



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

JM/vg

P.V. ERMCE 11

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

Procès-verbal de la réunion du 11 avril 2016

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016
2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte
- Présentation du projet de loi
- Désignation d'un rapporteur
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum remplaçant M. Lex Delles, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Edy Mertens remplaçant M. André Bauler, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roy Reding, M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes
M. David Wagner, observateur

M. Luc Feller, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Lex Delles, M. Serge Wilmes

*

Présidence : Mme Simone Beissel, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

2. 6810 Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

• *Présentation du projet de loi*

En guise d'introduction, Mme le Président revient sur l'historique du projet de loi sous rubrique qui consacre le droit des personnes physiques et morales à un accès général à tous les documents détenus par l'administration. Alors que dans le passé, celle-ci se voyait liée par le secret de l'information, le présent projet de loi tient compte des évolutions récentes en la matière, en mettant l'accent sur une politique d'ouverture en faveur des citoyens. Il s'agit toutefois de veiller à ce que l'esprit d'ouverture n'entrave pas le travail de l'administration au quotidien.

Le représentant ministériel présente le projet de loi sous rubrique, pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire n° 6810. Le texte repose, dans ses grands principes, sur le projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, projet de loi qui fut retiré du rôle de la Chambre des Députés le 5 mai 2015. Le texte sous rubrique s'inspire également de la proposition de loi n° 4676 concernant la liberté d'accès à l'information, déposée le 20 juin 2000 par M. Alex Bodry.

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

Alors que les administrations et services luxembourgeois communiquent leurs documents déjà aujourd'hui souvent de manière informelle, le droit national, à part quelques exceptions sectorielles, ne confère au citoyen aucun droit général pour réclamer la communication d'un document déterminé. L'objet du projet de loi est précisément de créer un tel droit. Il suit, dans ses grandes lignes, les principes recommandés par le Conseil de l'Europe dans sa Convention sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009, ainsi que les législations adoptées par les législateurs des pays voisins.

Dès la fin des années 70, le législateur a essayé d'associer les citoyens aux procédures administratives et ceci au stade même de l'élaboration de la décision administrative. La loi réglementant la procédure administrative non contentieuse, adoptée le 1^{er} décembre 1978, marqua un premier pas vers la modernisation du fonctionnement de l'administration en reconnaissant au citoyen aussi bien le libre accès au dossier relatif à sa situation administrative chaque fois que celle-ci était susceptible d'être atteinte par une décision administrative que le droit d'obtenir communication des motifs à la base d'une décision administrative individuelle.

Parallèlement, les législations successives dans le domaine de l'aménagement du territoire ont imposé aux communes l'obligation d'informer et de consulter les citoyens concernés par une décision de modification des zones d'aménagement. Déjà la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes prévoyait la publication de nouveaux plans approuvés par le Conseil communal, cela afin de permettre aux réclamants de présenter leurs objections. Ce principe est également inscrit dans la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire qui impose aux communes touchées par un plan d'aménagement partiel ou global élaboré à l'initiative du Gouvernement de mettre les personnes concernées en mesure de prendre connaissance du

dossier. L'accès aux documents par les personnes concernées occupe pareillement une place importante dans le cadre de la législation sur les établissements classés.

Dans un autre registre, le législateur a, à la fin des années 70, conféré au citoyen un droit d'accès et de rectification des données nominatives le concernant qui figurent dans une banque de données. Le législateur a inscrit ces principes dans la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques. La loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel a repris ces droits d'accès et de rectification tout en sanctionnant le refus de procéder aux rectifications par l'interdiction temporaire ou définitive du traitement.

Le Luxembourg ne suivit toutefois pas la tendance générale qu'on a pu observer dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne dans les années 80 et 90 et qui consistait à introduire dans les législations nationales respectives un droit d'accès général à l'information administrative. Le Grand-Duché continua à considérer l'accès à des documents administratifs comme un accès ponctuel limité à des domaines et secteurs clairement délimités, l'existence d'un intérêt personnel plus ou moins direct restant une condition sine qua non pour pouvoir faire jouer le droit à l'information. Une première ouverture visant à dépasser l'approche traditionnelle s'effectua dans le domaine de l'environnement, ceci par le biais de la loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information qui permet à toute personne désireuse de prendre connaissance d'une information concernant l'environnement d'en demander la communication. Le texte précité a été remplacé par la suite par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

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

Il est désormais proposé de franchir une étape supplémentaire et d'ouvrir davantage l'administration en direction des citoyens, en consacrant le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. Ainsi, l'administration devra prendre l'initiative de publier en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles en application des règles inscrites dans le projet de loi. L'obligation de diffuser ces documents présente pour l'administration l'avantage que la publication des documents y est simple et peu coûteuse alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, pratique, rapide et économique.

Etant donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré, le texte proposé prévoit la possibilité pour toute personne physique et morale de prendre l'initiative pour demander l'accès à un document. Les règles qui encadrent l'exercice du droit d'accès sont orientées vers une administration plus ouverte et plus transparente au niveau de son fonctionnement. C'est ainsi que le droit d'accès est étendu aux documents détenus par des personnes morales fournissant des services publics. Il en est de même des documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur et la Cour des Comptes.

Le projet de loi sous rubrique prévoit par ailleurs des restrictions au droit d'accès, notamment relatives à la communication des informations sur la politique économique, financière et commerciale de l'Etat. La communication des informations ne pourra être refusée que si leur publication est de nature à entraver le processus de décision.

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

le grand avantage pour le citoyen de pouvoir disposer d'une instance qui veillera à ce que les motifs de refus soient interprétés de manière restrictive par l'autorité publique.

La mise en place de cet organe devrait permettre de garantir l'homogénéité de l'application des dispositions à travers l'ensemble des administrations. La Commission offre encore l'avantage de l'expertise qu'une telle instance ne manquera pas de développer. Il s'agit en outre d'une voie de recours rapide et gratuite qui devrait permettre de réduire le nombre de recours en justice. Une telle Commission pourra, sur base de critères objectifs, conseiller les administrations intéressées sur le caractère communicable d'un document et contribuer au règlement des différends.

Article 1^{er}

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

Le texte énonce ensuite le principe que tous les documents détenus par une administration ou un service de l'Etat, une commune, un établissement public et une personne morale fournissant un service public sont accessibles.

Le champ d'application du projet de loi porte également sur les documents de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du Médiateur.

Il est envisageable de centraliser la gestion des documents accessibles au public, en la conférant à un seul service, comme le Service information et presse du Gouvernement ou le service guichet.lu, par exemple. Aucune décision n'a été prise à ce stade.

Article 2

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

Article 3

L'article sous rubrique prévoit que le droit d'accès aux documents est ouvert à toute personne physique ou morale. Le principe de l'égalité de tous en matière d'accès explique qu'il ne peut y avoir de distinction entre différentes catégories de demandeurs.

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

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

Article 4

Cet article précise les cas dans lesquels le droit d'accès aux documents ne joue pas. Ces restrictions sont nécessaires pour empêcher la communication de documents dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux. L'autorité

publique sollicitée devra, le cas échéant, mettre en balance l'intérêt de la communication d'un document et l'intérêt protégé par un motif d'exception. Etant donné que l'accès aux documents constitue la règle générale, les motifs d'exception doivent être interprétés de manière restrictive.

Article 5

Cet article fixe les principes qui régissent l'introduction d'une demande d'accès. La procédure est aussi simple que possible. Si une demande orale reste recevable, le texte dispose cependant que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité publique afin de conférer au demandeur une garantie pour ce qui est des délais de recours.

Article 6

L'article sous rubrique précise les modalités d'exercice de l'accès aux documents. En principe, l'accès au document prend la forme de la délivrance d'une copie. L'administration a la possibilité de délivrer des documents enregistrés sur support informatique.

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

Afin de permettre à l'administration de parer à une situation qui pourrait se présenter en raison de demandes trop nombreuses ou portant sur des domaines dans lesquels des copies en noir et blanc rendent le document incompréhensible, le paragraphe 3 prévoit la possibilité de fixer une redevance en cas de délivrance de copies d'un document.

En application du paragraphe 2, l'archivage d'un document administratif est sans influence sur l'exercice du droit d'accès garanti par la présente loi. En effet, lorsqu'un document est librement communicable en vertu de cette loi, il le reste, quel que soit l'endroit où il est conservé.

Article 7

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

L'accès à l'information dans les délais raisonnables est un des éléments essentiels dont dépend le succès du système qui est mis en place. Le délai de réponse est en principe d'un mois. Dans certains cas limitativement énumérés le délai peut être porté à deux mois. Le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus d'un mois vaut décision de refus.

Article 8

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

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

L'administration reste libre de suivre ou de ne pas suivre la recommandation de la Commission d'accès. Lorsque l'administration décide de maintenir son refus, le citoyen peut introduire un recours en annulation devant le juge administratif. Il en sera de même lorsque

le refus de communication est confirmé par la Commission d'accès. Dans ce dernier cas, le recours est dirigé contre le refus de l'administration, les avis de la Commission d'accès ne pouvant faire l'objet d'un recours.

Article 9

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

Article 10

L'article sous rubrique prévoit une dérogation à l'obligation de publication des documents accessibles qui ont été créés avant l'entrée en vigueur de la loi. Cette dérogation est nécessaire afin d'éviter que les administrations se retrouvent dans la situation matériellement impossible de devoir diffuser, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, tous les documents accessibles en vertu de la nouvelle loi, alors que la mise en place d'une banque de données qui regroupe tous ces documents, est un processus complexe.

Article 11

L'article sous rubrique fixe la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Suite à l'avis de la Commission d'accès sur le caractère accessible ou non d'un document, l'autorité publique concernée est dans l'obligation d'émettre une nouvelle décision. Si elle décide de maintenir le refus d'accès, le délai de recours en annulation devant le juge administratif commence à courir à partir du jour de la confirmation du refus par l'administration.
- Les dispositions du présent projet de loi ne portent pas dérogation à la réglementation en vigueur pour la consultation des archives des administrations de l'Etat et des communes conservées par les Archives nationales.
- Le représentant du groupe politique LSAP donne à considérer que le projet de loi n° 6811 consacre le principe de gratuité des informations du secteur public, alors que l'article 6, paragraphe 3 du projet de loi sous rubrique prévoit la possibilité d'introduire une redevance. Il s'agit de veiller à ce que les dispositions des deux projets de loi soient alignées.
- Il est précisé que les ONG, comme toute autre personne physique ou morale, disposent du droit d'accès aux documents détenus par l'autorité publique. Dès lors, elles n'ont pas besoin de préciser les motifs à la base de leur demande.
- Plusieurs intervenants donnent à considérer que les délais de réponse et de recours prévus dans le projet de loi sous rubrique peuvent s'avérer assez longs pour les requérants.
- Le représentant du groupe politique LSAP estime que le principe du « silence vaut rejet » prévu à l'article 7, paragraphe 4 va à l'encontre des intérêts des citoyens.

- Le représentant ministériel indique qu’il n’existe pas de chiffres concernant le nombre de demandes d’accès aux documents détenus par les autorités publiques. Depuis l’entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, deux demandes tombant sous les dispositions de cette loi ont été enregistrées. Il est à prévoir que le projet de loi sous rubrique va susciter un intérêt plus conséquent, notamment pour ce qui est des informations requises par les médias.
- Le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » émet un certain nombre de réserves face au présent projet de loi, notamment pour ce qui est des exceptions prévues à l’article 4. Il propose d’entendre les points de vue des représentants du Mouvement écologique et du Conseil de Presse lors d’une prochaine réunion de la Commission. Il est décidé de reporter la décision à la réunion de la Commission du 9 mai 2016. A cette même occasion, les membres de la Commission entendent se voir présenter la circulaire réglant la collaboration entre journalistes et administrations publiques.
- Le représentant du groupe politique CSV estime que la personne physique et morale, dont les données privées font objet d’une demande d’accès, devrait en être informée par l’autorité publique concernée.
- Le représentant ministériel signale que, dans le cadre de l’élaboration du projet de loi sous rubrique, le Gouvernement a eu trois entrevues avec le Conseil de Presse. A ces occasions, le Conseil se serait exprimé en faveur d’un accès privilégié des médias aux documents détenus par les autorités publiques. Si un tel accès privilégié n’a pas été retenu, le Ministère d’Etat estime que de telles dispositions devraient de toute manière plutôt trouver leur place dans la législation relative à la liberté d’expression dans les médias que dans le projet de loi sous rubrique.

- ***Désignation d’un rapporteur***

La Commission désigne son Président, Mme Simone Beissel, comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

3. Divers

Aucun point divers n’est abordé.

Luxembourg, le 11 avril 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Joëlle Merges

Le Président,
Simone Beissel