



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

23 avril 2013

AVIS I/16/2013

relatif au projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

..... AVIS
.....

Par lettre du 30 janvier 2013, Monsieur Jean-Claude Juncker, ministre d'Etat, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

Exposé des motifs

1. Le principe du libre accès du public aux documents administratifs constitue l'une des pierres angulaires de toute société démocratique en garantissant la transparence des activités des administrations publiques. Aujourd'hui, la plupart des pays européens comme la Suède, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne ainsi que les États-Unis ont reconnu ce droit aux citoyens.

2. 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.

3. 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 1er 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.

4. 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.

5. 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 ».

6. 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.

7. 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.

8. 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.

Analyse du projet de loi

Article 1er. – Objet

9. L'article 1 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.

9bis. 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.

9ter. 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.

9quater. La CSL ne peut suivre le bien-fondé de l'argumentation selon laquelle 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 au motif que l'indépendance de ces institutions risque d'être mise en cause par rapport au pouvoir exécutif. Qu'y a-t-il de si saillant dans les documents détenus par ces institutions qui risquerait de mettre en cause leur indépendance par rapport au pouvoir exécutif ? La CSL est d'avis que le citoyen, en tant que contribuable et électeur, a un droit d'accès aux documents détenus par ces institutions pour pouvoir juger de leur légitimité en vertu du principe que l'Etat, y compris les institutions concernées ci-avant contribuant à son processus de décisions et de gouvernance, doit servir les citoyens et non pas le contraire.

Art. 2. – Principe de la communication des documents

10. 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.

10bis. 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.

10ter. 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).

Art. 3. – Diffusion des documents administratifs

11. L'article 3 concernant la diffusion des documents administratifs 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.

11bis. 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.

11ter. 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.

Art. 4. – Limites à la communicabilité des documents

12. L'article 4 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.

12bis. 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.

12ter. 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.

12quater. 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.

12quinquies. 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.

12sexies. 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.

12septies. 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.

12octies. 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 ».

12nonies. La CSL réfute énergiquement les limitations et dérogations prévues dans cet article qui réduisent à néant le droit d'accès du citoyen aux documents administratifs. Ainsi l'accès aux documents détenus par les administrations peut être interdit si la communication porterait atteinte aux relations extérieures, à la sécurité du grand-duché de Luxembourg ou à l'ordre public ou bien à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée ou bien au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique. Vu l'emploi du conditionnel présent (« porterait atteinte ») et l'appréciation souveraine de l'administration sollicitée pour donner une suite favorable ou non à la demande d'accès du citoyen aux documents administratifs, les limites et exceptions à ce droit risquent de devenir la règle et d'aboutir à une interdiction plus ou moins généralisée du droit à l'information. Comment définir et délimiter « les relations extérieures, la sécurité ou l'ordre public » d'un pays, « le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique » ou « les intérêts commerciaux et économiques de l'Etat ? Ainsi le citoyen pourrait se voir refuser la communication d'un contrat de marché public conclu entre le pouvoir adjudicateur et un ou plusieurs opérateurs économiques. Ce sont pourtant justement ces documents-là qui permettent de détecter des irrégularités ou des dysfonctionnements financés à travers le budget de l'Etat par le contribuable.

12decies. 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.

12undecies. 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.

12duodecies. La CSL se prononce contre les restrictions à la communication de documents prévues au paragraphe 2 dont notamment celle qui permet à une autorité publique de ne pas communiquer au requérant les documents qui « font apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. » Ceci est la négation même du droit d'accès du citoyen aux documents administratifs alors que tout ministre ou fonctionnaire pourrait voir dans la divulgation d'un document quelconque établi par ses soins ou le concernant personnellement un préjudice à sa charge.

12terdecies. 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.

12quaterdecies. La CSL ne saura pas non plus soutenir l'exception réservée à l'autorité publique de rejeter une demande de communication dans les cas où « la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés ». Ceci empêche le citoyen de vérifier le bien-fondé d'élaboration de statistiques, d'études d'impact sur le logement ou sur l'environnement et par là de retracer le processus d'élaboration d'une décision susceptible de causer un préjudice à la société etc. Ces mêmes études seraient également inaccessibles lorsqu'elles ont été commanditées en vue de la rédaction d'une loi ou de la conclusion d'un contrat. Le justiciable sera donc dans l'impossibilité d'évaluer leur bien-fondé en l'absence des documents qui ont justifié la rédaction d'une loi ou la conclusion d'un contrat.

12quindecies. 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.

12sexdecies. 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.

12septdecies. Ici, encore une fois, l'administration est seule juge pour décider si une demande d'un administré est manifestement abusive ou non même si l'on prétend que « la seule circonstance qu'une demande porte sur la communication d'un grand nombre de documents ne la rend pas automatiquement abusive ». Rien ne garantit pourtant non plus qu'une telle demande soit honorée. Celui qui veut contester la décision de refus de l'administration est obligé de saisir les juridictions administratives, parcours onéreux et souvent semé d'embûches.

12octodecies. 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.

12novodecies. Même si l'article 4, paragraphe 4 dispose que les motifs de refus 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, la CSL est d'avis qu'il ne s'agit que d'un faux-fuyant pour berner l'opinion publique. En réalité le texte constitue une garantie pour l'administration de refuser l'accès à des documents en se servant des nébuleuses exceptions prévues par le texte interprétées à la caprice de cette dernière.

12vicies. Aussi le texte prévoyant que « l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le divulguer » ne saurait pas non plus renverser l'approche de la CSL alors que celui qui en décide n'est pas le requérant, mais celui qui détient le document sollicité.

12unvicies. 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.

12duovicies. La CSL est d'avis que la faculté d'occulter ou de disjointre des mentions non communicables d'un document prévue au paragraphe (5) est de nouveau uniquement tributaire du bon vouloir de l'administration détenant le document en cause de sorte que le requérant ne dispose pas de moyens pour contester le bien-fondé d'une décision de refus par l'administration, sauf un recours administratif dont l'issue reste incertaine.

Art. 5. – Forme de la demande

13. L'article 5 concernant la forme de la demande 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.

13bis. 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.

13ter. 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.

13quater. 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.

Art. 6. – Modalités d'accès aux documents

14. 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.

14bis. 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.

14ter. 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.

14quater. 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.

14quinquies. 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.

14sexies. 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.

Art. 7. – Communication des documents

15. L'article 7 intitulé « communication des documents » détermine les délais endéans lesquels l'autorité publique devra transmettre le document sollicité au demandeur.

15bis. 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.

15ter. La CSL tient à souligner qu'il existe une contradiction entre le commentaire de l'article 7 prévoyant que le demandeur pourra saisir la Commission d'accès aux documents administratifs lorsque l'administration ne se prononce pas avant l'écoulement d'un délai d'un mois et le texte de l'article 7 qui ne fait aucunement allusion à un recours extrajudiciaire devant une telle Commission d'accès aux documents administratifs de sorte qu'en pareille hypothèse il ne reste

que la possibilité pour le justiciable de faire un recours devant les juridictions administratives.

15quater. Par ailleurs une autre contradiction existe entre le paragraphe 3 et le paragraphe 4. Le premier prévoit que toute décision de refus d'accès notifiée doit être motivée comportant l'indication des motifs du refus ainsi que des voies et délais de recours alors que le second dispose que le silence vaut décision de rejet sans pour autant que, dans cette dernière hypothèse, le requérant connaisse les motifs du refus (ou du silence).

15quinquies. De deux choses l'une, soit l'on dispose que le silence de l'administration vaut acceptation de la demande et le recours devant la Commission d'accès aux documents serait superfétatoire soit l'on précise qu'en cas de silence de l'administration valant décision de refus, le requérant devrait pouvoir saisir la Commission d'accès aux documents, hypothèse dans laquelle il faudrait consacrer celle-ci dans le texte de loi.

Art. 8 – Voies de recours

16. L'article 8 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.

16bis. 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.

16ter. 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.

16quater. Tandis qu'en France, en Belgique et en Allemagne par exemple, respectivement la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le Commissaire fédéral de la protection des données et du droit à l'information veillent au respect du droit à l'accès, force est de constater que le texte de loi – contrairement au commentaire de l'article 7 disposant que « le demandeur pourra saisir la Commission d'accès aux documents administratifs en cas de décision de refus résultant du silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus d'un mois » - ne prévoit pas d'organisme extrajudiciaire chargé de veiller au droit d'accès des citoyens aux documents administratifs, mais que l'article 8 du projet de loi se contente tout simplement de renvoyer le requérant en cas d'une décision de refus devant les juridictions administratives.

16quinquies. La CSL ne peut que tirer la conséquence que l'auteur du projet de loi a l'intention de dissuader le requérant pour obtenir le document refusé en le renvoyant devant les juridictions administratives et en l'obligeant ainsi de dépenser les frais et honoraires d'avocat pour un tel procès plutôt que de renvoyer le litige à un organisme consultatif, facilement accessible et capable d'évacuer le litige en peu de temps et gratuitement.

Conclusion

17. Malgré un exposé des motifs très alléchant, la CSL se doit de constater qu'au vu de la lecture du texte, le projet de loi n'apporte aucune plus-value à une meilleure accessibilité du citoyen aux documents détenus par les administrations, bien au contraire ! Le projet de loi vide

le droit d'accès aux documents détenus par les administrations de son contenu en prévoyant une ribambelle de limites et dérogations à la communicabilité des documents telle que prévue à l'article 4 du projet de loi.

18. Si le Luxembourg peut se situer dans la même lignée des législations française, allemande et belge pratiquant la même réticence et le même obscurantisme en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs – ces pays se situant en bas de l'échelle sur une liste de 150 pays¹ en ce qui concerne leur législation sur l'accessibilité des documents administratifs - il se situe encore bien en retrait de ces pays dans la mesure où il ne prévoit pas d'organisme chargé de veiller au respect du droit d'accès aux documents administratifs et de concilier les parties en cas de litige, mais se contente de renvoyer le justiciable devant les juridictions administratives.

19. Le droit restreint d'accès aux documents administratifs n'est pas seulement préjudiciable pour le justiciable et pour la participation des citoyens au processus de décisions de l'Etat, il a des conséquences bien plus désastreuses pour les médias et a fortiori pour la démocratie et l'Etat de droit tout court.

20. En effet la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias est muette en ce qui concerne le droit d'accès aux informations/documents détenus par les administrations de sorte que les médias et le travail des journalistes tombent également sous le présent projet de loi.

21. Sachant que la liberté d'expression en général, et celle des médias plus particulièrement, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun, la CSL craint sérieusement que celle-ci ne soit réduite à néant sinon considérablement entravée par le présent projet de loi qui ne fait que restreindre le droit d'accès aux documents administratifs en laissant aux détenteurs d'apprécier à leur guise – compte tenu du nombre d'exceptions et de restrictions figurant dans le projet de loi – la communication ou la non communication d'un document. Cette crainte de voir entraver le travail des médias et des journalistes est encore corroborée par l'article 6, paragraphe 2, qui dispose que « l'exercice du droit à la communication ou à la consultation (...) 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 ».

22. De telles tentatives d'interdire l'accès des médias aux documents (informations) de l'administration ont heureusement pu être écartées dans certains Etats fédérés d'Allemagne grâce aux journalistes et défenseurs des droits de l'homme qui s'y sont farouchement opposés.

23. Contrairement à la loi luxembourgeoise sur la liberté d'expression des médias qui ne prévoit pas un droit d'accès aux documents détenus par les administrations, un tel droit est par exemple prévu *expressis verbis* dans les lois de liberté d'expression des médias de certains Etats fédérés d'Allemagne comme la Rhénanie-Palatinat ou la Saar lesquelles prévoient une obligation à charge des administrations de s'expliquer à l'égard des journalistes suite à une demande de leur part. Par ailleurs, même en l'absence d'un tel droit spécifique pour les journalistes au Luxembourg, il serait inconcevable que ceux-ci devraient attendre jusqu'à un mois pour recevoir les documents sollicités sous peine de bâcler leur travail et de dénier leur rôle en tant que chien de garde de la démocratie.

¹ <http://rti-rating.org/results.html>

24. Il est indispensable que le Luxembourg renonce à la culture du secret – pour ne pas dire au culte du secret – cultivée généreusement dans les administrations publiques.

25. Il existe pourtant des pays qui donnent l'exemple. La Suède reconnaît le droit d'accès aux documents administratifs depuis 1776, droit qui a été réaffirmé par la loi constitutionnelle de 1974. Il s'agit d'un des systèmes les plus libéraux. Contrairement à la France, la Belgique ou le Luxembourg, même la correspondance officielle du Premier Ministre est librement accessible. La particularité du système suédois est qu'il reconnaît aux fonctionnaires et aux autres personnes travaillant dans le secteur public la liberté d'expression, ce qui leur permet de partager avec des tiers les informations dont ils disposent. De plus, la liberté de publier des fonctionnaires leur donne des prérogatives particulières pour mettre des informations à la disposition des médias. La non communication d'un document est limitée au cas où il s'agit de préserver la protection des espèces animales ou végétales. Ainsi il n'étonne pas qu'en raison du fort enracinement de la tradition de la transparence dans l'administration publique, il n'existe pas d'organisme particulier chargé de veiller à la communication des documents administratifs. Toutefois en cas de refus de communication par l'administration, le demandeur peut saisir l'Ombudsman du Parlement équivalent au Médiateur au Luxembourg.

26. Le Luxembourg ferait bien de retirer le projet de loi et de le revisiter en s'inspirant auprès du modèle suédois qui promeut la transparence des informations et contribue ainsi à une participation active des citoyens à la politique du pays. Cette transparence universelle fait en sorte que la liberté d'expression des médias ne nécessite pas un traitement à part.

En raison des critiques formulées ci-avant, la CSL a le regret de vous informer qu'elle rejette le projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 23 avril 2013

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.