

N° 6810¹³

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^{er} 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^{er}

L'article 1^{er} 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^{er}, paragraphe 1^{er}

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

La commission 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^{er}, 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^{er}.

Remarque concernant l'article 1^{er}, paragraphe 2 initial

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'en s'alignant sur la terminologie utilisée par la loi communale, il n'est pas indiqué de parler de « *tutelle* » communale à l'égard des établissements publics

existant au niveau communal ; 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^{er}, 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^{er}, 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^e 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^{er} afin de délimiter clairement le champ d'application matériel.

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

Le paragraphe 1^{er} 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^{er} tel qu'amendé, se lirait comme suit :

« Art. 1^{er}. 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^{er} ;
8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à ~~un~~ aux organismes visés à l'article 1^{er} au paragraphe 1^{er} ;
9. à la capacité des organismes visés à l'article 1^{er} au paragraphe 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs ;
10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement. »

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé du nouvel article 1^{er} qui pose, au paragraphe 1^{er}, 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^{er} de l'article 1^{er} (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^{er}, paragraphe 1^{er}, sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont **diffusés publiés** moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. ~~Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour. En cas de modification d'un document, la version publiée est mise à jour.~~ »*

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^{er} 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^{er} énonce le principe du droit d'accès, tandis que les articles 2 et 3 ont trait à la manière selon laquelle ce droit s'exerce.

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^{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 ;
- 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^{er}, paragraphe 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. »*

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'Etat.

Article 4

Cet article précise les cas dans lesquels le droit d'accès aux documents ne joue pas.

Paragraphe 1^{er}

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^{er} de l’article 4 devient le paragraphe 2 de l’article 1^{er} 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^{er}, paragraphe 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. »

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^{er}, paragraphe 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 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^{er}, paragraphe 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~~ 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^{er}, paragraphe 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 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^{er} de l'article 5 initial devenant l'article 4

Le paragraphe 1^{er} 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^{er}, paragraphe 1^{er}, 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^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat ou des communes.

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^{er}, paragraphe 1^{er}.*

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

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

(4) (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^{er} (1), alinéa 1^{er}, 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^{er} de l'article 6 initial (devenant l'article 5)

La commission parlementaire propose de formuler comme suit le premier alinéa du paragraphe 1^{er} 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^{er} du paragraphe 1^{er} 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^{er} 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^{er}, 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^{er} 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^{er}, paragraphe 1^{er} ;*

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^{er} de l'article 7 initial (devenant l'article 5)

Remarque générale

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

Dans le corps du texte, les termes « *autorité publique* » et « *administration* » sont à remplacer par « *organisme* », sauf à l'article 1^{er} 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^{er}

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 7 initial devient le paragraphe 1^{er} 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^{er} 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 prévus à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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^{er} de l'article 5 du texte réagencé se lit comme suit :

« (2) ~~Le~~ Ce délai **prévu au paragraphe 1^{er}** 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 prévus à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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^{er} 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^{er}, paragraphe 1^{er}, 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^{er}, 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^{er}* ».

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 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

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^{er}

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^{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. »

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^{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 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^{er} – Accessibilité des documents

Section I^{re} – Droit d'accès

Art. 1^{er}. (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^{er} ;
8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1^{er} ;
9. à la capacité des organismes visés au paragraphe 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs ;
10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

Section 2 – Modalités d'accès

Art. 2. Les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont 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^{er}, paragraphe 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.

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^{er}, paragraphe 1^{er}.

(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^{er}, alinéa 1^{er}, 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^{er}, paragraphe 1^{er} ;
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^{er} 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^{er}, alinéa 1^{er}, 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^{er}, paragraphe 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 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^{er}, paragraphe 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 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^{er}, paragraphe 1^{er}, désigne un agent chargé de la communication des documents.

Chapitre II – Commission d'accès aux documents

Section 1^{re} – 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^{er}, paragraphe 1^{er}, 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^{er}, paragraphe 1^{er}, 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

