

Objet : Projet de loi n°6810 relative à une administration transparente et ouverte - Amendements parlementaires. (4452bisCCL)

*Saisine : Ministre d'Etat
(28 juillet 2017)*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion de commenter le projet de loi n° 6810 (ci-après « le projet initial ») dans un avis du 2 octobre 2015.¹ L'objet de ce projet était de mettre en œuvre le programme gouvernemental d'introduction d'un droit d'accès élargi des citoyens à l'information et aux documents administratifs, ce droit d'accès étant basé sur le principe selon lequel l'Etat doit, de sa propre initiative, donner l'accès aux informations, ainsi que sur la création d'une Commission chargée de veiller au respect dudit droit d'accès.

Les amendements parlementaires sous avis ont principalement pour objet de ré-agencer le texte du projet de loi en le réorganisant autour de deux axes majeurs : « Accessibilité des documents » (chapitre 1^{er}) et « Commission d'accès aux documents » (chapitre 2). Les amendements sous avis complètent et reformulent également certaines dispositions du projet initial.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce souhaite réaffirmer qu'elle soutient la volonté des auteurs de développer la transparence de l'administration et qu'elle accueille favorablement le projet d'adoption d'une loi à portée générale constitutive du régime de droit commun d'accès aux documents administratifs.

Elle entend cependant rappeler un certain nombre de faiblesses du texte qui perdurent dans la version amendée du projet de loi et formuler un certain nombre d'observations nouvelles.

La Chambre de Commerce insiste tout particulièrement sur la nécessité de reformuler le projet d'article 1^{er}, paragraphe 2, dont l'adoption en l'état serait susceptible de causer un préjudice grave notamment aux entreprises concernant les documents dont la communication porterait atteinte au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles (article 1^{er}, paragraphe 2, point 8). Elle propose dès lors qu'il soit amendé comme suit :

*« (2) Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents **relatifs dont la communication porterait atteinte** : [...] 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1^{er}. »*

¹ Avis disponible en ligne : http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4452SBE_PL_transparence_administration.pdf

Commentaire des articles

Concernant le projet d'article 1^{er}

Le projet d'article 1^{er} a pour objet de définir l'étendue du droit d'accès aux documents au cœur du projet de loi sous analyse en déterminant les documents et les organismes concernés.

Le paragraphe 1^{er} pose le principe d'un droit d'accès général aux « *documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative* ».

Comme elle a déjà eu l'opportunité de l'exprimer dans son avis initial, la Chambre de Commerce regrette que le projet modifié n'apporte pas de précision concernant le contenu de la notion de « *documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative* ».

Elle note à cet égard que l'imprécision de cette notion et les difficultés d'interprétation et d'application qui ne manqueront pas d'en découler ont également été pointés du doigt par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2017 étant donné « *qu'il n'existe pas, en droit luxembourgeois, de définition constitutionnelle ou même légale de ce qui relève de la sphère de l'activité administrative* ». ²

Le paragraphe 2 pose certaines limites au droit d'accès prévu au paragraphe 1^{er}. Il énumère une liste de documents exclus du champ d'application de la loi en raison du caractère sensible de leur contenu, au nombre desquels figurent notamment « *les documents relatifs : [...] 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés [...]* ».

Cette tournure découle de la modification malheureuse de la 1^{ère} phrase de ce paragraphe par l'amendement V libellée actuellement comme suit : « ~~*Ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte*~~ **Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs : 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés [...]** ».

Or, l'interprétation littérale de cette disposition telle que modifiée n'a pas de sens et n'est pas conforme à l'esprit de la loi étant donné qu'elle vise non plus la protection « *des documents dont la communication porterait atteinte au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles* », mais bien la protection « *des documents relatifs au caractère confidentiel* » desdites informations. Bien plus, elle génère un risque qui n'est pas à négliger.

La Chambre de Commerce alerte dès lors les auteurs sur la nécessité de reformuler cette tournure inadaptée susceptible d'engendrer un préjudice d'une particulière gravité, notamment aux entreprises.

Elle insiste dès lors pour que le début du paragraphe 2 soit modifié comme suit : « (2) **Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs dont la communication porterait atteinte** : [...] 8. au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1^{er}. »

² Avis du Conseil d'Etat du 28 février 2017, p. 8. La Chambre de Commerce note également que la notion d' « *activité administrative* » en tant que telle ne fait pas non plus l'objet d'une définition jurisprudentielle, ce qui laisse entière la question de la portée exacte du projet de loi sous avis.

Concernant le projet d'article 10

Le projet d'article 10 détermine les attributions de la Commission d'accès aux documents (ci-après la « Commission »).

En ce qui concerne tout d'abord les conditions de saisine de la Commission, la Chambre de Commerce salue la précision apportée par l'amendement XIX qui étend la saisine à toute personne s'étant vu opposer une « *décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document* ». ³

La Chambre de Commerce regrette cependant que les auteurs n'aient pas jugé opportun d'élargir les compétences de la Commission aux questions relatives à la publication des documents en ligne par les organismes exerçant une activité administrative, en dehors de toute demande de communication, comme l'avait pourtant suggéré le Conseil d'Etat. ⁴

La Chambre de Commerce regrette également que le délai de deux mois accordé à la Commission pour se prononcer suite à une demande n'ait pas été réduit comme elle l'avait suggéré dans son avis initial. ⁵

D'un point de vue purement rédactionnel, la Chambre de Commerce note qu'il convient de modifier la dernière phrase de l'article 10, paragraphe (4) comme suit : « *Lorsque l'organisme ne prend **pas** de décision de confirmation de refus [...]* ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements parlementaires au présent projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

CCL/DJI

³ Dans sa version initiale, le projet de loi faisait référence à « *Toute personne qui se voit refuser la communication d'un document* ».

⁴ Avis du Conseil d'Etat du 28 février 2017, p.13, dernier paragraphe.

⁵ A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que le délai accordé aux organismes exerçant une activité administrative pour communiquer un document en vertu du projet de loi sous avis est d'un mois, avec possibilité de prolongation d'un mois supplémentaire (projet d'article 5, paragraphe 2). Si l'on ajoute à cela le délai de 2 mois accordé à la Commission pour se prononcer concernant le refus de communication dudit document, l'administré peut se retrouver bloqué dans ses démarches pendant 4 mois, ce qui peut se révéler extrêmement préjudiciable en cas d'urgence.