LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Commission d'accès aux documents

Rapport d'activites de la Commission d'acces aux documents (CAD) pour l'annee 2019

Table des matières

1. Introduction

2. Fonctionnement de la CAD

3. Analyses et statistiques

4. Entrevues et présentations

5. Perspectives

1. Introduction

L'article 9 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (ci-après « la loi ») énonce que la Commission d'accès aux documents (CAD) établit un rapport annuel.

Le présent rapport constitue le premier rapport d'activités de la Commission d'accès aux documents (CAD) qui a commencé ses travaux le 1er janvier 2019.

Il tient compte de la situation des dossiers transmis à la CAD du 1er janvier 2019 au 31 décembre 2019.

La loi est l'aboutissement d'un long processus qui a commencé en mai 2015 avec le dépôt du projet de loi N° 6810.

L'exposé des motifs du projet de loi N° 6810 précisait à l'époque :

« Le nouveau texte met ainsi en œuvre l'engagement pris par le Gouvernement en faveur d'une administration plus ouverte. Un accent particulier est mis sur la transparence des processus décisionnels, ce qui devrait permettre de renforcer la confiance des citoyens dans l'administration puisqu'ils seront en mesure de suivre, de comprendre et de contrôler l'activité de l'Etat.

Le projet de loi pose le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs. L'administration devra prendre l'initiative de publier en ligne les documents qui ont vocation à être librement accessibles en application des règles inscrites dans le projet de loi. L'obligation de diffuser ces documents présente pour l'administration l'avantage que la publication des documents y est simple et peu coûteuse alors que l'accès à ces documents par l'internaute est facile, pratique, rapide et économique. »

Le projet de loi a été largement commenté et discuté lors des débats à la Chambre des Députés.

La loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2019 et la CAD était opérationnelle au même moment.

Après des débuts un peu timides, la CAD a trouvé entretemps un rythme de croisière et elle se réunit de façon régulière à raison de deux réunions par mois (en dehors des périodes de vacances scolaires).

Dans la partie 3 du présent rapport, nous reviendrons en détail sur les statistiques, les différentes saisines et les avis de la CAD.

La loi a fait l'objet de modifications mineures suite à l'adoption de la loi du 28 mai 2019 qui a introduit la possibilité de nommer des membres suppléants.

La CAD se compose actuellement de membres effectifs et de membres suppléants, qui ont été nommés par arrêté grand-ducal respectif des 5 décembre 2018 et 5 juillet 2019.

Il est rappelé que la CAD a deux missions, à savoir :

- rendre dans les deux mois de sa saisine, des avis sur les refus de communication d'un document, avis qui ont un caractère consultatif et qui ne sont partant pas contraignants pour l'organisme sollicité.

- conseiller les organismes visés par la loi sur l'application pratique de celle-ci. Il s'agit de demandes de conseil dont les avis sont également publiés sur le site internet de la CAD.

Les modalités de la loi ont par ailleurs été portées à l'attention des différents départements ministériels, administrations et services de l'Etat par une *circulaire du Premier Ministre* du 26 octobre 2018.

2. Fonctionnement de la CAD

La loi crée un cadre pour une politique d'ouverture aux citoyens (personnes physiques et morales) des documents détenus par :

- les administrations et services de l'État ;
- les communes et les syndicats de communes ;
- les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes ;
- les personnes morales fournissant des services publics ;
- la Chambre des Députés ;
- le Conseil d'État ;
- le Médiateur ;
- la Cour des comptes ;
- les Chambres professionnelles.

Sont uniquement visés par la loi les documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

Un document n'est administratif que s'il a un lien suffisamment direct avec la mission de service public de l'organisme qui l'a produit ou reçu, c'est-à-dire sont seuls considérés comme des documents administratifs, les documents produits ou reçus dans le cadre d'une mission de service public.

L'organisme respectif sollicité dispose d'un mois pour répondre à une demande écrite de communication d'un document. Le délai peut être prolongé d'un mois dans certains cas.

En cas de refus de communication du document sollicité, le demandeur peut saisir la CAD dans le délai d'un mois de la décision de refus.

La CAD doit être saisie par écrit d'après les termes de l'article 10 de la loi.

Afin de faciliter la mise en place de la loi et d'assurer un suivi rapide des demandes introduites, le Gouvernement a mis en place un ***espace central de gestion*** sur une ***plateforme informatique***. (MyGuichet.lu)

Cette plate-forme permet :

- de gérer les demandes/saisines et de faire leur suivi ;
- de transférer les demandes aux administrations concernées ;
- de communiquer avec le demandeur dans le cas de demandes/saisines en ligne ;
- de fournir les documents demandés ou les liens vers ces documents.

Il faut constater que cet outil informatique n'est malheureusement pas beaucoup utilisé jusqu'à présent.
A cela s'ajoute que beaucoup d'usagers utilisent cette plateforme à d'autres fins, par exemple pour demander un extrait de casier ou pour faire une autre démarche administrative, ce qui n'est clairement pas le but de la plateforme.
Ainsi 66 demandes ont été introduites via la plateforme mais la grande majorité n'était pas en relation avec la loi.
Seules 5 saisines via MyGuichet ont directement concerné la CAD.
La CAD dispose dans la suite de deux mois à partir de la saisine pour rendre son avis qui est de nature purement consultative. Ce délai n'a pas été dépassé en 2019.

L'avis est transmis au demandeur et à l'organisme concerné qui doit dans la suite soit confirmer, soit infirmer sa décision de refus.

Le demandeur peut aussi former directement un recours en réformation devant le tribunal administratif, sans passer par la CAD.

La CAD est une commission indépendante rattachée au Ministère d'Etat. Elle tient ses réunions dans les locaux du Ministère d'Etat.

La CAD a adopté son règlement d'ordre intérieur en date du 2 mai 2019 qui est également consultable sur le site internet.

La CAD dispose depuis mars 2019 d'un site internet (www.cad.gouvernement.lu) sur lequel le citoyen trouve des informations diverses en 4 langues sur le fonctionnement de la CAD. Tous les avis rendus par la CAD sont anonymisés et sont publiés sur le site internet.

Environ 1000 consultations/lectures des avis publiés ont été enregistrées.

Au 1er décembre 2019, le comptage de pages vues était de 3053. Le site internet a été consulté en français 2434 fois (79,7%), en allemand 346 fois (11,3%), en anglais 209 fois (6,8%) et en luxembourgeois 64 fois (2,2%).

La CAD est actuellement composée des membres suivants :

Magistrat qui préside les séances de la CAD
Pierre CALMES
Mylène REGENWETTER (premier suppléant)
Michèle RAUS (deuxième suppléant)

Représentant du Premier ministre, ministre d'État
Tania BRAAS
Cathy MAQUIL (premier suppléant)
Anne GREIVELDINGER (deuxième suppléant)

Représentant de la Commission nationale pour la protection des données
Tine A. LARSEN
Danielle JEITZ (premier suppléant)
Francis MAQUIL (deuxième suppléant)

Représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises
Louis OBERHAG
Nico WAGENER (premier suppléant)
Frèd TERNES (deuxième suppléant)

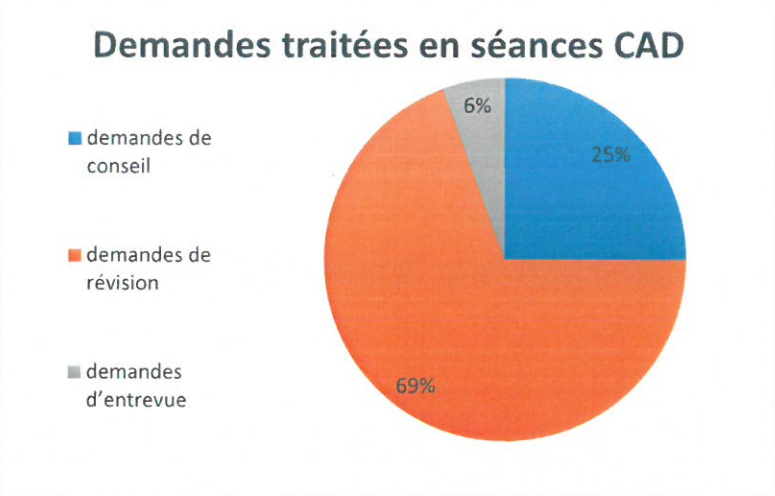
Représentant du Service information et presse du Gouvernement
Jean-Claude OLIVIER
Francis KAELL (premier suppléant)
Selma AJDARPASIC (deuxième suppléant)

Le secrétariat est composé de Claudine KONSBRUCK et de Hannah GREINER.

3. Analyses et statistiques

La CAD a tenu en 2019 15 réunions dans lesquelles elle a traité 36 demandes.

- 7 février 2019
- 7 mars 2019
- 21 mars 2019
- 2 mai 2019
- 6 juin 2019
- 20 juin 2019
- 4 juillet 2019
- 13 août 2019
- 19 septembre 2019
- 3 octobre 2019
- 17 octobre 2019
- 7 novembre 2019
- 21 novembre 2019
- 10 décembre 2019
- 19 décembre 2019



- 9 demandes de conseil (article 9 de la loi)
- 25 demandes de révision (article 10 de la loi)
- 2 demandes d'entrevue

Les demandes de **conseil** sur base de l'article 9 de la loi ont été introduites par des ministères (5 demandes), une administration (1 demande), des communes (2 demandes) et la Chambre des Députés (1 demande).

Date de prise de contact	Organisme de contact / Personne de contact	Dossier traité en séance CAD	Numéro de l'avis écrit	Mots clés avis
11/01/2019	Ministère de la Culture	07/03/2019	3	• date de publication des avis COSIMO
17/01/2019	Ministère d'Etat	07/02/2019	1	• clause de copyright • déclaration de confidentialité
06/02/2019	Ministère de la Culture	07/02/2019	2	• commission de subsides
25/02/2019	Ministère de la Santé	07/03/2019 21/03/2019	5	• rapport de contrôle sanitaire • nom du plaignant
28/02/2019	Ville de Luxembourg	07/03/2019	4	• courrier avec avocat • confidentialité
18/03/2019	Ministère d'Etat Service des Médias et des Communications	21/03/2019	6	• PV du CA de 100,7 • règlement d'ordre intérieur du CA
18/07/2019	Inspection générale de la Police	13/08/2019	7	• mission de contrôle, d'inspection et de régulation
08/10/2019	Administration communale de Weiswampach	17/10/2019	8 et 9	• Intérêt à agir (pas nécessaire) • notion de demande abusive
11/11/2019	Chambre des Députés	21/11/2019	10	• incidence de la loi sur l'archivage

Les demandes de **révision** sur base de l'article 10 de la loi ont été introduites par des personnes privées (13 demandes), la presse/les médias (4 demandes) et des personnes morales (8 demandes).

Date de prise de contact	Organisme de contact Personne de contact	Dossier traité en séance CAD	Numéro de l'avis écrit	Organisme sollicité	Mots clés avis
01/03/2019	Monsieur ...	07/03/2019 21/03/2019	R-1 → avis négatif	Ministère des Finances	• 3 notes aux formateurs • politique, économique et financière
12/03/2019	Radio 100,7	21/03/2019 02/05/2019	R-2 → avis négatif	Chambre des Députés	• PV de commission parlementaire • confidentialité
17/04/2019	Maître	02/05/2019 06/06/2019	R-3 → avis intérimaire* R-5 → avis négatif	Administration Communale de Weiswampach	• autorisation de construire • intérêt à agir pas requis • demande abusive
26/04/2019	Monsieur / Madame ...	02/05/2019 06/06/2019	R-4 → avis intérimaire R-6 → avis positif	Administration Communale de Reisdorf	• obligation de publier documents établis avant le 01.01.2019 • documents déjà publiés
21/05/2019	Radio 100,7	06/06/2019	R-7 → avis négatif	ALIA - Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel	• PV du CA de l'ALIA • confidentialité
04/06/2019	Monsieur ...	20/06/2019	R-8 → avis positif	Administration des contributions directes	• circulaire interne • mission de contrôle, d'inspection et de régulation
04/06/2019	Monsieur ...	20/06/2019	R-9 → avis positif	Administration des contributions directes	• circulaire interne • mission de contrôle, d'inspection et de régulation
04/06/2019	Monsieur ...	20/06/2019	R-10 → avis positif	Administration des contributions directes	• circulaire interne • mission de contrôle, d'inspection et de régulation
04/06/2019	Monsieur ...	20/06/2019	R-11 → avis positif	Administration des contributions directes	• circulaire interne • mission de contrôle, d'inspection et de régulation
24/06/2019	Monsieur ...	04/07/2019	R-12 → avis positif	Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A.	• personnes morales fournissant des services publics • documents détenus • informations confidentielles
29/06/2019	Direction "Droit Uniforme asbl"	04/07/2019	R-13 → avis négatif	Agence pour le Développement De l'Emploi	• dossiers de candidature • données à caractère personnel
11/07/2019	Monsieur / Madame ...	13/08/2019	R-14 → avis négatif	Administration Communale de Diekirch	• document achevé

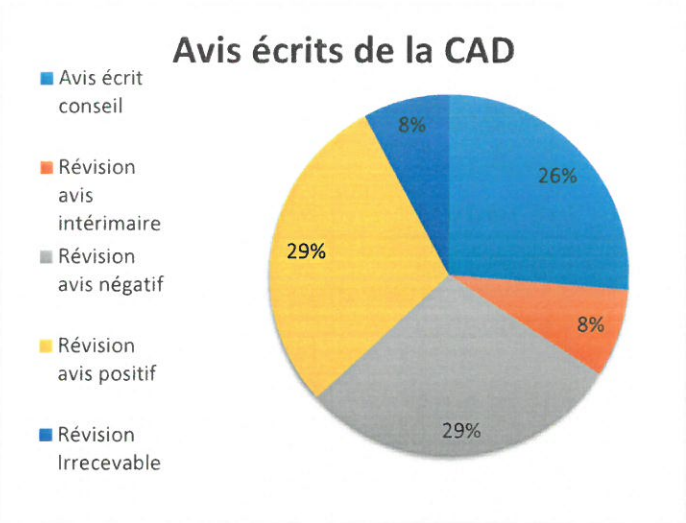
19/07/2019	Monsieur ...	13/08/2019	R-15 → avis négatif	Centre des Technologies de l'Information de l'État	• documents non détenus
13/09/2019	Biergerinitiativ Gemeng Wäiswampich asbl	13/09/2019	R-16 → irrecevable	Administration Communale de Weiswampach	• condition de demande écrite • irrecevable art 4(1)
16/09/2019	Monsieur / Madame ...	16/09/2019	R-17 → avis positif	Administration Communale de Wiltz	• document antérieur au 01.01.2019 • art 12
19/09/2019	Luxembourg Times	03/10/2019	R-18 → avis négatif	Ministère de l'Économie	• art. 1(2) point 1 • relations extérieures / MOU
20/08/2019 reçu 20/09/2019	Monsieur ...	03/10/2019	R-19 → avis négatif	Inspection générale de la Police	• art. 1(2) point 7 • mission d'inspection / IGP
08/10/2019	Luxembourg Times	17/10/2019	R-20 → avis négatif	Ministère des Affaires étrangères et européennes	• art. 1(2) point 1 • relations extérieures / MOU
30/10/2019	Maître.....	07/11/2019	R-21 → avis positif	Inspection du Travail et des Mines	• art. 1(2) point 7 • mission de contrôle, d'inspection et de régulation
30/10/2019	Biergerinitiativ Gemeng Wäiswampich asbl	07/11/2019	R-22 → irrecevable	Administration Communale de Weiswampach	• irrecevable • absence de précision sur l'objet de la demande
08/11/2019	Maître.....	21/11/2019	R-23 → avis positif	Commission des soumissions	• art. 1 (1) et (2) • activité administrative • mission de contrôle • secret protégé par la loi
21/11/2019	Maître	10/12/2019	R-24 → irrecevable	Commission des soumissions	• demande irrecevable / • article 4(1)
25/11/2019	Biergerinitiativ Gemeng Wäiswampich asbl	10/12/2019	R-25 → avis négatif	Administration Communale de Weiswampach	• avis négatif demande abusive • article 7(3)
29/11/2019	Maître	10/12/2019 et 19/12/2019	R-26 → avis intérimaire R-28 → avis positif	Ministère de la Santé	R-26 : • avis intérimaire demande de documents R-28 : • article 6(1) • enquête interne • données personnelles à occulter
02/12/2019	Maître.....	19/12/2019	R-27 → avis positif	Ville de Luxembourg	• article 1(2) point 5 • article 6 • plans d'architecte • autorisation de bâtir

**Les avis intérimaires sont des avis dans lesquels la CAD suspend l'examen du dossier et demande des renseignements supplémentaires ou la communication des documents concernés.*

La durée moyenne en 2019 pour émettre un avis suite à une demande de révision est de 21 jours.

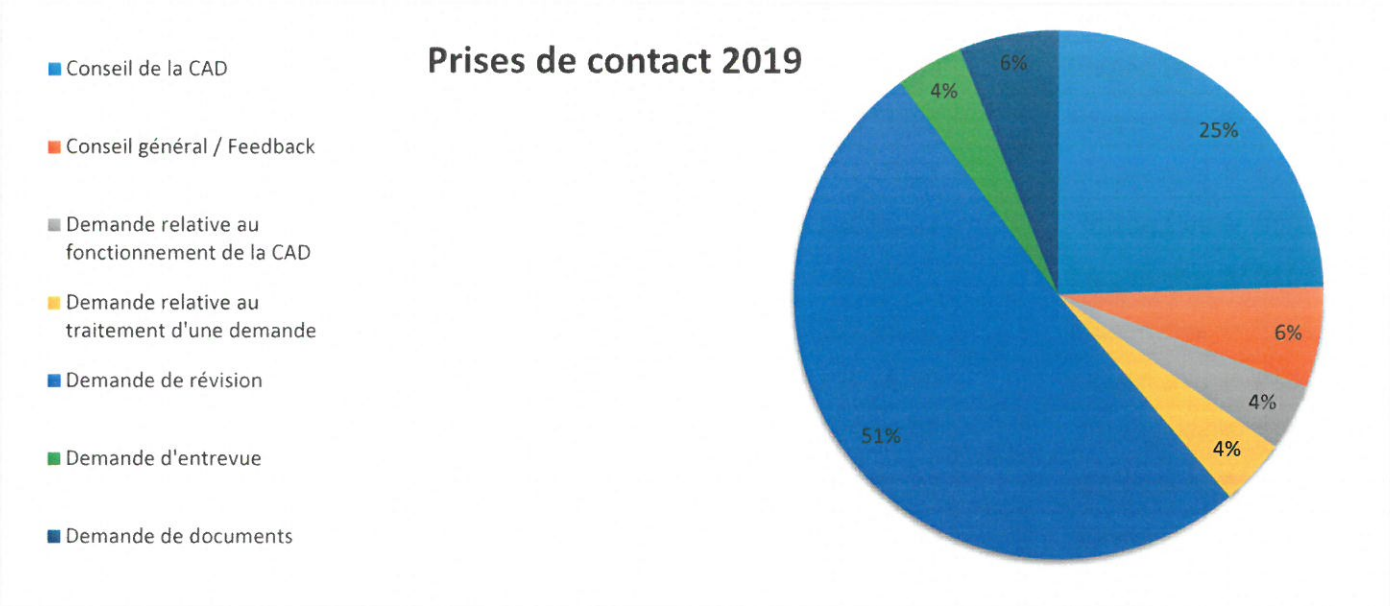
Avis n°	Date de demande	Date de réponse	Délais
R-1/2019 → avis négatif	01.03.2019	03.04.2019	33 jours
R-2/2019 → avis négatif	08.04.2019	08.05.2019	30 jours
R-3/2019 → avis intérimaire	17.04.2019	07.05.2019	20 jours
R-4/2019 → avis intérimaire	26.04.2019	07.05.2019	11 jours
R-5/2019 → avis négatif	17.04.2019	12.06.2019	56 jours (2ème avis rendu suite avis R/3-2019)
R-6/2019 → avis positif	26.04.2019	12.06.2019	47 jours (2ème avis rendu suite avis R/4-2019)
R-7/2019 → avis négatif	21.05.2019	12.06.2019	22 jours
R-8/2019 → avis positif	04.06.2019	27.06.2019	23 jours
R-9/2019 → avis positif	04.06.2019	27.06.2019	23 jours
R-10/2019 → avis positif	04.06.2019	27.06.2019	23 jours
R-11/2019 → avis positif	04.06.2019	27.06.2019	23 jours
R-12/2019 → avis positif	24.06.2019	09.07.2019	15 jours
R-13/2019 → avis négatif	29.06.2019	09.07.2019	11 jours
R-14/2019 → avis négatif	08.07.2019	16.08.2019	39 jours
R-15/2019 → avis négatif	19.07.2019	16.08.2019	28 jours
R-16/2019 → irrecevable	13.09.2019	23.09.2019	10 jours
R-17/2019 → avis positif	16.09.2019	23.09.2019	7 jours
R-18/2019 → avis négatif	19.09.2019	07.10.2019	18 jours
R-19/2019 → avis négatif	20.09.2019	07.10.2019	17 jours
R-20/2019 → avis négatif	08.10.2019	21.10.2019	13 jours
R-21/2019 → avis positif	30.10.2019	07.11.2019	8 jours
R-22/2019 → irrecevable	30.10.2019	07.11.2019	8 jours
R-23/2019 → avis positif	08.11.2019	25.11.2019	17 jours
R-24/2019 → irrecevable	21.11.2019	13.12.2019	22 jours
R-25/2019 → avis négatif	25.11.2019	13.12.2019	18 jours
R-26/2019→ avis intérimaire	29.11.2019	13.12.2019	14 jours
R-27/2019 → avis positif	02.12.2019	23.12.2019	21 jours
R-28/2019 → avis positif	29.11.2019	23.12.2019	24 jours (2ème avis rendu suite avis R/26-2019)

En 2019, la CAD a rendu 38 avis écrits.



- 10 avis sur demande de conseil
- 3 avis intermédiaires / révision
- 11 avis négatifs / révision
- 11 avis positifs / révision
- 3 demandes irrecevables

Au total, la CAD a été contactée par téléphone, courrier, courriel ou fax à 49 reprises.



Un seul recours contentieux a été introduit jusqu'à présent dans un dossier dans lequel la CAD avait rendu un avis. L'administration communale n'avait dans ce cas pas donné de suite à l'avis de la CAD.

4. Entrevue et présentations

La secrétaire de la CAD a fait une présentation de la nouvelle loi lors de la journée nationale des Archives qui a eu lieu en date du 7 juin 2019.

La CAD était également représentée lors des Assises de l'information Jeunesse qui se sont déroulées les 24 et 25 octobre 2019.

La CAD a eu une entrevue avec le Conseil de Presse en date du 10 décembre 2019.

5. Perspectives

1) Comme il a été indiqué ci-avant, un outil informatique spécial a été mis en place afin de favoriser le suivi des demandes adressées à la CAD par voie informatique.

Cet outil a bien été utilisé par des usagers mais bien souvent le recours à cet outil s'est fait pour demander des démarches administratives qui ne sont pas en relation avec la loi relative à une administration transparente et ouverte.

Ainsi, 66 demandes ont été introduites via la plateforme MyGuichet dont 5 concernaient directement la CAD.

La CAD estime qu'il faudrait clarifier / préciser sur le site MyGuichet l'objet de cet outil afin d'éviter ces mauvaises saisines.

Il serait également utile d'informer le public de la mise à disposition de cet outil informatique.

2) Meilleure communication des activités de la CAD :

Le nombre de saisines de la CAD reste limité après un an d'application de la loi.

La CAD s'est interrogée si le public est bien informé des possibilités qu'offre la nouvelle loi et du droit de tout citoyen de demander communication d'un document dans le cadre de la loi.

Les membres de la CAD préconisent ainsi de renforcer la communication vers l'extérieur du cadre légal et des activités de la CAD.

3) Information sur les suites réservées aux avis de la CAD :

Les membres de la CAD regrettent qu'ils ne soient pas informés de façon systématique sur les suites réservées par les organismes concernés aux avis positifs de la CAD.

Il est vrai que cette formalité n'est pas prévue dans la loi mais cette information serait utile afin de se faire une idée sur l'application pratique de la loi.

Pierre Calmes

Président de la CAD