



CHAMBRE DES SALAIRES  
LUXEMBOURG

Projet No 06/2013-1

5 février 2013

## Accès aux documents administratifs

### *Texte du projet*

Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

#### Informations techniques :

<b>No du projet :</b>	06/2013
<b>Date d'entrée :</b>	5 février 2013
<b>Remise de l'avis :</b>	meilleurs délais
<b>Ministère compétent :</b>	Ministère d'Etat
<b>Commission :</b>	Commission Economique

.... Procedure consultative ....



## **Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration**

### **Exposé des motifs**

Le droit d'accès des personnes aux documents détenus par l'administration et le devoir de communication de l'administration constituent des principes qui sont largement reconnus dans les pays de l'Union européenne. 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 mis en place par les législateurs dans les pays voisins et consacre le droit des personnes physiques et morales à un accès général à tous les documents détenus par l'administration. Ce droit est, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe et à l'instar des législations étrangères, assorti de certaines exceptions qui visent à protéger différents intérêts publics et privés.

Le projet de loi marque ainsi le terme provisoire d'une évolution qui aura conduit le législateur dans un premier temps à accorder au citoyen un droit d'accès à l'information administrative dans une optique de protection de ses droits et de ses intérêts, droit qui a été étendu par la suite à des domaines ponctuels sans que le citoyen ne doive nécessairement faire valoir un intérêt personnel pour exercer son droit et qui désormais s'appliquera d'une façon générale à l'ensemble de l'information administrative sans qu'ici encore le citoyen ne soit obligé de faire valoir un intérêt personnel pour avoir accès à l'information qu'il sollicite.

- **De la procédure administrative non contentieuse vers un accès ponctuel à l'information administrative**

Compte tenu du fait que les citoyens étaient de plus en plus fréquemment concernés dans leur vie quotidienne par l'action administrative, le législateur a essayé de les associer dès la fin des années 70 aux procédures administratives et ceci au stade même de l'élaboration de la décision administrative. Tenant compte des recommandations émises en la matière par le Conseil de l'Europe, le législateur luxembourgeois a adopté le 1<sup>er</sup> décembre 1978 la loi réglementant la procédure administrative non contentieuse, celle-ci marquant à l'époque une étape importante dans le renforcement de la transparence administrative et dans l'association du citoyen à l'action administrative. Elle fut 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. En outre, toute personne concernée pouvait se faire communiquer les éléments d'information sur lesquels l'administration entendait se baser pour prendre une

décision administrative. De même, le citoyen s'est vu octroyer le droit d'être entendu et d'obtenir communication de son dossier personnel.

Les auteurs du projet de loi soulignèrent à l'époque la nécessité de renforcer la relation entre le citoyen et l'administration en notant dans l'exposé des motifs que « ...le dialogue et l'obligation d'expliquer le pourquoi de la décision la fera plus aisément accepter par les intéressés, facilitant l'action administrative et établissant un climat de plus grande confiance entre les administrés et l'Administration ». Cette loi représente dès lors une étape décisive dans l'évolution des relations entre le citoyen et l'administration luxembourgeoise.

La procédure administrative non contentieuse, tout en gardant évidemment sa raison d'être, ne va toutefois pas suffisamment loin dans la reconnaissance des droits des citoyens à l'égard de l'action administrative, alors notamment qu'elle limite l'accès au dossier personnel dans le contexte de décisions administratives individuelles. Le citoyen doit dès lors pouvoir faire valoir un intérêt personnel direct pour accéder à l'information.

Parallèlement à l'instauration de la procédure administrative non contentieuse, une évolution s'est faite à d'autres niveaux dans divers domaines, évolution qui vise à forcer l'administration à s'ouvrir davantage sur le citoyen et à expliquer sa démarche.

Ainsi, 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. Outre la convocation d'une réunion d'information publique, le collège échevinal est tenu de communiquer les observations des réclamants au ministre. Cette procédure a été reprise pour l'élaboration d'un plan d'occupation du sol telle qu'elle est décrite dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

L'accès aux documents par les personnes concernées occupe pareillement une place importante dans le cadre de la législation sur les établissements classés. Ce droit fut inscrit dans la loi du 16 avril 1979 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes en imposant au requérant d'une autorisation de déposer les plans y relatifs à la commune où l'établissement est projeté, cela afin de permettre aux intéressés de les consulter.

Dans un autre registre, étant entendu qu'ici tant le secteur public que le secteur privé sont concernés, mais toujours dans la perspective de l'information du citoyen, 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. Soucieux de protéger les personnes contre une utilisation abusive de données nominatives, le législateur a introduit le principe de l'information préalable des personnes auprès desquelles sont recueillies des données nominatives en vue d'un traitement informatique. Toute personne a en outre le droit d'interroger le propriétaire d'une banque de données en vue de savoir si la banque contient des données nominatives le concernant. Le titulaire d'un droit d'accès peut exiger la rectification, la suppression ou la mise à jour des données inexacts. 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 États 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. Cette législation, tout en lui accordant des droits substantiels, se situait dès lors résolument dans la perspective de la protection du citoyen, et non dans celle de l'exercice d'un droit à l'information pur et simple.

Une première ouverture d'importance visant à dépasser l'approche traditionnelle s'effectua dans le domaine de l'environnement. Le droit communautaire s'est intéressé ici depuis le début des années 1990, à la liberté d'accès à l'information, ce qui explique que le domaine de l'environnement représente le premier secteur dans lequel le législateur a reconnu un droit d'accès général à l'information administrative, cela par le biais de la loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, loi qui a transposé en droit luxembourgeois la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Rompant avec les traditions en place, cette loi permet à toute personne désireuse de prendre connaissance d'une information concernant l'environnement d'en demander la communication. Il est particulièrement important de relever que la personne intéressée n'a pas besoin de faire valoir un quelconque intérêt en vue de la communication d'un document. Afin de protéger toutefois différents intérêts publics et privés, la loi impose des exceptions au droit à l'information.

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 qui a transposé en droit interne la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE. Dans ses travaux préparatoires à la directive, la Commission européenne a justement souligné que l'accès aux documents de l'administration représente un facteur important pour mieux intégrer le citoyen au déroulement de l'action administrative en notant que « la reconnaissance d'un large accès à l'information permet de sensibiliser le public et de

susciter son intérêt ... ce qui mènera également à une plus grande participation du public aux processus de décision ».

Ceci dit, et 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.

- **Vers une relation plus ouverte entre le citoyen et l'Administration**

Exception faite du domaine de l'environnement, l'effort de l'État pour assurer l'accès des citoyens à l'information administrative s'est fait plutôt à travers des initiatives ponctuelles. Avec la mise en place du site Internet « Legilux » et avec la codification des textes législatifs, telle encore la récente publication d'un Code du travail, l'État a facilité depuis la fin des années 90 l'accès des citoyens aux textes législatifs et réglementaires essentiels. Cet effort s'est accentué avec la mise en place des sites Internet des départements ministériels qui recourent de plus en plus à cet instrument pour diffuser leur information. Cet outil de la communication avec le citoyen devrait par ailleurs être utilisé pour procéder à la diffusion systématique des documents les plus fréquemment demandés et pour permettre à l'administration de suffire à l'obligation de diffusion des documents administratifs qui lui sera imposée par la nouvelle législation.

Même si l'Internet et les nouvelles technologies de l'information offrent des possibilités nouvelles de consultation et d'échange d'informations avec le citoyen, les administrations doivent améliorer parallèlement les modes traditionnels d'information au contact direct du citoyen.

Face à l'imbrication et à la superposition de textes de plus en plus techniques et à la complexification de l'action administrative qui en résulte, la reconnaissance d'un accès général à l'information détenue par l'administration, le citoyen choisissant librement l'information qui l'intéresse sans devoir documenter un intérêt personnel direct, constitue une nécessité. L'accès aux documents rendra les administrations plus accessibles, leur fonctionnement plus transparent et accentuera leur proximité par rapport aux citoyens. En cela, le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration s'inscrit dans la ligne des réformes initiées au cours des dernières années et qui ont consisté à affirmer à tous les niveaux les droits des citoyens dans leurs rapports avec l'autorité publique.

Ainsi, la politique de simplification administrative, l'institution entre autres de la fonction du Médiateur ou encore la mise en avant de l'instrument du référendum à travers la réforme de la Constitution et la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, en relation avec la reconnaissance désormais d'un droit d'accès aux documents détenus par l'administration, permettront de réorienter et de rééquilibrer de façon fondamentale la relation entre le citoyen et l'administration, un citoyen mieux informé étant à même d'intervenir en toute connaissance dans les processus décisionnels.

L'accès aux documents de l'administration constituera par ailleurs un élément qui conduira les citoyens à s'intéresser davantage à l'action administrative tout en donnant à l'administration la possibilité d'informer le citoyen sur les raisons qui l'amènent à agir et de donner plus de visibilité à son action. L'accès aux documents constituera ainsi un moyen pour faire connaître les projets et l'action de l'autorité publique face aux citoyens. La légitimité de l'action publique et la confiance des citoyens dans l'administration en sortiront renforcées.

- **Les principales orientations du projet de loi**

L'analyse des législations des États membres de l'Union européenne montre que le Luxembourg présente un certain retard au niveau de la communication des actes de l'administration. Le présent projet de loi vise à combler ce retard.

À ce titre, il a été tenu compte des recommandations du Conseil de l'Europe synthétisées dans un guide préparé par un groupe de spécialistes sur l'accès aux informations officielles du Comité directeur pour les droits de l'homme publié en 2004, celles-ci ayant débouché à l'adoption, en date du 16 juin 2009, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. Le projet de loi est par ailleurs inspiré de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ainsi que du modèle français de l'accès aux documents administratifs modifié en dernier lieu le 6 juin 2005 et de la législation allemande, le « Informationsfreiheitsgesetz des Bundes », entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2006. Finalement, il a été tenu compte de la proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information déposée en date du 20 juin 2000 par Monsieur le Député Alex Bodry.

L'analyse des législations étrangères montre que ces textes reposent tous sur la même structure. Ils consacrent d'abord le principe d'un accès général à tous les documents administratifs, principe qui est toutefois assorti de restrictions parfois absolues, d'autres fois relatives qui sont justifiées par certains intérêts publics ou privés qu'il convient de protéger. Les textes des législateurs étrangers comportent ensuite des dispositions précisant la forme de la demande, réglant les modalités de l'exercice du droit d'accès et définissant les voies de recours des citoyens. À l'instar de la proposition de loi de Monsieur le Député Alex Bodry, le présent projet de loi entend également suivre cet agencement.

Le projet de loi vise à garantir à toute personne physique et morale le droit d'accéder à sa demande à des documents détenus par les autorités publiques, et cela quel que soit le support du document. Ainsi, la détention d'un document par l'administration est suffisante pour rendre le document en principe communicable. Le Gouvernement n'a pas voulu procéder à une énumération des documents accessibles (dossiers, rapports, études, comptes-rendus, directives, circulaires, notes,...), étant donné que l'administration luxembourgeoise ne connaît pas une nomenclature clairement hiérarchisée. Face à la diversité des formes que peut prendre un document, le projet de loi définit le principe d'un accès général à tous les documents détenus par l'administration. Ce n'est dès lors pas la forme du document qui est le critère déterminant pour définir le document accessible mais la détention du document par les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements

publics placés sous leur tutelle. Cette option a également été retenue par le législateur dans d'autres pays. Ainsi, en Belgique, le document administratif est défini comme « toute information sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » tandis que le législateur allemand a retenu que les « amtliche Informationen » sont « jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung ». L'option retenue par les auteurs du projet de loi répond en outre à la Convention précitée du Conseil de l'Europe qui désigne par documents publics « toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques ».

Le Conseil de l'Europe souligne dans ses publications que des limitations au droit d'accès général sont nécessaires dans une société démocratique. Le projet de loi prévoit dès lors, à l'instar des législations étrangères, des restrictions au droit d'accès. Ainsi, le Conseil de l'Europe estime nécessaire de protéger différents intérêts fondamentaux qui peuvent entrer en conflit avec le droit d'accès. Ces intérêts concernent la sécurité nationale, la sûreté publique, la prévention et la recherche d'activités criminelles, la protection de la vie privée, la protection des intérêts commerciaux et des autres intérêts économiques, l'égalité des parties à une instance juridictionnelle, la politique économique, la confidentialité des délibérations des autorités publiques et la nécessité pour l'administration de pouvoir réagir face à des demandes excessives et abusives. La protection de ces intérêts peut justifier une restriction de l'accès, étant entendu que les motifs d'exception devront être interprétés de manière restrictive.

Il est prévu de faire du droit d'accès aux documents détenus par l'administration un droit dont jouit toute personne. Les formalités concernant les demandes sont minimales. En principe, le demandeur n'a pas besoin de justifier d'un intérêt particulier pour accéder à un document. La procédure prévoit comme seule condition que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité compétente. Ceci n'empêche évidemment pas qu'il soit également donné suite à des demandes non écrites, mais dans ce cas, l'applicabilité de la procédure de recours ne pourra être garantie. Au service des citoyens, l'administration à laquelle la demande est adressée et qui ne détient pas les documents demandés devra orienter le demandeur vers l'autorité publique compétente. Le projet de loi fixe finalement des délais contraignants endéans lesquels le document devra être remis au demandeur.

En ce qui concerne les modalités d'exercice du droit d'accès, l'accès aux documents donne en principe lieu à la délivrance d'une copie, les administrations ne disposant pas nécessairement des lieux appropriés pour permettre une consultation sur place, celle-ci supposant la création de locaux spécifiques pour recevoir le public. C'est pour cette raison que l'accès est effectué en principe de manière gratuite. Une administration a toutefois la possibilité d'inviter le demandeur à consulter le document sur place notamment si la reproduction nuit à la conservation du document ou lorsqu'elle s'avère trop difficile en raison par exemple de la taille du document.

## Texte du projet de loi

### **Article 1<sup>er</sup>. – Objet**

(1) La loi vise à assurer aux personnes physiques et aux personnes morales un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'État, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle, désignés ci-après par le terme « autorités publiques », dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.

(2) La loi ne s'applique pas aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, le Médiateur et la Cour des Comptes.

### **Art. 2. – Principe de la communication des documents**

Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les administrations et services de l'État et sous réserve des dispositions de l'article 4, les autorités publiques sont tenues de communiquer les documents qu'ils détiennent, quel que soit leur support, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, par écrit ou par voie électronique, sans que celle-ci ne soit obligée de faire valoir un intérêt.

### **Art. 3. – Diffusion des documents administratifs**

Les autorités publiques visées à l'article 1<sup>er</sup> sont tenues de procéder à la publication, sous une forme appropriée et facilement accessible au public, des documents qu'ils détiennent et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population. Ces documents sont diffusés dans la mesure du possible moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

### **Art. 4. – Limites à la communicabilité des documents**

(1) Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte :

- aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public ;
- à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée ;
- à l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et au bon fonctionnement de la justice ;
- à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ;
- à des droits de propriété intellectuelle ;
- à un secret protégé par la loi ;
- au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique ;
- aux intérêts commerciaux et économiques de l'État ;

- à la capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière ;
- à la confidentialité des délibérations du Gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif.

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

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

(3) L'autorité publique peut rejeter une demande de communication dans les cas où :

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

(4) Les motifs de refus visés aux paragraphes (1), (2) et (3) sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation du document. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer.

(5) Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions non communicables mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.

## **Art. 5. – Forme de la demande**

(1) La demande doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir notamment les éléments permettant d'identifier le ou les documents demandés. Les demandes peuvent être formulées librement ou sur base de formulaires types qui sont mis à la disposition du demandeur par l'administration.

(2) Chaque autorité publique désigne un fonctionnaire chargé de la communication des documents.

(3) Lorsque l'autorité sollicitée ne détient pas le document demandé elle transmet la demande à l'autorité qui en est le détenteur, dans la mesure où celle-ci est directement identifiable. Elle en informe le citoyen qui a introduit la demande d'accès au document.

(4) Pour les demandes formulées de manière trop générale, l'autorité publique invite le demandeur, au plus tard avant l'expiration du délai prévu à l'article 7, paragraphe (1), alinéa 1, à préciser sa demande d'information.

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

(1) L'accès aux documents s'exerce :

- par la délivrance de copies en un seul exemplaire ;
- par la transmission par voie électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique et si le demandeur a communiqué une adresse électronique à l'administration ;
- par la consultation sur place lorsque la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible en raison de la nature du document demandé. Il en est de même lorsque la demande porte sur des documents volumineux.

(2) L'exercice du droit à la communication ou à la consultation institué par la présente loi exclut, pour les bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales, les documents en question.

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

(4) Un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel des frais de reproduction.

## **Art. 7. – Communication des documents**

(1) L'information demandée est mise à la disposition du demandeur dans le mois qui suit la réception de la demande par l'autorité publique.

Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque :

- le volume et la complexité des informations demandées sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;
- la demande est adressée à l'autorité qui ne détient pas le document ;
- l'autorité doit procéder, en application de l'article 4 paragraphe (5), au retrait des mentions qui ont trait aux intérêts protégés ;
- le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux archives publiques.

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

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

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

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

### **Art. 8 – Voies de recours**

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

(2) Contre la décision de refus, un recours est ouvert devant le tribunal administratif, qui statue comme juge des référés. Le recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision de refus explicite ou à compter de l'expiration du délai visé à l'article 7 paragraphe (4).

La requête en référé contient les noms et domicile des parties, l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions et l'énonciation des informations dont la communication ou la consultation ont été refusées. La requête, en autant d'exemplaires que de parties en cause, et en général toutes les productions des parties sont déposées au greffe du tribunal administratif au plus tard avant l'audience fixée par le président du tribunal administratif ou par celui qui le remplace. L'autorité compétente transmet uniquement au président du tribunal administratif, par la voie du greffe, les informations litigieuses.

Le président du tribunal administratif peut, si le recours est recevable et fondé, enjoindre à l'autorité publique de rendre disponibles, selon la forme la plus appropriée, les informations litigieuses en tout ou en partie.

Les décisions sont rendues sous forme d'ordonnances. Elles sont notifiées au requérant et à l'autorité compétente par le greffe du tribunal administratif, par lettre recommandée.

Elles peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative.

(3) En cas de contestation sur les frais de copies visés à l'article 6, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision intervenue.

**Art. 9. – Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Mémorial.

## Commentaire des articles

### **Article 1**

Cet article énonce le principe général que tous les documents détenus par l'administration sont accessibles. Il suffit que les documents sollicités revêtent un caractère administratif, qu'ils se rapportent donc à la gestion d'une activité administrative. Les documents étrangers à la gestion administrative d'un service public et que l'administration est venue à détenir dans le cadre de ces activités ne sont pas accessibles. Ainsi, les documents qui se rapportent à la gestion d'une activité industrielle et commerciale exercée, par exemple, par un établissement public à caractère industriel et commercial tel qu'il est défini par l'instruction du Gouvernement en Conseil du 11 juin 2004 sur la ligne de conduite et les règles générales en matière de création d'établissements publics ne sont pas accessibles.

Le droit d'accès s'exerce à l'égard de tous les documents détenus par une autorité publique. Celle-ci peut donc se voir réclamer un document dont elle n'est pas l'auteur. Une approche différente risquerait de limiter le droit à communication d'un document.

Les documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, la Cour des Comptes et le Médiateur ne rentrent pas dans le champ d'application de la future loi sur l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. L'exclusion du champ d'application du projet de loi, des documents de la Chambre des Députés et du Conseil d'État ainsi que des actes du Médiateur vise à marquer leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif. A noter encore que les actes d'instruction du Médiateur peuvent contenir des informations confidentielles dont la publicité pourrait contrarier l'instruction des dossiers. Il appartiendra, le cas échéant, à ces institutions de déterminer s'ils souhaitent rendre leurs documents accessibles au public et de définir leur propre politique dans le domaine de l'accès aux documents.

### **Article 2**

L'article 2 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 différents types de demandeurs. Conformément à l'article 2 de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, il n'est pas fait de distinction entre différentes catégories de personnes.

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

### **Article 3**

Cet article impose, en s'inspirant d'une part d'un principe inscrit à l'article premier de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et d'autre part des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, aux administrations de publier régulièrement les documents essentiels relatifs aux activités relevant de leur compétence. Ce devoir d'information de l'administration peut être considéré comme un complément au droit des personnes à la communication des documents de l'administration. Il s'agit en fait de la généralisation d'une mission que le Service information et presse du Gouvernement (SIP) remplit depuis des années, cela en application de l'article 32 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et qui confère au SIP, entre autres, la mission d'assurer l'information de la presse, mais également du public et des milieux intéressés sur les activités de l'Etat. C'est à ce titre que le SIP diffuse régulièrement sur le site Internet du gouvernement des documents de toute nature élaborés par les ministères et administrations publiques.

Cette obligation de diffusion est réalisable, notamment en raison du développement des nouvelles technologies de l'information mettant ainsi à la disposition des administrations un outil performant pour permettre un accès rapide, facile et direct à l'information.

Certes, le développement d'Internet et des nouvelles technologies de l'information en général n'est pas susceptible de transformer à lui seul les relations des citoyens avec les administrations, mais les avantages de la diffusion de l'information sur Internet sont importants et apparents : la publication des documents y est simple et peu coûteuse pour l'éditeur alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, commode, rapide et économique. L'égal accès aux nouvelles technologies n'étant toutefois pas assuré, cette voie d'accès devra demeurer une alternative à des modes d'accès plus traditionnels.

### **Article 4**

Cet article précise les cas dans lesquels le droit d'accès aux documents ne joue pas. Ces restrictions sont nécessaires pour empêcher la communication de documents dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux. L'autorité publique sollicitée devra, le cas échéant, mettre en balance l'intérêt de la communication d'un document et l'intérêt protégé par un motif d'exception. Etant donné que l'accès aux documents constitue la règle générale, les motifs d'exception doivent être interprétés de manière restrictive.

Le paragraphe (1) de l'article 4 énumère certains types de documents qui ne peuvent être communiqués à quiconque en raison du caractère sensible de leur contenu. Les intérêts à protéger sont essentiellement ceux qui figurent également dans les législations étrangères.

Ainsi, les documents dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité du Grand-Duché ou à la sécurité des personnes ne peuvent pareillement être communiqués. Il s'agit par exemple de documents relatifs aux installations militaires, de plans de sécurité ou de plans de protection de certaines infrastructures critiques. Il en est de même des documents qui peuvent contenir des informations d'ordre personnel ou privé et dont la communication serait contraire à la protection du respect de la vie privée.

Les documents dont la communication risquerait de porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles ne peuvent être communiqués à quiconque sur le fondement de la présente loi. Cette limitation peut, par exemple conduire, tel qu'exposé dans le rapport explicatif qui accompagne la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, à refuser l'accès à des documents reçus par l'autorité publique dans le cadre d'une procédure juridictionnelle dans laquelle elle est partie, cela conformément à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui consacre le droit à un procès équitable. Il y a lieu d'apprécier dans ce cas de figure si la communication du document en raison de son contenu est de nature à empiéter sur le débat devant le juge.

Ne sont pas communicables non plus les documents dont la communication pourrait entraver la recherche de faits punissables, exception qui ne vise pas uniquement les instructions engagées par les autorités policières et judiciaires mais également celles menées par d'autres entités dans le cadre de leur compétence comme le Conseil de la Concurrence ou l'Inspection générale du Travail. Donner libre accès à ce type de documents risquerait de nuire aux enquêtes.

Les documents dont la publication violerait les secrets commerciaux et industriels des entreprises ne sont pas communicables. Sont visés le secret des procédés portant sur les informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication, le secret des informations économiques et financières qui ont trait à la situation économique d'une entreprise et le secret des stratégies commerciales qui concerne des informations sur les prix et pratiques commerciales d'une entreprise.

Il en est de même des documents dont la publication risquerait de porter atteinte aux intérêts commerciaux et économiques de l'État. L'objectif principal de cette exception est d'empêcher des atteintes aux positions de négociation de l'État. Il peut s'agir, par exemple, des négociations qui sont menées avec un autre État au sujet du prix d'acquisition de droits d'émission de gaz à effet de serre à l'étranger.

Afin de permettre au pouvoir exécutif de préparer ses décisions et pour assurer la confidentialité des délibérations du Gouvernement, les documents qui se rattachent directement aux décisions des membres du Gouvernement, tels que les procès-verbaux des réunions du Gouvernement ou de comités interministériels réunissant les membres du Gouvernement, ainsi que les échanges de courriers ministériels, les notes et comptes rendus de réunions élaborés lors de la phase préparatoire à des

projets ne sont pas communicables. Sont également visés les comptes rendus d'une réunion dans laquelle des membres du Gouvernement ont débattu d'un projet ainsi que les documents qui retracent les délibérations gouvernementales, qu'il s'agisse de courriers échangés entre des ministres et/ou les principaux responsables des ministères. La référence aux autorités relevant du pouvoir exécutif exclut les délibérations des autorités locales. Cette disposition est nécessaire pour préserver la qualité du processus décisionnel en permettant, suivant le rapport explicatif qui accompagne la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, « un espace libre pour penser ».

Le paragraphe (2) de cet article prévoit des restrictions à la communication de documents qui comportent des informations personnelles. La communication de ces documents est en principe réservée aux seules personnes concernées.

Le respect de la vie privée des personnes explique que les documents qui contiennent des informations d'ordre personnel ou privé ne sont accessibles qu'à la personne concernée.

La disposition en question ne fait toutefois pas forcément obstacle à la communication du document dans sa totalité. En effet, il suffit bien souvent d'occulter certaines mentions pour que le document devienne librement accessible.

Le paragraphe (3) prévoit des exceptions au droit d'accès qui ne jouent pas automatiquement.

Ainsi, le droit d'accès ne porte que sur des documents achevés. En effet, l'administration doit avoir la possibilité de modifier un projet en cours d'élaboration, cela à l'abri de pressions susceptibles de s'exercer au cours de la phase d'élaboration.

Les documents qui ont fait l'objet d'une diffusion publique échappent également à l'obligation de communication, puisque les citoyens sont censés pouvoir se les procurer par leurs propres moyens. Sont visés les documents publiés par des modes de publicité qui offrent au demandeur des garanties équivalentes à celles qui résultent du droit d'accès (Mémorial, Internet). Cette disposition devrait en outre amener les administrations à procéder régulièrement à la publication des documents qui sont censés intéresser le public.

Ensuite, l'autorité publique n'est pas tenue de faire droit aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. Peuvent être considérées comme abusives les demandes qui traduisent, par leur caractère répétitif et systématique, une volonté de perturber le fonctionnement normal de l'administration. Le demandeur doit avoir manifestement pour objectif de détourner l'esprit de la loi et d'entraver la bonne marche de l'administration. Il y a encore lieu de préciser que la seule circonstance qu'une demande porte sur la communication d'un grand nombre de documents ne la rend pas automatiquement abusive.

Enfin, le projet de texte comporte une disposition analogue à celle prévue dans la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et selon laquelle l'autorité publique n'a pas besoin de publier des

communications internes. Il s'agit notamment des notes adressées par un fonctionnaire à un ministre ainsi que des échanges de courriers et de courriels entre les membres du Gouvernement, entre les membres du Gouvernement et leurs fonctionnaires ou entre les fonctionnaires de différents départements ministériels.

Le paragraphe (5) prévoit une possibilité pour conférer le caractère publiable à un document qui ne peut en principe être communiqué en raison du caractère sensible de son contenu. En effet, il suffit parfois d'occulter certaines mentions pour que le document devienne librement accessible à quiconque. Dans certains cas cette solution sera toutefois impossible à mettre en oeuvre, soit parce que le document se présente comme un tout dont il est impossible de dissocier certains passages, soit parce que le nombre des mentions à occulter lui ferait perdre tout son sens.

### **Article 5**

Cet article fixe les principes qui régissent l'introduction d'une demande d'accès.

La procédure est aussi simple que possible. La seule condition est que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité publique. L'autorité publique sollicitée pourra évidemment traiter une demande orale. Pour assurer toutefois l'efficacité des droits de recours, le citoyen a intérêt à faire une demande écrite.

Le demandeur doit indiquer le plus d'éléments possibles afin de permettre à l'administration d'identifier le document qui correspond au but recherché. Si toutefois, l'autorité n'arrive pas à identifier le document susceptible d'intéresser le demandeur en fonction des données reçues, elle n'est pas obligée de continuer sa recherche. L'autorité publique invitera le demandeur à préciser sa demande si la recherche de l'information sollicitée implique un effort de recherche disproportionné en raison d'une demande concernant un domaine trop vaste ou un volume trop important de documents.

Une autorité saisie d'une demande de communication portant sur un document qu'elle ne détient pas ou qu'elle n'a pas compétence pour communiquer elle-même transmet la demande à l'autorité compétente et en avise l'intéressé.

### **Article 6**

L'article 6 précise les modalités d'exercice de l'accès aux documents. En principe, l'accès au document prend la forme de la délivrance d'une copie. L'envoi d'une copie du document sollicité évite au citoyen de se déplacer et à l'autorité de devoir aménager un lieu de consultation. L'administration a la possibilité de délivrer des documents enregistrés sur support informatique. Il se peut par exemple que le document demandé soit accessible par Internet. Dans ce cas, l'autorité publique sollicitée peut orienter le demandeur vers cette source alternative, à condition toutefois qu'elle soit facilement accessible pour le demandeur.

Il est entendu que l'administration sollicitée n'est pas tenue de retravailler un document non disponible sous forme électronique au moment de la demande pour le rendre disponible par la voie électronique.

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

Dans la plupart des États de l'Union européenne la possibilité du paiement d'une redevance est prévue par le législateur. Etant donné toutefois que le projet de loi fait de la délivrance d'une copie la règle générale, que l'exigence d'une redevance pourrait être considérée comme ayant un effet dissuasif et que le paiement d'une redevance implique une charge administrative difficile à mesurer, il est envisagé d'opérer l'envoi du document dans une première phase à titre gratuit.

Afin de permettre toutefois à l'administration de parer à une situation qui pourrait se présenter en raison de demandes trop nombreuses ou portant sur des domaines dans lesquels des copies en noir et blanc rendent le document incompréhensible, le paragraphe (4) prévoit la possibilité de fixer une redevance en cas de délivrance de copies d'un document.

En application du paragraphe (3), l'archivage d'un document administratif est sans influence sur l'exercice du droit d'accès garanti par la présente loi. En effet, lorsqu'un document est librement communicable en vertu de cette loi, il le reste, quel que soit l'endroit où il est conservé.

## **Article 7**

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

L'accès à l'information dans des délais raisonnables est un des éléments essentiels dont dépend le succès du système qui est mis en place. Le délai de réponse est en principe d'un mois. Dans certains cas limitativement énumérés le délai peut être porté à deux mois, sous condition d'en informer le demandeur avant l'écoulement du délai d'un mois. Le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus d'un mois vaut décision de refus. Le demandeur pourra en saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

## **Article 8**

Cet article prévoit la voie de recours contre le refus d'une administration de communiquer un document.

Les instances internationales comme le Conseil de l'Europe ou la Commission européenne recommandent en principe aux États de prévoir des procédures rapides. C'est pour cette raison qu'il est envisagé de ne pas retenir le recours de droit

commun, à savoir le recours en annulation, mais d'inscrire dans le texte du projet de loi une voie de recours moins formaliste et plus rapide.

À l'instar du recours inscrit dans la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement qui a transposé dans notre droit interne la directive 2003/4/CE, cet article prévoit le recours en référé devant le président du Tribunal administratif.

Fiche financière

**concernant les frais de consommation et d'entretien annuels  
(article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la  
Trésorerie de l'Etat)**

Les frais supplémentaires engendrés par le projet de loi sont celles liées au traitement des demandes de communication et des frais de photocopies, ces derniers pouvant cependant être répercutés auprès du demandeur.

## Fiche d'évaluation d'impact

### Mesures législatives, réglementaires et autres

**Intitulé du projet:** Projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

**Ministère initiateur:** Ministère d'État

**Auteur(s) :** Marc Colas / Luc Feller

**Tél :**

**Courriel :**

**Objectif(s) du projet :** Le texte proposé règle l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration.

**Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :** L'avant-projet de loi concerne tous les services et administration de l'État ainsi que les communes.

**Date :**

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui x Non

Si oui, laquelle/lesquelles : **Le texte proposé a été soumis à l'avis du Conseil de Presse et du « Préconseil »**

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales :

Oui X Non

- Citoyens :

Oui X Non

- Administrations :

Oui X Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ?

Oui  Non  N.a.<sup>1</sup> X

(c.à d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?

Oui X Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?

Oui  Non

Remarques/Observations : **Le texte ne modifie pas la législation existante**

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ?

Oui  Non

Remarques/Observations : **Le texte ne vise pas les régimes d'autorisation et de déclaration.**

---

<sup>1</sup> N.a. : non applicable.

- Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non X
6. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui  Non  N.a. X
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>3</sup> ? Oui  Non  N.a. X
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
7. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui  Non  N.a. X
  - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui X Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui  Non  N.a. X
8. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui  Non  N.a. X
- Si oui, laquelle :
9. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Sinon, pourquoi ? Oui  Non  N.a. X
10. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a. simplification administrative, et/ou à une
  - b. amélioration de la qualité réglementaire ?
- Oui  Non X  
Oui  Non X
- Remarques/Observations :
11. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a. X
12. Y-a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui  Non X
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
13. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui X Non  N.a.
- Si oui, lequel ? **Il y a lieu de former le personnel pour instruire les demandes introduites dans le cadre du projet de loi correctement.**
- Remarques/Observations :

<sup>2</sup> Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

<sup>3</sup> Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

## Egalité des chances

14. Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non X
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :
  
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui X Non   
Si oui, expliquez pourquoi :
  
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :

15. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui  Non X N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière :

## Directive « services »

16. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation <sup>4</sup>? Oui  Non  N.a. X

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers <sup>5</sup>? Oui  Non  N.a. X

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

---

<sup>4</sup> Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

<sup>5</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)