



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Projet No 36/2015-1

20 mai 2015

Administration transparente et ouverte

Texte du projet

Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

Informations techniques :

No du projet :	36/2015
Date d'entrée :	20 mai 2015
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère d'Etat
Commission :	Commission économique

.... Procedure consultative



Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

Exposé des motifs

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'État, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative.

Le texte proposé transpose ainsi 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'État doit de sa propre initiative donner l'accès aux informations* ».

C'est dans cette optique que le Gouvernement se propose de retirer du rôle de la Chambre des Députés le projet de loi n°6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. L'exposé des motifs du projet de loi n°6540 garde toute sa valeur pour ce qui est de la description de l'évolution des relations entre l'administration et le citoyen au niveau de l'accès à l'information administrative. Le Gouvernement estime toutefois que le projet de loi en question trace un cadre trop restrictif concernant l'accès aux documents administratifs.

Le nouveau texte met ainsi en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement en faveur d'une administration plus ouverte. Un accent particulier est mis sur la transparence des processus décisionnels, ce qui devrait permettre de renforcer la confiance des citoyens dans l'administration puisqu'ils seront en mesure de suivre, de comprendre et de contrôler l'activité de l'État.

Le projet de loi pose le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. 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.

Étant donné que l'égal accès aux nouvelles technologies n'est pas toujours assuré, le texte proposé continue à prévoir, à l'instar du projet de loi n°6540, 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 cependant révisées dans l'optique d'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'État, le Médiateur et la Cour des Comptes.

La liste des restrictions au droit d'accès, certes nécessaires pour empêcher la communication de documents dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux, est révisée. Le Gouvernement a ainsi décidé de reformuler certaines exceptions libellées de manière trop générale afin de les assortir de conditions plus strictes. Il est ainsi précisé que la communication des informations relatives à la politique économique, financière et commerciale de l'État 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.

Texte du projet de loi

Article 1^{er}. – Objet

(1) Les documents accessibles en vertu de la présente loi sont d'office rendus publics et diffusés auprès du public.

(2) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents correspondent à une activité administrative. Il en est de même des documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'État, le Médiateur et la Cour des Comptes.

Art. 2. – Diffusion des documents

Les organismes visés à l'article 1^{er} sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la présente loi. Ces documents sont diffusés moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les documents diffusés doivent être tenus régulièrement à jour.

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}, ces derniers sont tenus de communiquer les documents qu'ils détiennent, 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.

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 ;
- au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;
- à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ;
- à des droits de propriété intellectuelle ;
- à un secret ou une confidentialité protégés par la loi ;
- aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration ;
- au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique ;

- à la capacité des autorités publiques 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 ;
- à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

(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;
- 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) Une demande de communication peut être rejetée lorsque :

- 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 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.

(2) Chaque organisme visé à l'article 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) 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, 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.

(2) Le dépôt aux archives des documents communicables 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.

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 documents demandés 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 nationales.

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'organisme sollicité 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 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 – Recours devant la Commission d'accès aux documents

(1) Une Commission dite « Commission d'accès aux documents », établie auprès du Premier Ministre, Ministre d'État, 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 sur toutes les questions relatives à l'application de la présente loi. Elle établit un rapport annuel.

(2) Toute personne qui se voit 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.

(3) 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.

(4) Lorsque la Commission d'accès aux documents vient à la conclusion que le document sollicité est communicable, et si l'organisme décide de suivre l'avis de la Commission, elle est tenue de communiquer le document demandé dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission. 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.

(5) Lorsque la Commission vient à la conclusion que le document n'est pas communicable, l'administration 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. Le délai du recours en annulation commence à courir à partir de la décision de confirmation du refus par l'administration. Lorsque l'administration ne transmet pas la décision de confirmation du refus au demandeur, le délai du recours en annulation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la communication de l'avis de la Commission.

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

(1) La Commission d'accès aux documents est un organe collégial composé de cinq membres, dont un magistrat, un représentant du Ministère d'État, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du syndicat des villes et communes luxembourgeoises et une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations. Les membres de la Commission sont désignés par le Premier Ministre, Ministre d'État. La présidence est assurée par le magistrat.

(2) L'organisme visé à l'article 1^{er} qui est mis en cause est tenu 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 décision de refus.

(3) La Commission 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.

(4) Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge du budget de l'État.

Art. 10. – 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.

Art. 11. – 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 l'objet du projet de loi.

Le projet de loi pose d'abord le principe que l'État 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'État, 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. Les documents étrangers à la gestion administrative d'un service public et que l'administration ou une personne morale 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 champ d'application du projet de loi porte également sur les documents de la Chambre des Députés, du Conseil d'État, de la Cour des Comptes et du Médiateur.

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. 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'État.

Article 3

L'article 3 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.

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.

Il est proposé d'exclure, à l'instar de la loi française sur l'accès aux documents, les documents dont la communication « *porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles ou d'opérations préliminaires à de telles procédures* ». Cette disposition, lue ensemble avec l'article 1^{er} du projet de loi qui ne vise que les documents qui se rapportent à la gestion d'une activité administrative, a pour effet d'exclure de la communication les documents qui relèvent directement des juridictions et qui se rapportent à leur activité judiciaire. En France, la Commission d'accès aux documents administratifs a jugé, sur base de ce texte, que les documents qui relèvent de l'autorité judiciaire (p.ex. procès-verbal constatant une infraction pénale, document lié à une demande de grâce), ainsi que les documents élaborés directement par les juridictions pour l'exercice de la justice (jugements, ordonnances, dossiers d'instruction, commissions rogatoires, dossiers de tutelle, rapports d'expertise, mémoires des parties,...) et les documents émanant d'autorités administratives qui sont susceptibles d'interférer avec une procédure contentieuse ne peuvent être considérés comme des documents administratifs tombant dans le champ d'application de la loi.

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 du Travail et des Mines. Donner libre accès à ce type de documents risquerait de nuire aux enquêtes.

Les documents qui touchent aux secrets protégés par la loi ne sont pas communicables. Il en est de même des documents auxquels la loi confère un caractère confidentiel. Tel est par exemple le cas des délibérations du collège échevinal qui se tiennent, en application de la loi communale, à huis clos. Des établissements publics, comme la Commission de Surveillance du Secteur financier, le Commissariat aux Assurances ou la Banque centrale du Luxembourg détiennent des informations dont la confidentialité est prévue par les lois organiques respectives. Certaines informations recueillies dans le cadre des participations de l'État et couvertes par la confidentialité prévue par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ne peuvent pas être diffusées au public.

Les documents qui se rapportent aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'autorité publique ne sont pas accessibles. Sont, par exemple, visés par cette exception les autorités de contrôle du secteur financier comme la Commission de Surveillance du Secteur financier ou le Commissariat aux Assurances. Il en est de même des inspections menées par l'Inspection du Travail et des Mines et des contrôles effectués par la Cellule de renseignement financier qui traite des déclarations d'opérations suspectes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment.

Les documents qui ont été communiqués à l'État et qui comportent des informations commerciales et industrielles ne sont pas accessibles. Sont visés, par exemple, le secret des procédés portant sur les informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication ou 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 ayant trait à la politique économique, financier et commerciale de l'État, mais uniquement dans le cas de figure où leur publication entraverait le processus décisionnel.

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, les dossiers sur base desquels le Conseil de Gouvernement a délibéré ainsi que les documents qui retracent les délibérations gouvernementales ne sont pas communicables.

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.

Les communications internes ne sont pas accessibles.

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 encore 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 (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 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.

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.

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'État 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.

Article 10

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.

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 de trois catégories :

- les frais liés au traitement des demandes de communication et des frais de photocopies, ces derniers pouvant cependant être répercutés auprès du demandeur ;
- les frais nécessaires à la mise en place et à la gestion des banques de données publiques qui reprennent les documents accessibles en vertu du projet de loi ;
- les frais de fonctionnement du secrétariat de la Commission d'accès aux documents. Ces frais correspondent au traitement d'un employé de la carrière S et d'un employé de la carrière D (8.943 euros par mois) et les indemnités pour services extraordinaires pour les membres de la Commission d'accès aux documents.

Fiche d'évaluation d'impact

Mesures législatives, réglementaires et autres

Intitulé du projet: Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte

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 les organismes publics et les personnes morales fournissant des services publics. Il impose en outre à l'administration de procéder à la diffusion des documents accessibles en vertu du projet de loi.

Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)s : L'avant-projet de loi concerne tous les services et administrations de l'État ainsi que les communes. Il en est de même des personnes morales de droit public fournissant des services publics.

Date :

Mieux légiférer

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

Si oui, laquelle/lesquelles : **Le texte proposé remplace le projet de loi n°6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration qui a fait l'objet d'un large processus de consultation. Il tient en outre compte des critiques qui ont été émises par les chambres professionnelles par rapport au projet de loi n°6540.**

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales :
- Citoyens :
- Administrations :

Oui X Non

Oui X Non

Oui X Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹ 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 Oui Non
et publié d'une façon régulière ?

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

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

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

¹ N.a. : non applicable.

- Le projet contient-il une charge administrative² 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 personnel³ ? 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 Oui Non X
 - b. amélioration de la qualité réglementaire ? 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 X Non
- 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 :

² 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.

³ 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 ⁴? 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

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers ⁵? 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

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

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