

N° 4676

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

## PROPOSITION DE LOI

concernant la liberté d'accès à l'information

\* \* \*

*(Dépôt, M. Alex Bodry: le 20.6.2000)*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	3
3) Commentaire des articles .....	5

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

D'après l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme „toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière“.

La liberté de l'information est étroitement liée à la liberté d'expression et d'opinion. Cette liberté fondamentale du citoyen ne peut se concevoir sans l'instauration d'un véritable droit à l'information. Un citoyen mal informé juge mal, décide mal. Le libre accès de tout citoyen à l'information en toutes matières devient une nécessité dans un Etat démocratique. Sans accès à l'information la citoyenneté ne saurait exister.

Le libre accès à l'information détenue par les autorités publiques constitue aussi un préalable à l'émergence d'une société de l'information ouverte, accessible à tous les citoyens. La diffusion du savoir et de l'information au plus grand nombre, sinon à tous les citoyens, mène à la démocratisation de la vie publique.

De nos jours le processus de décision ne peut être le fruit de procédures opaques, mûries dans le cloisonnement de l'Administration, décisions prises à huis clos à l'insu de ceux qui sont directement concernés.

Il importe de rendre transparents les rouages des prises de décision des autorités publiques et d'y associer étroitement les citoyens. Seule la transparence peut garantir un bon fonctionnement de l'Administration. Elle seule permet d'exercer un contrôle efficace ex ante, le contrôle a posteriori par le juge s'avérant parfois inefficace ou inapproprié. L'accès à l'information facilitera également le travail des journalistes, la presse ayant une mission d'information et de contrôle à accomplir.

Un examen de la situation au Luxembourg révèle un retard certain dans l'effort d'ouverture de l'Administration et du libre accès de tous à l'information.

Sur le plan législatif les textes légaux et réglementaires en vigueur sont insuffisants pour garantir pleinement ce droit du citoyen. La réforme de l'Administration n'a pas connu la portée voulue sur le plan pratique.

Ainsi, par une loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, le législateur a jeté les bases d'une codification générale des règles destinées à régir le processus d'élaboration d'une décision depuis la saisine de l'Administration jusqu'à la communication de sa déci-

sion aux parties intéressées. En application de cette loi un règlement grand-ducal du 8 juin 1979, relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, a édicté un corps de règles générales à observer par toutes les autorités administratives du pays. A côté de ce texte subsistent un certain nombre de procédures spéciales pour différents domaines.

Les textes de 1978 et 1979, ainsi que la jurisprudence qui en découle ont largement contribué à renforcer la position de l'administré face à l'Administration. Ils sont cependant insuffisants pour garantir effectivement et pleinement le libre accès à l'information.

En matière de protection de l'environnement une directive européenne est venue consacrer ce droit. Cette directive a été transposée en droit national par une loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Différents textes normatifs d'origine récente semblent, notamment au niveau de l'Union européenne, s'orienter vers un renforcement de la transparence des procédures et des possibilités d'action de l'administré. Les débats réguliers autour de la question du droit d'ester en justice des associations de citoyens prouvent cependant les réticences de certains milieux de la société luxembourgeoise d'admettre vraiment un droit à l'information complet et un droit d'ingérence du public dans le domaine des affaires publiques.

Or, l'attachement de l'Union a été réaffirmé par le traité d'Amsterdam, qui a inséré une référence au principe d'ouverture dans le deuxième alinéa de l'article A du traité UE, disposition libellée désormais comme suit:

*„Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.“*

Se voit ainsi renforcée la Déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée sous le numéro 17 à l'acte final du traité sur l'Union européenne, qui établissait un lien entre le droit d'accès à l'information et le caractère démocratique des institutions de l'Union.

Ainsi en 1993, la Commission européenne et le Conseil européen ont adopté un code de conduite commun concernant l'accès du public à leurs documents, code que les deux institutions ont ensuite mis en pratique, chacune pour son compte, dans des décisions distinctes.

Enfin, en ce qui concerne le droit communautaire, relevons l'article 191 A du traité d'Amsterdam qui confère aux citoyens un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Dès lors, à l'instar du droit communautaire et de nombreuses législations étrangères, notre droit national doit enfin reconnaître explicitement le droit à l'information et le libre accès à l'information détenue par les autorités publiques ou parapubliques. La présente proposition de loi entend consacrer ces droits fondamentaux de tout citoyen dans un Etat de droit qui se veut démocratique.

Elle en détermine le principe et fixe les modalités et les limites de l'exercice de ce droit. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, en vue de protéger des intérêts supérieurs légitimes et les libertés individuelles, comme le respect de la vie privée, que le droit à l'information peut être restreint.

La loi vise toute forme d'information détenue par une autorité publique nationale ou locale, voire un établissement public ou un organe chargé d'un service public.

L'application de la loi se fait sous le contrôle du juge administratif. Dans la mesure où il sera procédé à l'instauration d'un médiateur („ombudswoman/ombudsman“), cette institution devrait veiller au respect du droit à l'information du citoyen.

Finalement, la présente proposition de loi consacre également le rôle actif des autorités publiques en matière d'information du citoyen.

L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics doivent procéder de leur propre initiative à la diffusion appropriée des informations qu'ils détiennent. Les nouvelles techniques de communication devraient faciliter la mise en place d'un véritable réseau d'information basé sur l'interactivité. Une étape décisive vers une société de participation pourrait ainsi être franchie.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1.–** Dans un objectif de transparence le but de la présente loi est de reconnaître au citoyen un droit d'accès aux documents publics. La présente loi permet ainsi une participation du citoyen à la vie publique en rendant compréhensible et accessible les processus décisionnels des autorités publiques.

**Art. 2.–** Les autorités publiques sont tenues de procéder régulièrement à la publication, sous une forme appropriée et facilement accessible au public, des informations sur des sujets susceptibles d'intéresser un cercle déterminé de personnes ou une large partie de la population. La mise à disposition et la diffusion des informations constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.

Les autorités visées par la présente loi sont tenues de prendre les mesures d'organisation nécessaires pour assurer l'exécution de leur mission d'information.

**Art. 3.–** Le droit de toute personne à l'information est garanti par la présente loi en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Aux fins de la présente loi on entend par:

a) „documents administratifs“: tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes, réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, dès lors qu'ils émanent d'une autorité publique.

Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur un support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant.

b) „autorité publique“: toute administration ou service de l'Etat, tout service public ainsi que tout établissement public ou tout organisme au niveau national, régional ou local, chargé de la gestion d'un service public.

**Art. 4.–** 1. Sous réserves des dispositions de l'article 5, les autorités publiques sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent à toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt particulier.

2. La même obligation incombe aux organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public.

3. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents internes, préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ou qu'ils ont été réalisés afin d'être vendus. Il ne s'applique pas aux documents réalisés par une autorité publique dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

4. L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

**Art. 5.–** 1. Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires en matière de protection des données nominatives dans les traitements informatiques ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte:

- à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat ou à la sécurité des personnes;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité publique;
- au respect de l'intimité de la vie privée;
- au secret en matière commerciale et industrielle, y compris la propriété intellectuelle;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

2. Ne sont communicables qu'à la personne intéressée les documents administratifs:

- dont la communication ou consultation porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable;
- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

3. Les documents administratifs non communicables visés au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une consultation ou communication partielle, lorsqu'il est possible de retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés au paragraphe 1.

**Art. 6.-** 1. Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

2. L'exercice du droit à la communication ou consultation institué par la présente loi exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents en question.

3. Le dépôt aux archives publiques des documents soumis à communication ou consultation aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication ou consultation desdits documents.

**Art. 7.-** 1. L'accès aux documents administratifs s'exerce:

- a) par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas
- b) ou par la délivrance de copies en un seul exemplaire dans la limite des possibilités techniques de l'autorité publique et aux frais du demandeur.

Ces frais seront acquittés au moyen de timbres mobiles, „Droit de Chancellerie“ fournis par l'autorité publique compétente en la matière. Les timbres mobiles seront apposés sur les documents délivrés.

Un règlement grand-ducal fixe le montant de la taxe par page photocopiée.

**Art. 8.-** 1. Le refus de communication ou de consultation total ou partiel est notifié, sous peine de nullité, par l'autorité publique ou l'autorité de tutelle saisie d'une demande d'accès aux documents administratifs, au demandeur sous forme d'une décision écrite motivée.

2. L'autorité publique ou l'autorité de tutelle répond au demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. Elle veille à communiquer ou à mettre à disposition l'information demandée dans un délai utile.

Le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité publique ou l'autorité de tutelle saisie d'une demande d'accès aux documents administratifs en application de la présente loi, vaut décision de rejet.

3. Contre une décision de refus, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours est également possible en cas de contestation sur les frais de copie visés à l'article 5.

**Art. 9.-** La présente loi est applicable sans préjudice des dispositions de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et de la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques.

La liberté d'accès à l'information en matière d'environnement est réglée par la loi du 10 août 1992 y relatif.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1:*

Cet article définit les objectifs de la présente proposition de loi. Ils ont été développés plus amplement dans l'exposé des motifs du texte.

### *Article 2:*

Cet article pose le principe que l'initiative d'informer appartient d'abord et surtout aux autorités publiques et que la mise à disposition et la diffusion des informations constitue une mission de service public.

L'article prévoit ainsi l'obligation pour les autorités administratives d'organiser une diffusion et une mise à disposition des informations sous une forme appropriée et facilement accessible.

Toute autorité publique doit s'organiser en sorte d'être en mesure de faire face à sa mission d'information dans son fonctionnement quotidien.

L'accès du public aux documents publics constitue, comme il a été expliqué dans l'exposé des motifs, un élément essentiel de la transparence. Avant que le citoyen ne prenne l'initiative lui-même il importe d'abord et surtout que les autorités publiques contribuent grandement à la transparence en informant de leur propre initiative les citoyens. Une communication efficace passe par une stratégie d'information positive et axée sur les besoins d'une large partie de la population ou de groupes cibles, stratégie qu'il appartient aux autorités publiques d'élaborer.

Dès lors, le législateur doit marquer sa volonté de rendre l'information plus facilement accessible au public et de ce fait la vie publique plus transparente.

### *Article 3:*

Cet article affirme que la liberté d'accès aux documents administratifs est un droit que la loi confère à toute personne. Sont visées aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

L'article définit ensuite la notion de „documents administratifs“ en précisant que sont considérés comme documents administratifs tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes, réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, dès lors qu'ils émanent d'une autorité publique. Il précise que ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels.

La proposition de loi complète cette définition en y ajoutant les „documents existant sur un support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant“. Il importe que la proposition prenne en compte les hypothèses où le document n'existe que sous une forme informatique. Il ne s'agit pas d'imposer aux autorités administratives d'imposer des opérations informatiques complexes pour satisfaire au droit à la communication, de sorte qu'il faudra que le document sur support informatique puisse être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant.

L'article définit encore la notion d'„autorité publique“ dont il dresse la liste indicative : les services et administrations de l'Etat, les services publics et les établissements publics de même que les organismes au niveau national, régional ou local, chargés de la gestion d'un service public. Il est à noter qu'il suffit que l'autorité publique détient l'information, elle n'en est pas nécessairement le propriétaire.

### *Article 4:*

Cet article consacre le principe d'obligation de communication du document par l'autorité administrative saisie, de même qu'il énonce le principe selon lequel la personne qui désire obtenir communication ou consultation d'un document administratif ne doit pas justifier d'un intérêt particulier en vue d'obtenir le document. La demande ne doit pas être spécialement motivée.

L'obligation de communication qui incombe à l'administration s'étend à tous les documents détenus par une autorité publique, que cette dernière en soit ou non l'auteur. Le contraire apporterait une trop grande restriction à la portée du droit à communication.

Le troisième alinéa de l'article précise que les autorités publiques sont uniquement tenues de communiquer les documents qui sont achevés. L'article exclut ainsi de l'obligation de communication les documents internes, préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration; en

effet, l'autonomie de l'action de l'administration doit être préservée lorsqu'elle prépare une décision afin qu'elle puisse modifier ses projets, à l'abri des pressions susceptibles de s'exercer au cours de cette phase d'élaboration.

Cet alinéa précise en outre, que le droit d'accès cesse de s'exercer lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique ou lorsqu'ils ont été réalisés afin d'être vendus. Cette disposition se justifie par la volonté de ne pas imposer à l'administration des obligations trop lourdes, concernant un document publié. En pratique il signifie qu'une personne qui voudrait avoir accès à un document public devrait acquérir ce document, quand bien même seules quelques pages l'intéressent.

La dernière restriction de cet alinéa concerne les documents qu'une autorité administrative a spécialement réalisés pour le compte d'un client à titre onéreux, dans le cadre d'une prestation de service définie par contrat.

Enfin l'article prévoit une dernière exception au droit de la communication en permettant à l'administration de ne pas donner suite aux demandes abusives, „notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique“.

Comme l'accès aux documents constitue la règle générale, et le refus l'exception, les exceptions à la règle sont d'interprétation restrictive.

#### *Article 5:*

Cet article énumère une liste de documents non communicables, alors que leur communication porterait atteinte à des intérêts publics ou privés ou de façon générale aux secrets protégés par la loi tels par exemple le secret professionnel et en y ajoutant la protection des données nominatives dans les traitements informatiques.

Le deuxième alinéa précise que ne sont communicables qu'aux intéressés les documents dont la communication porterait atteinte à des intérêts privés.

Le troisième alinéa prévoit que les documents non communicables peuvent par exception faire l'objet d'une communication ou consultation partielle lorsqu'il est possible de retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés au premier alinéa.

Il appartient aux autorités administratives, et non à une partie intéressée, d'apprécier si, dans le cas d'espèce, l'accès à un document doit être refusé. Les autorités publiques ont la charge de la preuve, sous le contrôle du juge administratif. Cette décision de refus, prise par l'autorité publique, doit être motivée.

#### *Article 6:*

La rédaction de cet article s'inspire de la loi française du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

#### *Article 7:*

Cet article définit les modalités d'exercice de l'accès aux documents administratifs. L'acquiescement de la taxe se fait par le biais d'un timbre mobile fourni par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

#### *Article 8:*

Cet article prévoit que l'autorité publique ou l'autorité de tutelle doivent répondre à l'intéressé dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. L'article prévoit donc que le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus de deux mois vaut décision de refus susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Afin d'éviter que les autorités tardent à fournir les informations demandées, le texte précise que la transmission doit se faire dans un délai utile pour le demandeur (par exemple pour intenter un recours).

Contre tout refus de communication ou de consultation total ou partiel, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif, le délai de recours étant le délai spécial de deux mois, identique à celui inscrit dans la loi du 10 août 1992 réglant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

La présente proposition de loi ne prévoit pas de sanctions pénales en cas d'inobservation de ses dispositions.

Il est évident que le refus non justifié de communiquer des documents ouvre le cas échéant droit à des dommages et intérêts au bénéfice du demandeur. On est alors en présence d'une faute ou d'un fonctionnement défectueux du service public.

*Article 9:*

Dans le cadre de l'application de la proposition de loi il importe de se référer également à d'autres lois en vigueur et qui ont également vocation de s'appliquer à une demande en communication d'un document administratif. Cet article renvoie dès lors à la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, à la loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques ainsi qu'à la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Dans la mesure où ces textes ne sont pas en contradiction avec la présente proposition de loi ils restent pleinement applicables et constituent même un supplément indispensable aux droits et libertés garantis par les nouvelles dispositions.

Luxembourg, le 20 juin 2000

Alex BODRY