

**Objet : Projet de loi n°6810 relative à une administration transparente et ouverte.
(4452SBE)**

*Saisine : Ministre d'Etat
(19 mai 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Alors que l'accès aux documents administratifs faisait déjà l'objet du projet de loi n°6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, le Gouvernement a décidé de le retirer du rôle de la Chambre des députés estimant qu'il traçait un cadre trop restrictif.

Soucieux d'introduire un droit d'accès élargi à l'information et aux documents administratifs, le Gouvernement a déposé le présent projet de loi relative à une administration transparente et ouverte, qui repose sur le **principe que l'Etat doit, de sa propre initiative, donner l'accès aux documents**. Le projet de loi sous avis continue néanmoins de prévoir le droit pour toute personne physique ou morale de demander un document à travers un droit d'accès aux documents et sans devoir justifier d'un intérêt personnel pour accéder à l'information sollicitée.

La seconde nouveauté du projet de loi sous avis consiste dans la **mise en place de la Commission d'accès aux documents**, qui sera chargée de veiller au respect du droit d'accès et devant laquelle un recours précontentieux pourra être introduit préalablement à un recours en annulation devant le tribunal administratif.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de renforcer la transparence de l'administration, qui se traduit dans le texte du projet de loi sous avis par l'obligation à charge de l'administration de rendre d'office publics et de diffuser tous documents visés par la future loi. Les documents qui seront accessibles en vertu de la future loi sont « les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, 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 ».

Si la Chambre de Commerce observe que selon le commentaire de l'article 1^{er}, 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 », elle souhaiterait néanmoins obtenir plus de précisions sur les documents potentiellement diffusés, ce d'autant que la notion d'« activité administrative » relève par nature de la mission d'une administration et est, de ce fait même, potentiellement extrêmement large.

Ceci est d'autant plus interpellant que le requérant ne doit justifier d'aucun intérêt personnel. La Chambre de Commerce s'interroge notamment quant à l'accès à une décision d'une commission qui, par hypothèse, refuse ou accorde une aide à un citoyen dans un dossier qui ne relève pas d'une activité commerciale ou industrielle. Il ne s'agit en effet pas à ses yeux que des données strictement personnelles ou privées soient diffusées sans le consentement, voire même à l'insu, de la personne concernée. Aussi la Chambre de Commerce demande à ce que le texte de l'article 1^{er} soit précisé.

Cette diffusion qui devra se faire au moyen des nouvelles technologies de l'information est de surcroît en parfaite cohérence avec la volonté annoncée par le Gouvernement, lors de son conseil du 24 juillet 2015, de moderniser l'Etat en mettant en œuvre une administration numérique performante.

La Chambre de Commerce réitère par ailleurs l'idée que la réalisation de cet objectif de transparence est indispensable dans toute société démocratique et qu'il aura un impact particulièrement positif sur les entreprises implantées au Luxembourg qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis conserve une structure et un contenu assez semblables à ceux du précédent projet de loi :

- Le droit d'accès aux documents sera soumis à la seule condition que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité administrative.
- L'accès aux documents s'effectuera par la délivrance de copies, soit par la transmission par voie électronique si le document est disponible sous ce format ou encore la consultation sur place (notamment si le document est volumineux).
- L'accès à l'information sera en principe gratuit même si la possibilité de prélever une redevance est d'ores et déjà prévue.
- L'administration sera tenue de remettre le document demandé dans le délai d'un mois, sous réserve de prolongation d'un mois notamment en cas de demande imprécise ou de réorientation du demandeur vers l'autorité compétente.
- Toute décision de refus d'accès devra être notifiée au demandeur par écrit et indiquer les motifs de refus ainsi que les voies et délais de recours.
- Le silence gardé par l'administration à l'issue de ces délais vaudra décision implicite de rejet.
- Une liste de restrictions limitativement énumérées et d'interprétation stricte, dans lesquelles le droit d'accès ne joue pas, est prévue en vue de protéger certains intérêts publics ou privés fondamentaux¹.

Enfin, si la Chambre de Commerce se félicite de la mise en place de la Commission d'accès aux documents qui, de par son double rôle de gardien du respect du droit d'accès, d'une part, et d'instance précontentieuse, d'autre part, devrait faciliter l'accès aux documents administratifs, elle relève un certain nombre d'imprécisions auxquelles il convient de remédier :

¹ Les intérêts à protéger sont la sécurité nationale ou l'ordre public, la prévention et la recherche d'activités criminelles, le bon déroulement des activités judiciaires, la capacité de l'Etat de mener sa politique économique, financière et commerciale, la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

- **Concernant la dénomination « Commission d'accès aux documents »** : la Chambre de Commerce estime que le nom donné à cette commission peut prêter à confusion et propose le nom de « Commission d'accès aux documents **administratifs** », à l'instar de ses homologues française et belge, puisque les seuls documents accessibles en vertu de la future loi seront « *les documents détenus par les administrations et services de l'Etat, 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* ».
- **Concernant le statut juridique de la commission et celui de ses membres** : compte tenu des missions qui sont conférées à la Commission d'accès aux documents et afin de garantir son indépendance, la Chambre de Commerce insiste pour que la forme juridique de la commission² soit précisée. Elle pourrait prendre la forme d'un établissement public, à l'instar de la CNPD et de la CSSF, et ainsi jouir de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et administrative, d'un pouvoir réglementaire et d'investigation.

Pour ces mêmes raisons, le statut des membres de la commission, notamment la durée de leur mandat et la possibilité éventuelle de renouvellement, devrait être réglé de manière plus détaillée.

- **Concernant les recours devant la commission** : la Chambre de Commerce considère que le délai de deux mois accordé à la commission pour rendre son avis est beaucoup trop long (article 8 paragraphe 3) et qu'il devrait être réduit à un mois, à l'instar de la France et de la Belgique.

Commentaire des articles

Remarque générale

Le projet loi se réfère tantôt à la notion d'*organisme* (article 2, article 5 paragraphe 2, article 7 paragraphe 2 et article 9 paragraphe 2), tantôt à celle d'*autorité* (article 7 paragraphe 1), d'*autorité publique* (article 7 paragraphe 1) ou encore d'*autorité compétente* (article 8 paragraphe 1) pour déterminer l'entité débitrice des obligations de diffusion et de communication des documents. Par ailleurs, le mot « Commission » est employé à plusieurs reprises dans le projet loi pour désigner la « Commission d'accès aux documents » (article 8 paragraphes 4 et 5 et article 9 paragraphes 1 et 3), alors que le projet de loi sous avis ne prévoit pas de dénomination sous forme abrégée. Pour plus de sécurité juridique, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de loi d'harmoniser les terminologies employées et, le cas échéant, de les définir.

Concernant l'article 5

L'article 5 du projet de loi qui est relatif à la forme que doit prendre toute demande de document indique que celle-ci doit « revêtir une forme écrite » et qu'elle peut être formulée « librement ou sur base de formulaires types mis à la disposition du demandeur par l'administration ».

² Le projet de loi se limite à indiquer sous l'article 9 que la Commission d'accès aux documents est établie auprès du Premier ministre.

La Chambre de Commerce comprend que ceci englobe une demande par voie électronique, mais s'interroge quant à savoir si, pour plus de sécurité juridique, l'hypothèse d'une *demande introduite par voie électronique* ne devrait pas être expressément visée par l'article 5. Ceci se justifie d'autant plus que l'article 6 du projet de loi prévoit expressément que la transmission du document pourra se faire par voie électronique si ledit document est disponible sous ce format.

Concernant l'article 7

Sous l'article 7 du projet de loi qui est relatif à la communication des documents par l'administration, le paragraphe 3 dispose que toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur « sous la forme d'une décision écrite et motivée ». Pour les mêmes raisons que celles indiquées au point précédent, la Chambre de Commerce demande que le paragraphe 3 de l'article 7 précise qu'une décision de refus pourra également revêtir un format électronique et propose que le paragraphe 3 soit libellé comme suit : « Toute décision de refus d'accès doit être notifiée au demandeur par écrit et notamment **par voie électronique** sous la forme d'une décision motivée comportant l'indication des motifs de refus ainsi que des voies et délais de recours. »

Concernant l'article 8

Sous l'article 8 du projet de loi qui est relatif au recours devant la Commission d'accès aux documents, le paragraphe 2 vise uniquement l'hypothèse d'un recours « dans le mois de la réception de la décision de refus ». Or, pour plus de sécurité juridique, l'hypothèse d'un recours dans le mois suivant la décision implicite de rejet devrait également prévue.

Concernant l'article 9

Sous l'article 8 du projet de loi qui est relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents, le mot « Président » devrait être s'écrire par « **président** ».

* * *

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/DJI