



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

FC/JW

P.V. ERMCE 27

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

Procès-verbal de la réunion du 10 juillet 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12, 13 et 19 juin 2017
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Rapporteur: Madame Simone Beissel
4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information
- Auteur: Monsieur Alex Bodry
- Continuation des travaux
3. Divers

*

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

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

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

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

*

Présidence: Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

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

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

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

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

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

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

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

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

* * *

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

Article 8

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 9 initial

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

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

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

Article 9 (1) initial

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

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

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

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

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

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

La durée du mandat pourrait être de quatre ans.

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

Article 9, paragraphe 2

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

Article 9, paragraphe 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 10

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

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

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

La commission ne partage pas cette vue.

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

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

Article 11

L'article 11 initial devient l'article 13.

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

«Art. 11. 13. Entrée en vigueur

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

3. Divers

Aucun point n'a été abordé sous ce chapitre.

* * *

Luxembourg, le 12 juillet 2017

La secrétaire,
Francine Cocard

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