



Luxembourg, le 26 OCT. 2018

## Lettre circulaire aux départements ministériels, administrations et services de l'État

**Concerne :** Mise en application pratique de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte

La présente circulaire a pour objet d'attirer l'attention des membres du Gouvernement sur différents aspects ayant trait à l'application de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (ci-après « la Loi »), qui **entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019**. Les membres du Gouvernement sont invités à en informer leurs administrations et services.

D'emblée, il convient de relever que les départements ministériels, ainsi que leurs administrations et services sont tenus :

1. de fournir dans les meilleurs délais et au plus tard pour le 16 novembre 2018, à l'adresse [accés-info@sip.etat.lu](mailto:accés-info@sip.etat.lu), les noms et adresses mails des agents chargés de la communication des documents, ainsi qu'une adresse mail générique (liste de distribution) ;
2. à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, de publier d'office en ligne leurs documents accessibles, soit sur un site internet propre, soit directement sur le portail [www.data.public.lu](http://www.data.public.lu). Dans le cas de l'utilisation d'un site propre, la publication des liens sur [www.data.public.lu](http://www.data.public.lu) est toujours nécessaire.

Pour plus de détails, il est renvoyé au point IV.

### I. Champ d'application personnel et matériel de la Loi

La Loi a pour finalité de définir le cadre pour la mise en œuvre d'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.

Ne sont pas visés tous les documents détenus par les organismes précités, mais seulement **« les documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative »**. Ces documents, qui sont des **documents accessibles** au sens de la Loi, à moins qu'ils ne tombent sous l'une des exclusions prévues par celle-ci, sont à publier d'office par les organismes précités.

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**. La simple transmission à un organisme ne suffit pas, en général, à conférer à un document un caractère administratif. Il faut qu'il s'inscrive dans le cadre de la mission de service public, ce qui nécessite qu'il se rattache à une compétence de celui-ci.

**À titre d'exemples, les documents suivants font l'objet de documents se rapportant à une activité administrative :**

- les circulaires ;
- les rapports d'activités ;
- les procès-verbaux/comptes rendus des conseils d'administration des établissements publics, sous réserve qu'ils ne contiennent pas d'informations relevant d'une ou de plusieurs limites prévues par la Loi ;
- les études ;
- les statistiques,
- les conventions conclues par un ministère ou un établissement public et ayant un lien avec sa mission de service public.

**Sont toutefois exclus du champ d'application de la Loi, les documents qui se rapportent à la gestion d'une activité industrielle et/ou commerciale.** Il se peut en effet qu'une personne morale fournisse un service public, tout en exerçant également une activité commerciale.

**À titre d'exemples, ne constituent pas des documents administratifs :**

- les documents relatifs aux relations contractuelles qu'une personne morale entretient avec ses clients (factures, relevés de consommation etc.) ;
- les documents relatifs à la gestion des actifs immobiliers comme les dossiers de logement des locataires des immeubles appartenant au Fonds du Logement ;

- les documents relatifs à un marché public, à condition qu'ils n'aient pas de lien avec la mission de service public des organismes précités ;
- les documents relatifs aux acquisitions mobilières et immobilières si elles n'ont aucun lien avec la mission de service public des organismes précités.

**En cas de différends sur la notion d'activité administrative, et faute de définition donnée par la Loi, il reviendra en dernier lieu aux tribunaux d'identifier les critères permettant de déterminer si un document correspond ou non à une activité administrative.**

## **II. Principes fixés par la Loi**

### **1. *Publication***

La Loi consacre le **principe du partage en ligne des documents accessibles**, c'est-à-dire que les organismes précités sont tenus par la Loi de publier leurs documents en ligne. En ce qui concerne les **ministères, ainsi que leurs administrations et services, le site internet [www.data.public.lu](http://www.data.public.lu), géré par le SIP, est retenu comme support officiel. Pour plus de détails, il est renvoyé au point IV.**

En cas de **modification ultérieure d'un document**, il y a lieu de procéder à une **mise à jour de la version publiée**.

Vu qu'il s'avère toutefois **nécessaire de protéger certains intérêts publics ou privés fondamentaux**, ce principe d'ouverture connaît des **exceptions**. Ainsi, **sont par exemple exclus du droit d'accès**, les documents relatifs à la sécurité nationale, à la sûreté publique, aux droits de propriété intellectuelle ou aux secrets protégés par la loi.<sup>1</sup>

Il convient de noter que **l'obligation de publication ne s'applique pas aux documents qui ont été créés avant l'entrée en vigueur de la Loi. Toutefois, une demande de communication de ces documents est possible.**

### **2. *Communication***

Outre le principe de la publication d'office des documents accessibles, la Loi met en place en faveur de toute personne physique et morale, le **droit de demander la communication d'un document accessible**, quel que soit son support, et sans devoir faire valoir un intérêt.

Toutefois, les **documents comportant des données à caractère personnel ne peuvent être communiqués qu'à la personne concernée**. S'ils contiennent soit des **données à caractère personnel d'autres personnes** nommément désignées ou facilement identifiables, soit une **appréciation** (par exemple les notes attribuées aux candidats à l'occasion d'un concours) ou un **jugement de valeur** sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, alors les **documents ne peuvent être communiqués** à la personne à l'origine de

la demande que s'il est **possible d'occulter ou de disjointre, sans charge administrative excessive** pour l'organisme sollicité, **les données personnelles des autres personnes concernées**. S'il est cependant **matériellement impossible d'occulter ou de disjointre** les éléments faisant obstacle à la communication d'un document, **l'accord de transmettre le document en question au demandeur peut alors être demandé aux autres personnes concernées** par ce document. **La communication est alors conditionnée par la réception de l'accord de toutes ces personnes**. Quant aux documents qui comportent une **opinion communiquée à titre confidentiel** à l'organisme sollicité, ils sont communicables, **à condition cependant que le caractère confidentiel du document ait été levé par la personne à l'origine du document.**<sup>2</sup>

À relever que dans les cas limitativement énumérés par la Loi, la demande de communication peut être refusée.<sup>3</sup> Il s'agit par exemple des demandes concernant des communications internes ou des demandes relatives à des documents en cours d'élaboration ou inachevés.

**Pour faciliter les démarches aux personnes souhaitant faire une demande de communication d'un document**, ces dernières sont invitées à les faire **en ligne** directement sur le **site internet MyGuichet.lu**. L'authenticité est garantie par la signature électronique. La possibilité de faire alternativement une demande écrite est toutefois toujours donnée. **Pour plus de détails, il est renvoyé au point IV.**

Quant aux **délais**, le document demandé doit être mis à la disposition du demandeur dans les **meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande** par l'organisme sollicité suivant l'une des trois modalités prévues par la Loi.<sup>4</sup> Dans certains cas limitativement énumérés par la Loi, le délai peut être porté à deux mois, sous condition d'en informer le demandeur et de lui **communiquer les motifs de cette prolongation avant l'écoulement du délai d'un mois.**<sup>5</sup>

Il convient encore de noter qu'**un agent chargé de la communication des documents** doit être désigné par tous les organismes visés par la Loi. **Pour plus de détails, il est renvoyé au point IV.**

### **III. Intervention de la Commission d'accès aux documents (CAD) et du juge administratif**

La personne qui se voit opposer un refus de communication du document demandé peut contester ce refus et saisir la CAD, qui est une instance administrative indépendante et consultative.

À noter que la **saisine de la CAD est facultative**. Elle ne constitue donc **pas un préalable obligatoire à l'exercice du recours contentieux**. En d'autres termes, la personne qui se voit

---

<sup>1</sup> Cf. article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la Loi.

<sup>2</sup> Cf. article 6 de la Loi.

<sup>3</sup> Cf. article 7 de la Loi.

<sup>4</sup> Cf. article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Loi.

<sup>5</sup> Cf. article 5, paragraphe 2, de la Loi.

opposer un refus de communication d'un document<sup>6</sup> (à rappeler qu'en application du droit commun en matière de procédure administrative, le silence gardé par l'organisme sollicité vaut décision implicite de rejet) peut décider de **saisir directement le Tribunal administratif**.

Quant aux **modalités pratiques** relatives à la saisine de la CAD, il est **renvoyé au point IV**.

## **1. CAD**

La CAD est établie auprès du Premier ministre, ministre d'État, et elle est composée de cinq membres. Elle 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. Il reste donc libre de suivre ou de ne pas suivre l'avis de la CAD :
  - si la CAD est d'avis que le document demandé est communicable et l'organisme sollicité décide de suivre cet avis, alors il a un mois à partir de la réception de l'avis pour communiquer le document. À défaut, il est réputé avoir rejeté la demande ;
  - si la CAD est d'avis que le document demandé n'est pas communicable, alors l'organisme sollicité doit confirmer son refus dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis ;
- **conseiller les organismes précités sur l'application pratique de la Loi** (caractère publiable/communicable d'un document).

## **2. Recours en réformation**

À souligner que les **avis de la CAD** ne peuvent **pas faire l'objet d'un recours en justice**. Seule la **décision prise par l'organisme sollicité à la suite de l'avis de la CAD** est susceptible d'un **recours en réformation**.

**Le recours en réformation est à introduire dans un délai de trois mois qui commence à courir de la manière suivante :**

- en l'absence de communication du document jugé communicable par la CAD : à l'expiration du délai d'un mois (ce délai court à partir de la réception de l'avis de la CAD) pour communiquer le document en question ;
- à partir de la notification par l'organisme sollicité de sa décision de confirmation du refus de communiquer le document jugé non communicable par la CAD ;

---

<sup>6</sup> Les règles de la PANC s'appliquent au refus de communication d'un document, de sorte qu'il y a lieu d'indiquer les voies de recours ouvertes contre la décision de refus, le délai endéans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé, ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.

- en l'absence d'une décision de confirmation du refus de communication du document jugé non communicable par la CAD : à l'expiration du délai d'un mois (ce délai court à partir de la réception de l'avis de la CAD) pour confirmer le refus.

#### **IV. Missions du Service information et presse (SIP)**

**Les services offerts par le SIP dans le cadre des missions décrites ci-dessous bénéficient aux seuls départements ministériels, ainsi qu'à leurs administrations et services (ci-après « administration »).**

##### ***1. Plateforme informatique centralisatrice***

Le **SIP** assume le rôle de **service centralisateur** pour toutes les **demandes de communication** d'un document destinées aux administrations, ainsi que pour toutes **saisines de la CAD**. À cette fin, un **espace central de gestion** est mis en place sur une **plateforme informatique**. Cette plateforme, **accessible à tous les agents chargés de la communication des documents, ainsi qu'aux membres de la CAD**, 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.

##### ***a. Demandes de communication et saisines de la CAD en ligne***

Dans l'objectif d'**encourager le recours à la demande/saisine en ligne**, deux **démarches spécifiques** ont été mises en place dans MyGuichet.lu, à savoir :

##### ***i. La démarche « Accès à l'information - Demande de document »***

Après authentification par Luxtrust, le demandeur accède à l'environnement MyGuichet.lu et choisit la démarche « **Accès à l'information – demande de document** ».

Dans le formulaire :

- il choisit l'administration à laquelle il veut adresser sa demande ;
- il introduit une description du document sous forme de texte libre ;
- il vérifie ou rectifie, le cas échéant, ses données personnelles ;
- il procède à la signature électronique et envoie sa demande.

Les demandes électroniques sont **automatiquement enregistrées** au sein de la plateforme informatique de gestion. Les agents chargés de la communication des documents ont un compte d'accès à cette application, afin de pouvoir assurer le suivi des demandes.

Lorsqu'une **nouvelle demande** est introduite dans le système, l'agent chargé de la communication au sein de l'administration sollicitée en est informé par voie d'**email d'alerte**. Dans le cas où le **demandeur n'a pas pu spécifier l'administration** qu'il estime détenir le document demandé, le dispatching automatique par le système ne peut pas avoir lieu et les responsables du SIP transmettent les demandes après avoir défini l'administration compétente.

La **mise à disposition** des documents requis se fait, selon le cas, de la manière suivante :

- Dans le cas de **documents qui ne contiennent pas de données à caractère personnel**, ces documents, ainsi que d'éventuelles annexes sont à publier sur le portail *open data* ([www.data.public.lu](http://www.data.public.lu)) et le lien vers ce document est à communiquer au demandeur via la plateforme de gestion. Ainsi, le document est dorénavant disponible à tout un chacun et peut être recherché et accédé librement.

La procédure à suivre par les agents chargés de la publication des documents est très simple et rapide : après login sur [www.data.public.lu](http://www.data.public.lu), il suffit de créer un nouveau répertoire pour le document à publier et d'y introduire le(s) fichier(s) correspondant(s) soit par un *upload*, soit par un hyperlien qui pointe vers l'endroit où le document est téléchargeable.

Un **guide pratique sur le détail de la procédure à suivre** sera mis, sous peu, à disposition. Par ailleurs, des **formations spécifiques au profit des agents chargés de la communication** seront proposées, le moment venu, par le SIP.

- Dans le cas de **documents qui contiennent des données à caractère personnel**, leur communication par l'administration sollicitée ne peut se faire qu'au seul demandeur, sous réserve du respect des conditions évoquées au point II, 2. Cela se fait moyennant un *upload* sur la plateforme de gestion, qui assure le passage vers l'espace personnel MyGuichet du demandeur.

#### ***ii. Saisine de la CAD suite à un refus de communication d'un document***

La **démarche pour saisir la CAD** en cas de refus d'une demande de communication d'un document **se fait également par le biais du portail MyGuichet.lu**. La possibilité de faire alternativement une lettre de saisine écrite est toutefois toujours donnée.

Après authentification par Luxtrust, le demandeur accède à l'environnement MyGuichet.lu et choisit la démarche « Accès à l'information – Saisine de la commission ». Il doit alors :

- introduire le numéro de référence de la demande qui a fait l'objet d'un refus, ainsi qu'éventuellement une remarque sous forme de texte libre ;
- joindre la décision de refus de communication du document ;
- vérifier ou rectifier, le cas échéant, ses données à caractère personnel ;
- procéder à la signature électronique et envoyer la lettre de saisine.

### ***b. Demande/saisine écrite***

Alors que la **demande/saisine en ligne** doit **être encouragée**, il est toujours possible qu'un demandeur adresse 1. sa demande sous forme de simple lettre soit à l'organisme concerné, soit au SIP, en tant que plateforme centralisatrice, ou 2. sa lettre de saisine à l'adresse de la CAD (à déterminer).

Dans le cas d'une **demande écrite envoyée au SIP**, ce dernier assure la saisie des paramètres de la demande dans le système de gestion et la transmet à l'administration concernée.

Dans le cas d'une **demande écrite adressée directement à l'administration** concernée, l'agent chargé de la communication assure la saisie des données concernant la demande dans le système de gestion et s'occupe ensuite du traitement de la demande.

Pour les **saisines** sous format papier **adressées à la CAD**, il appartient à la personne désignée à cet effet par la CAD d'assurer la saisie des données concernant la saisine dans le système central de gestion et de s'occuper après du traitement de la saisine.

Dans la suite, la **communication** entre l'administration concernée, respectivement la CAD, et le demandeur se fait, exclusivement, par **voie écrite**.

### ***c. Exigences techniques et organisationnelles***

Afin d'assurer le bon fonctionnement du système mis en place, les administrations sont tenues de fournir, **dans les plus brefs délais et pour le 16 novembre 2018 au plus tard**, les informations suivantes à l'adresse [acces-info@sip.etat.lu](mailto:acces-info@sip.etat.lu) :

- **Le nom et l'adresse mail** des agents chargés de la communication des documents.

Ces personnes accèdent en leur nom personnel, avec leur compte IAM, à la plateforme centrale de gestion, où elles disposent des droits nécessaires pour saisir et traiter les demandes.

En cas de **changements ultérieurs des agents chargés de la communication des documents**, il est **impératif** de toujours **en informer le SIP aussi vite que possible**, afin que l'accès puisse être donné aux personnes nouvellement désignées. **Ce n'est qu'en procédant ainsi que le traitement des demandes dans les délais impartis peut être garanti !**

Il est recommandé de **désigner au moins deux personnes par administration**, pouvant agir comme agent responsable de la communication de documents dans le sens de la Loi.

- Une **adresse mail du type « liste de distribution »** (p.ex. acces-info@xxxx.etat.lu), dans le cas où l'administration estime indiqué que d'autres personnes soient informées des demandes de communication dont elle est saisie.

## **2. Help-desk au service des citoyens**

Le SIP assure l'instruction initiale des agents chargés de la communication des documents en ce qui concerne l'utilisation de la plateforme de gestion et du portail *open data*.

En outre, il offre un *helpdesk* aux citoyens, afin de les guider dans le déroulement pratique de l'exercice du droit d'accès et dans la procédure d'utilisation des démarches en ligne sur MyGuichet.lu.

Le Premier ministre,  
Ministre d'État



Xavier BETTEL