles il peut s'agir. Le Conseil d'État a

demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser le dispositif sur ce point, a) soit en intégrant les règles spécifiques au projet sous revue ; b) soit en effectuant un renvoi précis aux dispositions spécifiques visées ; c) soit en omettant le texte sous examen et à prévoir, dans chacune des lois organisant les professions concernées, des règles particulières d'accès aux données traitées.

Au vu de l'avis complémentaire du Conseil d'État, il est proposé de supprimer cet article afin de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État. Les règles devront ainsi être précisées dans les textes respectifs.

Suite à des discussions en commission, il est plaidé en faveur du maintien de l'article en cause et de spécifier les professions concernées, notamment les notaires et les avocats.

L'article est tenu en suspens et une nouvelle proposition de texte sera élaborée pour la prochaine réunion.

#### **Ancien article 65 du projet de loi - Nouvel article 68 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

#### **Anciens articles 66 et 78bis du projet de loi - Nouveaux articles 70 et 71 du projet de loi**

Il est proposé de conférer aux anciens articles 66 et 78bis du projet de loi (nouveaux articles 69 et 70 du projet de loi) la teneur suivante :

**« Art. 70. (nouveau) L'intitulé du titre VI du livre II du Code du travail prend la teneur suivante :**

**« Titre VI – Traitement de données à caractère personnel à des fins de surveillance dans le cadre des relations de travail des salariés sur le lieu du travail. »**

**Art. 7166.** L'article L.261-1 du Code du travail prend ~~dorénavant~~ la teneur suivante :

**« L.261-1. (1) Le traitement de données à caractère personnel à des fins de surveillance des salariés dans le cadre des relations de travail ne peut être mis en œuvre par l'employeur que dans les cas visés à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, points-lettres a) à f), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), et conformément aux dispositions du présent article.**

~~**Dans le cadre de ce traitement de données à caractère personnel sur le lieu de travail, les moyens mis en œuvre doivent garantir la protection de la dignité humaine, les intérêts légitimes et les droits fondamentaux des personnes concernées.**~~

(2) Sans préjudice du droit à l'information de la personne concernée, sont informés préalablement par l'employeur : ~~la personne concernée, ainsi que~~ pour les personnes tombant sous l'empire de la législation sur le contrat de droit privé : le comité mixte ou, à défaut, la délégation du personnel ou, à défaut encore, l'inspection du travail et des mines ; pour les personnes tombant sous l'empire d'un régime statutaire : les organismes de représentation du personnel tels que prévus par les lois et règlements afférents.

Cette information préalable contient une description détaillée de la finalité du traitement envisagé, ainsi que des modalités de mise en œuvre du système de surveillance et, le cas échéant, la durée ou les critères de conservation des données, de même qu'un engagement formel de l'employeur de la non-utilisation des données collectées à une finalité autre que celle prévue explicitement dans l'information préalable.

~~**Le simple consentement de la personne concernée ne rend pas d'office légitime le traitement mis en œuvre par l'employeur.**~~

(3) Lorsque le traitement des données à caractère personnel prévu au paragraphe ~~1<sup>er</sup>~~(4) est mis en œuvre :

1. pour les besoins de sécurité et de santé des salariés, ou
2. pour le contrôle de production ou des prestations du salarié, lorsqu'une telle mesure est le seul moyen pour déterminer le salaire exact, ou
3. dans le cadre d'une organisation de travail selon l'horaire mobile conformément aux dispositions du présent code,

les dispositions prévues ~~respectivement~~ aux articles L.211-8<sub>2</sub>, L.414-9<sub>2</sub> et L.423-1<sub>2</sub> s'appliquent, sauf lorsque le traitement répond à une obligation légale ou réglementaire.

(4) ~~En application de l'article 88 du règlement (UE) 2016/679,~~ Pour les projets des traitements visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, la délégation du personnel, ou à défaut, les salariés concernés, peuvent, dans les quinze jours suivant l'information préalable, soumettre une demande d'avis préalable relative à la conformité du projet de traitement à des fins de surveillance du salarié dans le cadre des relations de travail à la Commission nationale pour la protection des données, qui doit rendre son avis dans le mois de la saisine. Cette demande a un effet suspensif pendant ce délai.

(5) Les salariés concernés ont le droit d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données. Une telle réclamation ne constitue ni un motif grave, ni un motif légitime de licenciement. »

~~**Art.78bis. Constitue une mise en œuvre au sens de l'article L.261-1. du Code du travail l'introduction d'un nouveau traitement des données à caractère personnel à des fins de surveillance des salariés dans le cadre des relations de travail ou la modification substantielle d'un traitement existant. »**~~

Les modifications apportées à cette série d'articles visent à tenir compte des

observations du Conseil d'État, ainsi qu'à répondre aux oppositions formelles de ce dernier formulées dans son avis complémentaire du 26 juin 2018.

L'article 70 nouveau, qui modifie l'intitulé du livre II, titre VI du Code du travail, reprend la proposition du Conseil d'État d'adapter ce titre à la terminologie utilisée tant dans le nouvel article L.261-1 du Code du travail que dans le règlement (UE) 2016/679.

Concernant l'article 71, les modifications apportées au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> répondent aux observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

Faute d'apporter une valeur normative, le Conseil d'État a jugé superfétatoire, au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, les renvois à la dignité humaine et aux droits fondamentaux. Il est proposé de suivre la proposition du Conseil d'État de supprimer cet alinéa.

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État a remarqué que les termes « sans préjudice du droit à l'information de la personne concernée » et ceux de « la personne concernée » dans la seconde partie de phrase étaient redondants et a demandé de reformuler cet alinéa. Afin de répondre à cette observation, la commission propose d'omettre les termes « la personne concernée » dans la seconde partie de phrase. La seconde modification répond aux observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

La suppression du 3<sup>e</sup> alinéa vise à répondre à une opposition formelle du Conseil d'État à l'endroit de cet alinéa. Le Conseil d'État rappelle en effet que le consentement de la personne concernée devra de toute manière répondre aux exigences du règlement (UE) 2016/679, à savoir notamment avoir été donné de manière libre, et que l'alinéa en question reviendrait à prévoir un consentement qui pourrait ne pas être libre. Tel n'ayant clairement pas été l'objectif de l'alinéa en question, la commission propose, afin de lever l'opposition formelle, de suivre le Conseil d'État et de supprimer cet alinéa.

Les modifications des paragraphes 3 et 4 visent à tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

La suppression de l'ancien article 78bis vise à répondre à une autre opposition formelle du Conseil d'État. En effet, d'une part, le Conseil d'État juge l'article superfétatoire en ce qu'il serait évident que les règles prévues à l'article 71 ne s'appliquent qu'aux traitements mis en œuvre après l'entrée en vigueur de la loi en projet. De plus, l'article tel que libellé créerait une insécurité juridique inacceptable de par la référence à une modification « substantielle » d'un traitement existant, vu les sanctions pénales qui grèvent le non-respect de l'article 71. Au vu du caractère superfétatoire souligné par le Conseil d'État et afin de répondre à son opposition formelle, la commission propose de supprimer cet article.

### **Ancien article 71 du projet de loi - Nouvel article 75 du projet de loi**

La commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

### **Ancien chapitre 5 « Entrée en vigueur » et ancien article 73 du projet de**

## loi - supprimés

Il est proposé de supprimer l'ancien chapitre 5 « Entrée en vigueur » et l'ancien article 73 du projet de loi :

### ~~« Chapitre 5 – Entrée en vigueur~~

#### ~~« Art. 73. La présente loi entre en vigueur le 25 mai 2018. »~~

L'amendement proposé vise à adapter la formule concernant l'entrée en vigueur de la future loi. En effet, vu que la date du 25 mai est écoulée, la future loi devra entrer en vigueur dans les meilleurs délais. Il est dès lors proposé de supprimer l'article sous examen, afin que puisse s'appliquer le régime de droit commun de l'entrée en vigueur.

À noter que les modifications apportées au projet de loi engendrent la nécessité d'adapter les références à travers tout le texte du projet de loi.

4. 7168 **Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification :**
- 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  - 2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
  - 3° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;
  - 4° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
  - 5° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
  - 6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;
  - 7° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;
  - 8° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;
  - 9° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;
  - 10° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;
  - 11° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;

**12° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;**  
**13° de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État, et**  
**14° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière**

Ce point n'a pas été abordé.

**5. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-Administrateur,  
Tania Sonnetti

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







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

### **Procès-verbal de la réunion du 18 juin 2018**

#### Ordre du jour :

1. 7168 Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification
  - 1) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  - 2) de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
  - 3) de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;
  - 4) de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains Etats membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité de l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;
  - 5) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
  - 6) de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;
  - 7) de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;
  - 8) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;
  - 9) de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;
  - 10) de la loi du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;
  - 11) de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État, et
  - 12) de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État
  - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
  - Continuation des travaux

2. 6810 **Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État  
- Examen des autres avis intervenus suite aux amendements parlementaires du 18 juillet 2017

\*

Présents: Mme Diane Adehm, Mme Simone Asselborn-Bintz, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry rempl. Mme Tess Burton, M. Frank Colabianchi, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth rempl. Mme Martine Hansen, Mme Sam Tanson

Excusés: M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Franz Fayot, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes  
M. David Wagner, observateur délégué

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Présidente de la Commission

\*

1. 7168 **Projet de loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification**  
1) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;  
2) de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;  
3) de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ;  
4) de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains Etats membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité de l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;  
5) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;  
6) de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;  
7) de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;  
8) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;  
9) de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;  
10) de la loi du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;

**11) de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État, et**  
**12) de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État**

Les membres de la commission parlementaire adoptent à l'unanimité la série d'amendements relatifs au projet de loi sous rubrique.

**2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte**

Mme la Présidente rappelle que les amendements parlementaires du 28 février 2017 ont été avisés par le Conseil d'Etat le 18 juillet 2017. L'avis du Président du tribunal administratif est intervenu le 5 décembre 2017.

La commission parlementaire examine l'avis complémentaire du 30 janvier 2018 et constate que la Haute Corporation n'exprime pas de soucis majeurs.

Le Conseil d'État se prononce contre l'appartenance du magistrat, membre de la commission d'accès, à l'ordre administratif, étant donné que les recours en la matière sont portés devant le juge administratif. Il propose de se référer à un magistrat du siège de l'ordre judiciaire.

La commission parlementaire décide de suivre le Conseil d'Etat et de revenir au libellé antérieur en biffant, à deux endroits dans le texte, les termes «de l'ordre administratif». L'article 11 se lirait donc comme suit:

**«Section 2.- Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents**

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

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

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

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

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

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

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

La commission reste d'avis que la procédure en réformation est appropriée, alors que le juge se substituera à l'organisme ayant pris la décision de refus, en prenant, le cas échéant, une nouvelle décision ordonnant la communication du document au demandeur.

La commission fait sienne les observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Dans un souci de cohérence par rapport à l'article 6 tel qu'amendé, le Conseil d'Etat suggère d'écrire à l'article 5 nouveau, paragraphe 2, point 3 :

« [...] occulter ou disjoindre les données à caractère personnel d'autres personnes ; ».

### **Organisation des travaux**

La commission décide d'examiner le projet de rapport relatif au projet de loi 6810 au cours de sa réunion du 2 juillet 2018.

La commission se prononce en faveur du modèle 1 tout en sollicitant davantage de temps de parole pour le rapporteur.

La commission décide en outre d'organiser des réunions les 9 et 16 juillet 2018.

\* \* \*

Luxembourg, le 22 juin 2018

La Secrétaire,  
Francine Cocard

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





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

**Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2017**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 10 juillet 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur: Madame Simone Beissel  
  
4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information  
- Auteur: Monsieur Alex Bodry  
  
- Examen et adoption d'une lettre d'amendements
3. Divers

\*

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

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Yves Cruchten, M. Roy Reding

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

### **3. Divers**

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

Luxembourg, le 18 juillet 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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





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

### **Procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2017**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12, 13 et 19 juin 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur: Madame Simone Beissel  
  
4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information  
- Auteur: Monsieur Alex Bodry  
- Continuation des travaux
3. Divers

\*

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

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

### **Article 8**

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

#### **Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8 initial deviendra l'article 9.**

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans le texte, il est également prévu de remplacer les termes «les autorités compétentes» par «les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Article 9 initial

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

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

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

#### **Article 9 (1) initial**

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

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

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

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

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

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

La durée du mandat pourrait être de quatre ans.

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

### **Article 9, paragraphe 2**

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

### **Article 9, paragraphe 3**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Article 10

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

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

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

**La commission ne partage pas cette vue.**

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

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

## Article 11

**L'article 11 initial devient l'article 13.**

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

### **«Art. 11. 13. Entrée en vigueur**

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

## **3. Divers**

Aucun point n'a été abordé sous ce chapitre.

\* \* \*

Luxembourg, le 12 juillet 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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



25



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

**Procès-verbal de la réunion du 03 juillet 2017**

Ordre du jour :

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

\*

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

M. David Wagner, observateur délégué

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

La commission reprend l'examen des articles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## **2. Divers**

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

\* \* \*

Luxembourg, le 07 juillet 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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





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

### **Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2017**

#### Ordre du jour :

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

\*

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

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

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

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

## Article 4

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

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

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

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

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

Le texte prendrait ainsi la teneur suivante:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ou ayant des difficultés à utiliser l'internet.

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

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

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

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

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

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

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

– la demande concerne des communications internes.»

**Article 4 (4)**

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

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

**Article 4 (5)**

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

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

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

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



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

**L'article 1<sup>er</sup> se lirait alors comme suit:**

**«Art. 1<sup>er</sup>. Objet-Droit d'accès**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**1. comportent des données à caractère personnel;**

**Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

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

**Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1er, paragraphe 1er d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Article 5

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

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

Paragraphe 3:

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

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

**Le texte modifié prendrait la teneur suivante:**

#### **«Art. 5- 6. Forme de la demande**

(1) La demande doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir notamment les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par l'administration.

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

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

(4) (3) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, (4) alinéa 1, à préciser sa demande d'information.»

### **Article 6**

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

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

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

Paragraphe 3:

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

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

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

#### **«Art. 6. Modalités d'accès aux documents**

(1) L'accès aux documents s'exerce:

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

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

3. —par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

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

(3) Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.»

### **Article 7**

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

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

#### **Article 7 – paragraphe 1<sup>er</sup>**

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

Il est proposé de remplacer au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, les termes «l'information demandée» par «le document demandé».

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

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

Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque:

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

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

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

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

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

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

### **Article 7 – paragraphe 2**

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

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

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

Le paragraphe 2 pourrait prendre la teneur suivante:

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

### **Echange de vues**

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

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

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

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

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

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

### Article 7, paragraphe 3

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

Le représentant ministériel propose d'omettre ce paragraphe.

### Article 7, paragraphe 4

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

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

#### «Art. 7. Procédure de communication des documents

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

Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque:

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

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

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

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

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

\*

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

## 2. Divers

Aucun point n'a été abordé sous ce chapitre.

Luxembourg, le 7 juillet 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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









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

### **Procès-verbal de la réunion du 13 juin 2017**

#### Ordre du jour :

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

\*

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

M. David Wagner, observateur délégué

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Echange de vues**

Comment quantifier une «charge administrative excessive»?

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

\*

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

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

\*

L'article 3 amendé se lirait comme suit:

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

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

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

**1. comportent des données à caractère personnel;**

**Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.**

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

**Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.**

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

\*

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

#### **Article 4**

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

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

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

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

## **2. Divers**

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

Luxembourg, le 29 juin 2017

La secrétaire-administrateur,  
Francine Cocard

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







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

### **Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2017**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 22 mai 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur: Madame Simone Beissel  
  
4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information  
- Auteur: Monsieur Alex Bodry  
  
- Examen du texte article par article
3. Divers

\*

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

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Présidente de la Commission

\*

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

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

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

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

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

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi 4676 définit les objectifs du texte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Article 6:

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

#### Article 7:

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

#### Article 8:

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

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

#### Article 9:

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

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

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

\* \* \*

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

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

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

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

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

### **Echange de vues**

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

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

(«*unverzüglicher Zugang*») aux informations détenues par les autorités publiques concernées<sup>1</sup>. L'oratrice estime qu'il s'agit de trouver un équilibre entre la liberté de la presse et l'efficacité du travail de l'administration au quotidien.

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

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

### **Article 1<sup>er</sup>**

#### **Amendement I concernant l'intitulé de l'article 1<sup>er</sup>**

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

«**Art. 1<sup>er</sup>. Objet Droit d'accès**»

#### **Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>**

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, étant donné qu'il n'a pas de portée normative distincte de l'article 2.

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

#### **Amendement II relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial, deuxième phrase**

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

Il est proposé de les insérer dans le champ des organismes visés in fine au libellé de l'article 1<sup>er</sup>.

#### **Amendement III relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial**

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

---

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

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl105s2722.pdf#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl105s2722.pdf%27%5D\\_1497449703993](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl105s2722.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl105s2722.pdf%27%5D_1497449703993)

de «surveillance» des communes sur ces établissements.

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

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

#### **Amendement IV relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial**

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

La commission se rallie au Conseil d'Etat.

#### **Amendement V relatif à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 initial**

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

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

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

Les chambres professionnelles figureront en fin du texte.

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

L'article 1<sup>er</sup> tel qu'amendé, se lirait comme suit:

#### **«Art. 1<sup>er</sup>. *Objet-Droit d'accès***

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

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

#### **Echange de vues sur la terminologie**

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

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

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

La situation en France:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **Article 2**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Echange de vues**

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

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

## **Article 3**

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

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

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

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

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

### **Amendement X relatif à l'article 3**

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

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

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

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

### **3. Divers**

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

\* \* \*

Luxembourg, le 30 juin 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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





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

### **Procès-verbal de la réunion du 22 mai 2017**

#### Ordre du jour :

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

\*

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

\*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

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

## Observations d'ordre légistique

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

### **Pour mémoire:**

#### **Les OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISIQUE émises par le Conseil d'Etat:**

##### *«Considérations générales*

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

«**Art. 1<sup>er</sup>**. ...» etc. (...)

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

Il convient par ailleurs de renvoyer au «paragraphe 1<sup>er</sup>», «paragraphe 2» etc. et non pas au «paragraphe (1)», «paragraphe (2)» etc.

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

##### *Article 11*

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

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

### **Article 1<sup>er</sup>**

#### **Intitulé de l'article 1<sup>er</sup>**

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

Le libellé de l'intitulé de l'article 1<sup>er</sup> est modifié comme suit:

«**Art. 1<sup>er</sup>**. – **Objet Droit d'accès**»

#### **Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>**

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, étant donné qu'il n'a pas de portée normative distincte de l'article 2.

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

## Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2

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

## Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, deuxième phrase

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lors de la rédaction des amendements, il y aura lieu de reprendre la modification à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7.

L'article 1<sup>er</sup> tel qu'amendé, se lirait comme suit:

#### **«Art. 1<sup>er</sup>. *Objet-Droit d'accès***

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

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

#### **Echange de vues / Questions**

Un représentant du groupe parlementaire LSAP demande si les ONG sont comprises dans les personnes pouvant demander accès à des documents. Il renvoie à la Convention d'Aarhus<sup>1</sup> qui reconnaît un rôle aux organisations non gouvernementales. La loi du 31 juillet 2005<sup>2</sup> transpose aussi la Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil,

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

<sup>2</sup> Loi du 31 juillet 2005, Mémorial du 9 septembre 2005

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

## **Article 2**

### **Diffusion ou publication?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **Article 3**

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

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

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

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

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

L'article 3 amendé se lirait comme suit:

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

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

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

Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.

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

Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord.

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

## Discussion

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

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

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

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

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

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

## **Article 4**

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

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

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

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

**Texte proposé par Mme le Président-Rapporteur:**

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

Ne sont pas accessibles les documents relatifs:

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

**Art. 5.** Limites à la communication des documents

La demande de communication peut être refusée lorsque:

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

**Changement de numérotation des articles**

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

\*

**Article 6 / 5 initial**

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

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

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

Le 2<sup>e</sup> paragraphe de l'article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

### Paragraphe 3

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

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

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

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

#### **«Art. 5. 6. *Forme de la demande***

(1) La demande doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir ~~notamment~~ les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par l'administration.

(2) Chaque organisme visé à l'article 1<sup>er</sup> désigne un agent chargé de la communication des documents.

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

(4) (3) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, à préciser sa demande d'information.»

### **Article 7 / 6 initial**

Le paragraphe 1<sup>er</sup> est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

### Paragraphe 2

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

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

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

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

### Paragraphe 3

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

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

#### **«Art. ~~6~~. 7. Modalités d'accès aux documents**

(1) L'accès aux documents s'exerce:

- par la délivrance de copies en un seul exemplaire;
- par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique à l'administration;
- par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

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

(3) Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.»

## **2. Divers**

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

\* \* \*

Luxembourg, le 7 juin 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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

20



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

**Procès-verbal de la réunion du 15 mai 2017**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 27 mars et 3 avril 2017 et de la réunion jointe du 23 mars 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

\*

Présents : Mme Françoise Hetto-Gaasch remplaçant Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, Mme Taina Bofferding, Mme Tess Burton, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Aly Kaes remplaçant M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Yves Cruchten, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 27 mars et 3 avril 2017 et de la réunion jointe du 23 mars 2017**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

## 2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

En guise d'introduction, Mme le Président revient sur l'historique du projet de loi sous rubrique qui consacre le droit des personnes physiques et morales à un accès général à tous les documents détenus par l'administration, à condition qu'ils correspondent à une activité administrative. Alors que notre législation actuelle ne confère aucun droit d'accès général auxdits documents, le présent projet de loi tient compte des évolutions récentes en la matière, en mettant l'accent sur une politique d'ouverture en faveur des citoyens. Il convient toutefois de veiller à ce que l'esprit d'ouverture n'entrave pas le travail de l'administration au quotidien.

Pour les détails, il est renvoyé au document parlementaire n° 6810-0 et aux procès-verbaux des réunions de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace du 11 avril 2016 et du 2 mai 2016.

Le texte sous rubrique s'inspire de la proposition de loi n° 4676 concernant la liberté d'accès à l'information, déposée le 20 juin 2000 par M. Alex Bodry.

La commission décide de traiter conjointement le projet de loi n° 6810 et la proposition de loi n° 4676 concernant la liberté d'accès à l'information.

La commission décide, de même, de consacrer une de ses prochaines réunions à la présentation de la proposition de loi n° 4676.

\* \* \*

Le représentant gouvernemental rappelle que le projet de loi a également pour objet de créer une sécurité juridique pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, qui auront dorénavant non seulement le droit, mais l'obligation légale de publier certains documents. En principe, les citoyennes et citoyens ne devront pas expressément introduire une demande, mais les documents sont censés être publiés d'office. Le droit d'accès s'exerce sur tous les documents détenus par les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, dans la mesure où ils correspondent à une activité administrative. Il s'agit donc de documents accessibles qui sont d'office publiés. Nonobstant la publication en ligne, toute personne physique ou morale peut demander la communication des documents détenus par ces organismes. A noter que certains documents ne peuvent toutefois être communiqués qu'à la personne concernée et qu'une demande de communication peut être refusée dans les conditions prévues par le texte projeté.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 28 février 2017, a émis un certain nombre de remarques que la commission parlementaire se propose d'analyser en temps opportun lors de l'examen du texte article par article.

Le Conseil d'Etat pose d'abord la question de la «Cohérence législative» (voir l'avis du Conseil d'Etat du 28 février 2017; doc. parl. n°6810-5, p. 4). Le Conseil d'Etat analyse pourquoi le législateur n'intègre pas les dispositions concernant l'accès aux documents officiels dans la législation existante, telle



- la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes,
- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, et
- la loi modifiée du 7 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public.

Le Conseil d'Etat estime, de même, que la divergence des régimes pose encore le problème de l'égalité des citoyens devant la loi. Le Conseil d'Etat comprend que le projet de loi sous examen constitue le régime de droit commun d'accès aux documents administratifs. Si des régimes différents, prévus par des lois particulières, dérogent à ce régime général, au détriment de l'administré, ce régime particulier doit se justifier par des spécificités de la matière en cause.

Le Conseil d'Etat tient aussi à rappeler que l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes prévoit que «lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens».

Le représentant gouvernemental donne à considérer que les finalités de ces législations divergent. En procédant à une fusion de ces trois textes, la loi en projet deviendrait une loi «fourre-tout», de sorte qu'elle deviendrait illisible. En plus, les lois précitées transposent respectivement les directives 90/313/CEE et 2003/93/CE. Non seulement la terminologie y employée est difficilement transposable à la loi en projet, mais encore le caractère évolutif des actes juridiques européens risquerait d'entraîner des modifications fréquentes de ces textes.

#### Le Conseil d'Etat regrette un manque de cohérence terminologique

Le Conseil d'Etat critique que les auteurs du texte alternent, tout au long du projet sous examen, les références à l'accès aux documents et à l'accès à l'information. Il peut admettre cette démarche, dans la mesure où les deux formules reviennent à désigner la même chose. En effet, le document se définit par rapport à l'information qu'il contient, tandis que l'information n'existe pas, s'il n'y a pas de support qui la conserve.

L'étude du projet révèle d'autres variations terminologiques qui, aux yeux du Conseil d'Etat, sont plus problématiques.

Ainsi, par exemple, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> énonce que les documents accessibles en vertu de la loi sont «rendus publics et diffusés auprès du public», sans que le texte de loi ou son commentaire n'expliquent ce qu'il y a lieu d'entendre par ces deux expressions.

L'article 2 parle également de «publication» et de «diffusion». Le Conseil d'Etat estime, s'il s'agit de synonymes, qu'il y a, en l'occurrence, une redondance qui devra être supprimée, et que, si les auteurs entendent viser des démarches différentes, il convient d'en expliquer la différence.

Le projet de loi parle ensuite à certains endroits de l'«accessibilité» des documents et à d'autres endroits de leur «communicabilité», là encore sans que la différence entre ces deux expressions ne soit expliquée.

Le représentant gouvernemental partage ces vues et se montre également d'accord avec les propositions de texte de la Haute Corporation. L'orateur rend attentif au fait que «accessibilité» et «communicabilité» ne signifient pas la même chose. On peut avoir accès à un document (p.ex. suite à une demande), et la communication du document est une conséquence de la possibilité d'y accéder. La communication constitue donc une modalité de l'exercice du droit d'accès. Seulement les documents accessibles sont susceptibles de faire l'objet d'une communication.

La commission parlementaire évoque la possibilité de remplacer le terme «diffusion» par «publication».

Le droit à la communication ne s'applique, en principe, pas aux documents qui ont fait l'objet d'une publication. Toutefois, étant donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré, et afin de garantir l'égalité devant la loi, une suite favorable devrait être réservée à la demande formulée par une personne ne disposant pas d'un accès à internet ou ayant des difficultés à manipuler l'internet.

## **Echange de vues**

Qu'en est-il d'un échange de courriers entre une administration et un citoyen concernant une tierce personne?

Le représentant gouvernemental répond qu'il faudra analyser les requêtes au cas par cas. En effet, il se peut que l'intéressé ait le droit de consulter le document sans pouvoir se faire communiquer une copie du document.

Que se passe-t-il quand les documents sont très volumineux (des centaines de pages ou des plans d'aménagement)?

Les députés soulèvent encore des questions concernant les droits d'auteurs (établissement d'une copie d'un plan qui plaît pour l'utiliser sans l'autorisation de l'auteur initial) et la protection de la vie privée (tentative de se procurer des données concernant l'organisation du domicile ou les mesures de sécurité prises pour empêcher des cambriolages).

Le Conseil d'Etat avait soulevé le problème de l'égalité des citoyens devant la loi. La Haute Corporation comprend que le projet de loi sous examen constitue le régime de droit commun d'accès aux documents administratifs. Si des régimes différents, prévus par des lois particulières, dérogent à ce régime général, au détriment de l'administré, ce régime particulier doit se justifier par des spécificités de la matière en cause.

Le Conseil d'Etat rappelle aussi que l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes prévoit que «lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces

personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens».

### Définition des services publics tenus de fournir des documents

Le Conseil d'Etat note que «Selon l'exposé des motifs, le projet sous examen «a pour objet de définir le cadre pour la mise en œuvre d'une politique d'ouverture aux citoyens des documents qui sont détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative».».

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

Le groupe d'institutions formé par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des comptes est inclus dans le champ d'application par la formule de transition «il en est de même».

Le Conseil d'Etat relève, dans le même contexte, que le commentaire de l'article ne distingue pas entre les établissements publics dits «étatiques» et les établissements publics dits «communaux», mais qu'il y est simplement question des «documents détenus par [...] un établissement public [...]». Le Conseil d'Etat estime utile que le texte sous revue précise de manière univoque la situation des établissements publics.

Le représentant gouvernemental partage cet avis. Une nouvelle formulation du texte pourrait se lire comme suit: «[...] sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes [...]».

De même, les syndicats de communes devraient figurer dans le texte, étant donné qu'ils disposent d'une personnalité juridique.

Mme le Président met en garde devant un accès trop large aux informations détenues par des organismes publics, notamment au vu du caractère sensible ou confidentiel de certains documents. Elle cite l'exemple de procédures de soumission.

La Haute Corporation pose une question concernant la notion de «document».

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'on constate, en étudiant les textes tant nationaux qu'étrangers, que la définition de ce qu'est un «document administratif» ne dépend pas du support utilisé, mais se réfère, le plus souvent, à la notion d'information. Ainsi, d'après la loi modifiée du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, le terme «document» désigne «a) tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) [ou] b) toute partie de ce contenu». Il s'agit d'une reproduction textuelle d'un article de la directive 2003/98/CE.

La loi belge du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration définit le «document administratif» comme visant «toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose».

La loi allemande du 5 septembre 2005 (*Informationsfreiheitsgesetz*) garantit à tout un chacun l'accès aux informations officielles.

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, instrument international dont le Grand-Duché n'est pas signataire, en fait de même: «On entend par documents publics toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques.»

La loi française du 17 juillet 1978, aujourd'hui intégrée dans le Code des relations entre le public et l'administration, met, quant à elle, l'accent sur l'appartenance à la sphère du droit administratif de l'organisme qui a élaboré le document, ou pour le compte de qui il a été élaboré: «Sont considérés comme documents administratifs [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.»

L'administration ne peut donner suite à une demande de communication d'un document que dans la mesure où le document demandé existe. Elle ne pourra pas être obligée de communiquer un document qui n'existe pas, ou à se positionner sur une question dont elle est saisie. Il faudra donc que la demande soit «formulée de façon suffisamment précise et contenir notamment les éléments permettant d'identifier un document» (article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 6810).

Le Conseil d'Etat conclut qu'il est en réalité difficile de faire une distinction entre l'information et le document qui la contient.

Le représentant gouvernemental rappelle que d'autres lois existent également, dans le même ordre d'idées, par exemple la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui «garantit le droit d'accès aux informations environnementales», mais définit l'information ainsi visée comme étant celle qui est «disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle», ce qui prouve à nouveau qu'il est très difficile de distinguer l'information et son support.

La limite aux demandes d'informations est qu'elles doivent concerner des données dont l'administration (au sens le plus large) dispose déjà dans la forme d'un document (au sens le plus large).

Le champ d'application de la loi est limité aux documents qui «correspondent à une activité administrative» (rapports, études, statistiques, etc.). Sont donc exclus les documents qui sont étrangers à la gestion administrative d'un service public, tels que les documents qui ont trait à la gestion d'une activité industrielle ou commerciale.

Le Conseil d'Etat trouve que l'application pratique de cette disposition pourrait être source de difficultés, car il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de définition constitutionnelle ou même légale de ce qui relève de la sphère de l'activité administrative, les auteurs évoquant l'existence, à côté d'une majorité de cas clairs, d'une «zone grise qui soulève bien des hésitations et fluctuations jurisprudentielles».

### Libre accès aux documents en ligne et communication de documents à la demande

Les auteurs du projet sous examen entendent atteindre l'objectif de transparence et d'ouverture annoncé dans l'intitulé du projet de loi de deux manières:

- D'une part, le projet pose la règle que les documents administratifs relevant du champ d'application de la future loi seront dorénavant en principe tous accessibles en ligne.
- D'autre part, le projet entend conférer à chaque citoyen un droit de demander aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup> la communication des documents s'inscrivant dans le cadre de leurs activités administratives. La communication peut également se faire par la transmission du document par voie électronique. Si la reproduction du document n'est pas possible, ou si ce dernier n'est pas disponible sous forme électronique, alors le droit d'accès s'exerce par le biais d'une consultation sur place.

Il n'existe pas de définition constitutionnelle ou légale de la notion d'activité administrative, de sorte que la mise en œuvre de cette disposition risque de susciter des différends. Il reviendra aux tribunaux d'identifier les critères permettant de déterminer si un document correspond ou non à une activité administrative.

Le Conseil d'Etat relève encore qu'il suffit que le document soit «détenu» par un organisme soumis au respect de la loi; il n'est pas exigé que le document ait été produit par ou pour cet organisme.

### L'intervention du juge et de la Commission d'accès aux documents

L'une des principales innovations du projet de loi par rapport au projet de loi n° 6540 est la mise en place d'une Commission d'accès aux documents, à laquelle les citoyens peuvent s'adresser si l'accès à des documents leur est refusé.

Le Conseil d'Etat constate que le rôle de cette commission est cependant singulièrement restreint. Elle ne peut être saisie que lors d'un refus d'accès aux documents et non, par exemple, lorsque le citoyen est en désaccord avec la manière dont un document a été occulté, ou avec le fait que l'administration lui demande de préciser sa demande. La Commission d'accès aux documents ne peut pas non plus être saisie au sujet de la publication de documents sur internet en application de l'article 2 du projet de loi.

Le projet de loi sous examen ne reprend pas les dispositions procédurales qui figuraient à l'article 8 du projet de loi n° 6540 et qui étaient directement inspirées des dispositions de la loi précitée du 25 novembre 2005.

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas opportun d'alléger la procédure en attribuant, à l'instar des dispositions de la loi précitée du 25 novembre 2005 et du projet de loi n° 6540, une compétence au président du tribunal administratif statuant comme en matière de référé. Il conviendrait d'améliorer ce régime en prévoyant également une procédure d'appel simplifiée. En effet, les litiges en rapport avec l'application de la loi précitée du 25 novembre 2005 sont actuellement jugés en première instance selon une procédure accélérée, mais les éventuels appels sont soumis à la procédure ordinaire applicable devant la Cour administrative.

Le législateur devrait également intervenir pour régler les difficultés qui découleront inévitablement de l'obligation pour le juge de faire respecter le principe du contradictoire. Comment, en effet, assurera-t-on un débat contradictoire et éclairé si l'information jugée sensible par l'administration n'est pas divulguée à la partie qui conteste le refus de communication?

Le représentant gouvernemental ne partage pas les vues du Conseil d'Etat. La Haute Corporation tend à affirmer que le recours devant le juge, s'il est agencé de manière expéditive, serait plus «allégé» que la saisine d'une commission pour laquelle le recours à un avocat n'est pas nécessaire. Mme le Président-Rapporteur met en garde devant une nouvelle procédure en référé, rappelant que les tribunaux sont déjà suffisamment engorgés.

Le Conseil d'Etat a aussi soulevé la question concernant une situation de refus par une administration de donner un document. Le Conseil d'Etat rappelle que la position adoptée par les juridictions administratives luxembourgeoises a varié, et l'incertitude juridique sur cette question, justifie, aux yeux du Conseil d'Etat, une intervention législative.

### **Echange de vues**

Un membre du groupe parlementaire LSAP donne à considérer que la recherche d'une solution pragmatique à délais courts serait dans l'intérêt de tous.

Un membre du groupe parlementaire DP demande s'il n'y a pas lieu de prévoir des listes de documents (à l'instar de la procédure adoptée en matière d'archivage).

Le Conseil d'Etat a renvoyé à son avis du 21 juillet 2016 dans le contexte de la mise en concordance du projet de loi sous revue avec d'autres législations. D'après le projet de loi sur l'archivage, la notion d'«archives», qui par ricochet définit celle de «documents», couvre les documents – quels que soient leur date, leur stade d'élaboration, leur forme matérielle et leur support – produits ou reçus par une personne physique ou morale de droit public ou privé dans l'exercice de son activité. Si, *a priori*, les définitions données par les deux textes ne sont pas incompatibles, un risque de conflit entre les deux législations n'est toutefois pas exclu sur des points plus précis des dispositifs proposés. (cf. également l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'article, doc. parl. n° 6810-5).

### 3. Divers

Mme le Président informe que le projet de loi n° **7049** (protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel) vient d'être avisé par le Conseil d'Etat et propose que M. Eugène Berger soit nommé rapporteur. La commission est d'accord avec cette proposition.

\* \* \*

Luxembourg, le 30 mai 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

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







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

### **Procès-verbal de la réunion du 02 mai 2016**

#### Ordre du jour :

1. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel  
- Echange de vues avec les représentants du Conseil de Presse
2. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Lex Delles, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. Luc Feller, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat  
M. Luc Caregari, M. Roger Infalt, M. Paul Peckels, du Conseil de Presse

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Lex Delles

\*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

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

En guise d'introduction, Mme le Président revient sur l'historique du projet de loi sous rubrique qui repose, dans ses grands principes, sur le projet de loi 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, projet de loi qui fut retiré du rôle

de la Chambre des Députés le 5 mai 2015. L'oratrice estime qu'il s'agit de trouver un équilibre entre la liberté de la presse et l'efficacité du travail de l'administration au quotidien.

Les représentants du Conseil de Presse rappellent que le Conseil de Presse ainsi que les associations de journalistes avaient réclamé un droit d'accès privilégié aux documents détenus par les autorités publiques dans le cadre des discussions autour de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, sans pour autant qu'une suite favorable n'y ait été donnée. Le projet de loi sous rubrique n'est pas satisfaisant aux yeux des orateurs, puisqu'il s'adresse à tous les citoyens et n'accorde aucun accès privilégié aux journalistes, alors que ceux-ci devraient disposer d'un tel droit afin de pouvoir accomplir leur tâche d'intérêt public. Les représentants du Conseil de Presse renvoient aux législations afférentes de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre qui prévoient un droit d'accès privilégié à l'information pour les journalistes. Les orateurs estiment par ailleurs que la lettre circulaire du Ministère d'Etat du 7 janvier 2016 relative aux droits et devoirs des agents de l'Etat dans leurs relations avec la presse ne pourrait être considérée comme alternative viable à un droit d'accès privilégié ancré dans la loi.

En ce qui concerne le dispositif du projet de loi 6810, les représentants du Conseil de Presse marquent leur désaccord avec l'article 4 qui précise les cas dans lesquels le droit d'accès aux documents ne joue pas. Les dispositions seraient plus restrictives que les modalités actuellement en vigueur, de sorte que davantage de refus de communication seraient à redouter. Plusieurs membres de la Commission donnent à considérer que les exceptions au droit d'accès sont inspirées des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, liste qui figure par ailleurs dans la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Les représentants du Conseil de Presse se disent opposés aux délais de réponse et de recours prévus à l'article 7 du projet de loi sous rubrique. Les orateurs renvoient aux dispositions du « Hamburgisches Transparenzgesetz » du 6 octobre 2012 dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit un « accès immédiat » (« unverzüglicher Zugang ») aux informations détenues par les autorités publiques concernées.

En guise de conclusion, les représentants du Conseil de Presse estiment qu'un consensus au sujet du projet de loi 6810 pourrait être trouvé, sous condition d'y apporter certaines modifications.

Les membres de la Commission expriment le souhait de se voir mettre à disposition les législations relatives au droit d'accès privilégié à l'information pour les journalistes en vigueur dans les Länder allemands, ainsi que des exemples de leur mise en œuvre.

## **2. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 2 mai 2016

Le Secrétaire-administrateur,  
Joëlle Merges

Le Président,  
Simone Beissel





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

**Procès-verbal de la réunion du 11 avril 2016**

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte  
- Présentation du projet de loi  
- Désignation d'un rapporteur
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum remplaçant M. Lex Delles, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Edy Mertens remplaçant M. André Bauler, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding, M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes  
M. David Wagner, observateur

M. Luc Feller, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Lex Delles, M. Serge Wilmes

\*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

\*

**1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016**

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

## 2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

### • *Présentation du projet de loi*

En guise d'introduction, Mme le Président revient sur l'historique du projet de loi sous rubrique qui consacre le droit des personnes physiques et morales à un accès général à tous les documents détenus par l'administration. Alors que dans le passé, celle-ci se voyait liée par le secret de l'information, le présent projet de loi tient compte des évolutions récentes en la matière, en mettant l'accent sur une politique d'ouverture en faveur des citoyens. Il s'agit toutefois de veiller à ce que l'esprit d'ouverture n'entrave pas le travail de l'administration au quotidien.

Le représentant ministériel présente le projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire n° 6810. Le texte repose, dans ses grands principes, sur le projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, projet de loi qui fut retiré du rôle de la Chambre des Députés le 5 mai 2015. Le texte sous rubrique s'inspire également de la proposition de loi n° 4676 concernant la liberté d'accès à l'information, déposée le 20 juin 2000 par M. Alex Bodry.

Le présent projet de loi transpose la partie du programme gouvernemental qui prévoit que « le Gouvernement veillera à ce que l'administration adopte ses décisions dans la transparence et dans le dialogue avec les citoyens. Il déposera un nouveau projet de loi en vue d'introduire au profit des citoyens un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs, basé sur le principe que l'Etat doit de sa propre initiative donner l'accès aux informations ».

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 recommandés par le Conseil de l'Europe dans sa Convention sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009, ainsi que les législations adoptées par les législateurs des pays voisins.

Dès la fin des années 70, le législateur a essayé d'associer les citoyens aux procédures administratives et ceci au stade même de l'élaboration de la décision administrative. La loi réglementant la procédure administrative non contentieuse, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 1978, marqua 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.

Parallèlement, 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. L'accès aux documents par les personnes concernées occupe pareillement une place importante dans le cadre de la législation sur les établissements classés.

Dans un autre registre, 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. 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. Une première ouverture visant à dépasser l'approche traditionnelle s'effectua dans le domaine de l'environnement, ceci par le biais de la loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information qui permet à toute personne désireuse de prendre connaissance d'une information concernant l'environnement d'en demander la communication. 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.

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, en consacrant le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. Ainsi, l'administration devra prendre l'initiative de publier en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles en application des règles inscrites dans le projet de loi. L'obligation de diffuser ces documents présente pour l'administration l'avantage que la publication des documents y est simple et peu coûteuse alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, pratique, rapide et économique.

Etant donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré, le texte proposé prévoit la possibilité pour toute personne physique et morale de prendre l'initiative pour demander l'accès à un document. Les règles qui encadrent l'exercice du droit d'accès sont orientées vers une administration plus ouverte et plus transparente au niveau de son fonctionnement. C'est ainsi que le droit d'accès est étendu aux documents détenus par des personnes morales fournissant des services publics. Il en est de même des documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes.

Le projet de loi sous rubrique prévoit par ailleurs des restrictions au droit d'accès, notamment relatives à la communication des informations sur la politique économique, financière et commerciale de l'Etat. La communication des informations ne pourra être refusée que si leur publication est de nature à entraver le processus de décision.

En ce qui concerne les voies de recours contre des décisions refusant l'accès à un document, il est proposé de prévoir, dans l'intérêt des citoyens et à l'instar de la situation en France et en Belgique, une procédure de révision interne, cela par l'instauration d'une Commission d'accès aux documents. La création d'une telle Commission d'accès présente

le grand avantage pour le citoyen de pouvoir disposer d'une instance qui veillera à ce que les motifs de refus soient interprétés de manière restrictive par l'autorité publique.

La mise en place de cet organe devrait permettre de garantir l'homogénéité de l'application des dispositions à travers l'ensemble des administrations. La Commission offre encore l'avantage de l'expertise qu'une telle instance ne manquera pas de développer. Il s'agit en outre d'une voie de recours rapide et gratuite qui devrait permettre de réduire le nombre de recours en justice. Une telle Commission pourra, sur base de critères objectifs, conseiller les administrations intéressées sur le caractère communicable d'un document et contribuer au règlement des différends.

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article sous rubrique énonce l'objet du projet de loi. Le projet de loi pose d'abord le principe que l'Etat publie de sa propre initiative tous les documents librement accessibles en vertu des règles inscrites dans le projet de loi.

Le texte énonce ensuite le principe que tous les documents détenus par une administration ou un service de l'Etat, une commune, un établissement public et une personne morale fournissant un service public sont accessibles.

Le champ d'application du projet de loi porte également sur les documents de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du Médiateur.

Il est envisageable de centraliser la gestion des documents accessibles au public, en la conférant à un seul service, comme le Service information et presse du Gouvernement ou le service guichet.lu, par exemple. Aucune décision n'a été prise à ce stade.

#### Article 2

Cet article impose aux organismes qui tombent sous le champ d'application du projet de loi de publier les documents accessibles en vertu du projet de loi.

#### Article 3

L'article sous rubrique 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 différentes catégories de demandeurs.

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, comme par exemple la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ou 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 quel que soit le support du document en question (texte écrit, photographies, courriels, informations stockées sur un support électronique, ...).

#### 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.

#### Article 5

Cet article fixe les principes qui régissent l'introduction d'une demande d'accès. La procédure est aussi simple que possible. Si une demande orale reste recevable, le texte dispose cependant que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité publique afin de conférer au demandeur une garantie pour ce qui est des délais de recours.

#### Article 6

L'article sous rubrique 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'administration a la possibilité de délivrer des documents enregistrés sur support informatique.

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.

Afin de permettre 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 3 prévoit la possibilité de fixer une redevance en cas de délivrance de copies d'un document.

En application du paragraphe 2, 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 les 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. Le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus d'un mois vaut décision de refus.

#### Article 8

Cet article introduit une procédure de révision interne comme alternative préalable possible à un recours en justice.

La personne physique ou morale, dont la demande d'accès a été refusée, peut demander l'avis de la Commission d'accès aux documents dans un délai d'un mois à partir du rejet de sa demande de communication du document. La Commission peut évidemment également être consultée sur le caractère accessible ou non d'un document par l'autorité publique.

L'administration reste libre de suivre ou de ne pas suivre la recommandation de la Commission d'accès. Lorsque l'administration décide de maintenir son refus, le citoyen peut introduire un recours en annulation devant le juge administratif. Il en sera de même lorsque



le refus de communication est confirmé par la Commission d'accès. Dans ce dernier cas, le recours est dirigé contre le refus de l'administration, les avis de la Commission d'accès ne pouvant faire l'objet d'un recours.

#### Article 9

Cet article fixe les modalités de fonctionnement et la composition de la Commission d'accès aux documents.

#### Article 10

L'article sous rubrique prévoit une dérogation à l'obligation de publication des documents accessibles qui ont été créés avant l'entrée en vigueur de la loi. Cette dérogation est nécessaire afin d'éviter que les administrations se retrouvent dans la situation matériellement impossible de devoir diffuser, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, tous les documents accessibles en vertu de la nouvelle loi, alors que la mise en place d'une banque de données qui regroupe tous ces documents, est un processus complexe.

#### Article 11

L'article sous rubrique fixe la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

#### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Suite à l'avis de la Commission d'accès sur le caractère accessible ou non d'un document, l'autorité publique concernée est dans l'obligation d'émettre une nouvelle décision. Si elle décide de maintenir le refus d'accès, le délai de recours en annulation devant le juge administratif commence à courir à partir du jour de la confirmation du refus par l'administration.
- Les dispositions du présent projet de loi ne portent pas dérogation à la réglementation en vigueur pour la consultation des archives des administrations de l'Etat et des communes conservées par les Archives nationales.
- Le représentant du groupe politique LSAP donne à considérer que le projet de loi n° 6811 consacre le principe de gratuité des informations du secteur public, alors que l'article 6, paragraphe 3 du projet de loi sous rubrique prévoit la possibilité d'introduire une redevance. Il s'agit de veiller à ce que les dispositions des deux projets de loi soient alignées.
- Il est précisé que les ONG, comme toute autre personne physique ou morale, disposent du droit d'accès aux documents détenus par l'autorité publique. Dès lors, elles n'ont pas besoin de préciser les motifs à la base de leur demande.
- Plusieurs intervenants donnent à considérer que les délais de réponse et de recours prévus dans le projet de loi sous rubrique peuvent s'avérer assez longs pour les requérants.
- Le représentant du groupe politique LSAP estime que le principe du « silence vaut rejet » prévu à l'article 7, paragraphe 4 va à l'encontre des intérêts des citoyens.

- Le représentant ministériel indique qu’il n’existe pas de chiffres concernant le nombre de demandes d’accès aux documents détenus par les autorités publiques. Depuis l’entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, deux demandes tombant sous les dispositions de cette loi ont été enregistrées. Il est à prévoir que le projet de loi sous rubrique va susciter un intérêt plus conséquent, notamment pour ce qui est des informations requises par les médias.
- Le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » émet un certain nombre de réserves face au présent projet de loi, notamment pour ce qui est des exceptions prévues à l’article 4. Il propose d’entendre les points de vue des représentants du Mouvement écologique et du Conseil de Presse lors d’une prochaine réunion de la Commission. Il est décidé de reporter la décision à la réunion de la Commission du 9 mai 2016. A cette même occasion, les membres de la Commission entendent se voir présenter la circulaire réglant la collaboration entre journalistes et administrations publiques.
- Le représentant du groupe politique CSV estime que la personne physique et morale, dont les données privées font objet d’une demande d’accès, devrait en être informée par l’autorité publique concernée.
- Le représentant ministériel signale que, dans le cadre de l’élaboration du projet de loi sous rubrique, le Gouvernement a eu trois entrevues avec le Conseil de Presse. A ces occasions, le Conseil se serait exprimé en faveur d’un accès privilégié des médias aux documents détenus par les autorités publiques. Si un tel accès privilégié n’a pas été retenu, le Ministère d’Etat estime que de telles dispositions devraient de toute manière plutôt trouver leur place dans la législation relative à la liberté d’expression dans les médias que dans le projet de loi sous rubrique.

- **Désignation d’un rapporteur**

La Commission désigne son Président, Mme Simone Beissel, comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

### **3. Divers**

Aucun point divers n’est abordé.

Luxembourg, le 11 avril 2016

Le Secrétaire-administrateur,  
Joëlle Merges

Le Président,  
Simone Beissel

6810



## **Loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.**

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 18 juillet 2018 et celle du Conseil d'État du 24 juillet 2018 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

*Avons ordonné et ordonnons :*

### **Chapitre I<sup>er</sup> - Accessibilité des documents**

#### **Section 1<sup>re</sup> - Droit d'accès**

##### **Art. 1<sup>er</sup>.**

(1) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative. Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, le Médiateur, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles, qui sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

(2) Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs :

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

## Section 2 - Modalités d'accès

### Art. 2.

Les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont publiés moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.

### Art. 3.

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

## Section 3 - Communication des documents

### Art. 4.

(1) La demande de communication d'un document doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir les éléments permettant d'identifier un document. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>.

(2) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'organisme sollicité invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, à préciser sa demande d'information.

### Art. 5.

(1) Le document demandé est mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité selon les modalités suivantes :

1. par la délivrance de copies en un seul exemplaire ;  
Sans préjudice des pouvoirs conférés par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel de reproduction.
2. par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique aux organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> ;
3. par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé.

Le dépôt aux Archives nationales des documents accessibles aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication.

(2) Le délai prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> peut être prolongé d'un mois lorsque :

1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;
2. la demande est adressée à l'organisme qui ne détient pas le document ;
3. l'organisme doit, en application de l'article 6, occulter ou disjointer les données à caractère personnel d'autres personnes ;
4. le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales ;
5. l'organisme doit consulter un tiers.

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.

(3) Lorsque l'organisme sollicité demande au requérant de préciser la demande, conformément à l'article 4, paragraphe 2, le délai prévu à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est suspendu jusqu'à réception d'une demande libellée de manière suffisamment précise.

#### **Art. 6.**

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

1. comportent des données à caractère personnel ;

Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.

2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur la personne physique concernée, nommément désignée ou facilement identifiable ;

Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.

3. 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.

#### **Art. 7.**

La demande de communication peut être refusée si :

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

#### **Art. 8.**

Chaque organisme visé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, désigne un agent chargé de la communication des documents.

## **Chapitre II - Commission d'accès aux documents**

### **Section I<sup>re</sup> - Attributions de la Commission d'accès aux documents**

#### **Art. 9.**

Une Commission dite "Commission d'accès aux documents", établie auprès du Premier ministre, ministre d'État, est chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents dans les conditions prévues par la présente loi. Elle conseille les organismes visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, sur toutes les questions relatives à l'application de la présente loi. Elle établit un rapport annuel.

#### **Art. 10.**

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

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

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

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

(4) Lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis que le document sollicité n'est pas communicable, l'organisme est tenu de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. Le délai du recours en réformation commence à courir à partir de la notification de la décision de confirmation du refus par l'organisme. Lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation du refus, le délai du recours en réformation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents.

## **Section 2 - Fonctionnement de la Commission d'accès aux documents**

### **Art. 11.**

(1) La Commission d'accès aux documents est composée de cinq membres, dont un magistrat, un représentant du Premier ministre, ministre d'État, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et un représentant du Service information et presse du Gouvernement. Les membres de la Commission d'accès aux documents sont nommés pour une durée de quatre ans par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre, ministre d'État. La présidence est assurée par le magistrat.

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

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

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

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

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

## **Chapitre III - Dispositions transitoire et finale**

### **Art. 12.**

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

**Art. 13.**

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

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,*  
*Ministre d'État,*  
**Xavier Bettel**

Genève, le 14 septembre 2018.  
**Henri**

---

Doc. parl. 6810 ; sess. ord. 2014-2015, 2016-2017 et 2017-2018.

---

