



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 «déli Lénk» est en faveur de l'entrevue en commission. Plusieurs membres de la commission rappellent qu'il y a eu des entrevues dans le contexte de l'analyse d'autres projets de loi. Il est également loisible au rapporteur d'entendre des associations ou organismes dans le cadre d'entrevues individuelles.

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

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

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

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

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

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

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

Echange de vues

Comment quantifier une «charge administrative excessive»?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

*

L'article 3 amendé se lirait comme suit:

«Art. 3. Principe de la Communication des documents

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

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

1. comportent des données à caractère personnel;

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

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

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

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

*

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

Article 4

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

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

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

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

2. Divers

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

Luxembourg, le 29 juin 2017

La secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

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