

**Objet : Projet de loi n°6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration. (4090SBE)**

*Saisine : Ministre d'Etat  
(4 février 2013)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration constitue une réforme importante dans le paysage administratif luxembourgeois et vise à combler le retard du Luxembourg en la matière au regard des législations de nos pays voisins et au sein de l'Union européenne<sup>1</sup>. Le projet de loi consacre au profit des personnes physiques et morales le droit à un **accès général à tous les documents administratifs détenus par l'administration et sans devoir justifier d'un intérêt personnel** pour accéder à l'information sollicitée. Ce droit d'accès a vocation à s'exercer **à l'égard de toutes les autorités publiques**, à savoir les administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle.

Les **modalités d'exercice de ce droit d'accès** sont déterminées de la manière la plus simple possible. La seule condition est que la demande soit introduite par écrit (librement ou au moyen d'un formulaire type mis à disposition) ou par voie électronique auprès de l'autorité compétente. Le droit d'accès donne lieu soit à la délivrance de copies (en un seul exemplaire), soit à la transmission par voie électronique si le document est disponible sous ce format, soit à la consultation sur place (si la reproduction peut nuire à la conservation du document ou si celui-ci est volumineux). L'accès à l'information est en principe gratuit même si la possibilité de prélever une redevance est d'ores et déjà prévue.

Un **délaï contraignant d'un mois** est imposé à l'administration pour remettre le document demandé, susceptible d'être prolongé d'un mois en cas de demande imprécise. En outre, l'autorité à laquelle la demande est adressée et qui ne détient pas les documents demandés est tenue de réorienter le demandeur vers l'autorité publique compétente, conformément aux principes de la procédure administrative non contentieuse. Le silence gardé par l'administration pendant les délais prévus vaut décision implicite de rejet. Toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur par écrit ou par voie électronique et indiquer les motifs de refus ainsi que les voies et délais de recours (à savoir la possibilité de saisir le tribunal administratif dans les 30 jours).

Le projet de loi prévoit des **motifs de refus**, limitativement énumérés et d'interprétation stricte, dans le cas où la communication de documents porterait atteinte à des intérêts publics ou privés jugés fondamentaux tels que la sécurité nationale ou l'ordre public, la prévention et la recherche d'activités criminelles, la protection des intérêts commerciaux et économiques de l'Etat, l'égalité des parties à une instance juridictionnelle, la politique économique, la capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière, la confidentialité des délibérations des autorités publiques et la nécessité pour l'administration de pouvoir réagir face à des demandes excessives et abusives.

<sup>1</sup> Un règlement européen (CE) n°1049/2011 du Conseil et de la Commission du **30 mai 2001** communément appelé « règlement Transparence » est relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

## Considérations générales

La Chambre de Commerce salue le projet de loi sous avis qui constitue une étape importante dans le **renforcement de la transparence administrative**, indispensable dans toute société démocratique, et aura un **impact particulièrement positif sur les entreprises implantées au Luxembourg** qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales puisqu'un droit d'accès à l'ensemble de l'information administrative leur sera reconnu.

La Chambre de Commerce se félicite que ce droit d'accès général soit désormais érigé comme étant la règle et que les exceptions soient limitativement énumérées par le projet de loi et s'interprètent de manière restrictive. La généralisation du droit d'accès a ainsi pour effet de renverser le principe encore en vigueur aujourd'hui selon lequel tout est secret sauf ce qui peut exceptionnellement être rendu public en vertu de certaines législations spéciales<sup>2</sup>. Il a également pour conséquence que le demandeur n'est plus obligé de faire valoir un intérêt à agir pour avoir accès à l'information qu'il sollicite.

La Chambre de Commerce se félicite encore qu'à côté de l'obligation faite à l'administration de communiquer les documents administratifs lorsqu'une personne en fait la demande, une obligation de diffusion spontanée des documents détenus par elle et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population soit également imposée à l'administration.

La Chambre de Commerce relève néanmoins que les motifs justifiant un refus de communication des documents ne sont pas suffisamment circonscrits et que la notion d'autorité administrative compétente n'est pas définie.

- **Concernant les motifs de refus :**

Les auteurs du projet de loi insistent, tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire de l'article 4 du projet de loi, sur le fait que les exceptions au principe général d'accès aux documents administratifs sont limitativement énumérées et s'interprètent de manière restrictive. Toutefois, aux yeux de la Chambre de Commerce, la liste des intérêts fondamentaux pouvant légitimer le refus de communication de documents pourrait être définie plus restrictivement : ne devrait-on pas, par exemple, regrouper les « intérêts commerciaux et économiques de l'Etat » avec « la capacité de l'Etat de mener sa politique économique et financière » dans la mesure où ces deux points se chevauchent ? En tout état de cause, la Chambre de Commerce est d'avis que tout motif légitime de refus devrait se limiter aux *informations stratégiques et prospectives* de la politique économique et financière mais que, par contre, un accès général devrait être possible pour toutes les *informations portant sur des situations ex-post* (bilans, audits relatifs à cette politique).

---

<sup>2</sup> Il s'agit notamment de la **loi du 10 août 1992** relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, aujourd'hui remplacée par la **loi du 25 novembre 2005** ; de la **loi communale du 13 décembre 1988** qui reconnaît au profit de tout habitant de la commune et de toute personne intéressée, le droit de prendre connaissance et copie des délibérations du conseil communal et de la **loi du 28 août 1998** sur les établissements hospitaliers qui reconnaît au patient un droit d'accès à son dossier individuel.

- **Concernant l'autorité administrative compétente :**

La Chambre de Commerce observe que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit le terme d'« autorités publiques » de manière incidente en indiquant que le droit d'accès général porte sur « les documents détenus par les *administrations et services de l'Etat, les communes ainsi que les établissements publics placés sous leur tutelle* ». Par ailleurs, le projet loi se réfère dans les articles suivants tantôt à *l'autorité sollicitée* (article 5 paragraphe (3)) et à *l'autorité détentrice ou non du document demandé* (article 5 paragraphe (3) et article 7) mais ne définit pas la notion d'*autorité compétente*, qui est utilisée uniquement à la fin du projet de loi (article 8). Or, cette notion est fondamentale puisqu'elle permet de déterminer quelle est l'autorité débitrice de l'obligation de communiquer les documents demandés. Pour plus de sécurité juridique, la Chambre de Commerce suggère aux auteurs du projet de loi de préciser si l'autorité compétente doit se comprendre comme étant *l'autorité qui est l'auteur du document* ou plus largement comme étant *l'autorité qui détient le document administratif demandé* (dans ce cas, l'autorité deviendrait compétente du seul fait qu'elle détient le document administratif demandé même si elle n'en est pas l'auteur).

## Commentaire des articles

### Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de loi pose le principe de la communication des documents, sans préjudice d'autres dispositions légales accordant déjà « l'accès à des documents détenus par les administrations et services de l'Etat ».

Parmi les dispositions légales particulières concernées, la Chambre de Commerce relève par exemple la loi communale du 13 décembre 1988 (qui reconnaît au profit de tout habitant de la commune et de toute personne intéressée, le droit de prendre connaissance et copie des délibérations du conseil communal) et la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers (qui reconnaît au patient un droit d'accès à son dossier individuel). Dans ce contexte et pour être tout à fait complet, l'article 2 devrait être complété comme suit : « Sans préjudice d'autres dispositions légales qui règlent l'accès à des documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les Communes ainsi que les Etablissements publics placés sous leur tutelle (...) ».

### Concernant l'article 4

L'article 4 du projet de loi traite des limites à la *communicabilité des documents* en distinguant au paragraphe (1) les documents qui ne sont pas accessibles (au motif qu'ils portent atteinte à un intérêt particulier), au paragraphe (2) les documents qui ne sont communicables qu'aux seules personnes concernées et au paragraphe (3) les documents dont la communication peut être rejetée eu égard à l'objet de la demande (documents en cours d'élaboration ou, au contraire, déjà publiés...).

Sur un plan formel et dans un souci de cohérence terminologique tant avec l'intitulé qu'avec le paragraphe (2), la Chambre de Commerce recommande qu'au paragraphe (1) de l'article 4 du projet de loi, le terme « accessibles » soit remplacé par « communicables ».

Sur le fond, la Chambre de Commerce observe une divergence entre le paragraphe (1) qui mentionne le respect de la vie privée comme étant un des intérêts fondamentaux justifiant *une limite absolue à la communicabilité des documents* et le commentaire d'article selon lequel le respect de la vie privée justifie que *les documents sensibles ne soient accessibles qu'à la personne concernée*. A l'instar de ce que prévoient d'autres législations européennes (France, Belgique), la Chambre de Commerce est favorable à la communicabilité limitée des documents contenant des informations privées aux seules personnes concernées (et non à une interdiction absolue). Il conviendrait donc de biffer le tiret relatif au « respect de la vie privée » du paragraphe (1) et de le placer sous le paragraphe (2).

### **Concernant l'article 8**

L'article 8 du projet de loi traite des voies de recours possibles contre toute décision explicite ou implicite de refus de l'administration et en cas de contestation sur les frais de copies. A cet égard, et pour plus de clarté, le paragraphe (3) de l'article 8 devrait être complété de manière à lire « En cas de contestation sur les frais de copies visés à l'article 6 paragraphe (4) (...) ».

Enfin, la Chambre de Commerce s'étonne que dans le commentaire des articles, spécialement sous l'article 7, les auteurs indiquent que le demandeur pourra saisir une « Commission d'accès aux documents administratifs » alors que les seules voies de recours possibles sont déterminées à l'article 8 du projet de loi qui ne mentionne pas l'existence d'une telle commission. La sécurité juridique commande donc de clarifier ce point.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SBE/PPA