



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD



**Colloque organisé par la Cour Suprême administrative de la  
République tchèque et l'ACA-Europe**

**Communiquer ou protéger ? Cours administratives: naviguer entre  
Scylla (droit d'accès) et Charybde (protection de la vie privée).**

Prague, 29-31 Mai 2016

**Réponses au questionnaire: Luxembourg**



Colloque cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

# Communiquer ou protéger ? Cours administratives : naviguer entre Scylla (droit d'accès) et Charybde (protection de la vie privée)

---

## Partie I

**1. En matière de l'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel, y a-t-il une seule autorité de surveillance commune aux deux domaines, une autorité de surveillance pour chaque domaine séparément ou bien y a-t-il un domaine dépourvu d'une telle autorité ? Est-ce que le modèle choisi dans votre pays engendre des difficultés d'application ?**

Comme déjà indiqué dans le questionnaire intitulé « *les cours administratives suprêmes et l'évolution du droit à la publicité, à la vie privée et à l'information* » relatif au séminaire organisé à Brno le 18 mai 2015, le Luxembourg fait partie des rares pays qui ne dispose à l'heure actuelle pas encore d'une législation spécifique concernant l'accès des citoyens à l'information. Conscient de ce déficit, le Conseil de gouvernement a approuvé dans sa réunion du 8 janvier 2013 un avant-projet de loi concernant l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration qui tient compte, dans ses grandes lignes, des principes énoncés dans la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, adoptée à Tromsø le 18 juin 2009. Après renvoi le 12 décembre 2013 à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, le projet de loi n° 6810 a finalement été déposé à la Chambre des députés le 5 mai 2015 et le Conseil d'Etat a été saisi pour donner son avis en date du 18 mai 2015. Entetemps, les avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de la Chambre des Salariés et de la Chambre de Commerce ont été déposés et le projet a été renvoyé le 19 février 2016 devant la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace.

Comme indiqué dans le questionnaire relatif au séminaire de Brno du 18 mai 2015, le projet de loi ne prévoit pas une autorité administrative spécifique responsable de traiter une demande d'accès à un document détenu par une autorité publique, mais chaque demande doit être adressée, en principe par écrit, à l'autorité supposant détenir le document en question.

Il est dès lors prévisible que le Luxembourg ne connaîtra pas une seule autorité de surveillance commune aux deux domaines de l'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel, le domaine de l'accès à l'information restant dépourvu de pareille autorité.

Par contre, dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, l'autorité de contrôle, telle que prévue à l'article 28 de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des données physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, est la **Commission nationale pour la protection des données** (« *C.N.P.D.* »). La matière de la protection des données se trouve réglementée par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, telle que modifiée par les lois subséquentes des 31 juillet 2006, 22 décembre 2006, 27 juillet 2007 et 28 juillet 2011, ci-après « *la loi du 2 août 2002* », de même que par certaines lois spéciales, dont notamment la loi modifiée

du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques, qui s'applique spécifiquement au traitement de ces données dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public sur les réseaux de communications publics.

Il n'y a pas de difficultés spécifiques d'application au Luxembourg au vu de l'absence d'une autorité de surveillance en la matière de l'accès à l'information.

Il convient cependant de préciser encore que le projet de loi n° 6810 prévoit la création d'une **Commission d'accès aux documents**, établie auprès du Premier Ministre, et qui est chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents dans les conditions prévues par la loi. Cette commission peut être saisie par un demandeur dans le mois de la décision de refus d'accès à un document et elle est tenue de communiquer son avis au demandeur et à l'organisme concerné dans un délai de deux mois de la réception de la demande. Quelque soit la teneur de l'avis, le demandeur garde la possibilité de saisir le tribunal administratif, en cas de maintien du refus de communication, avec un recours en annulation.

## **2. Quels types d'informations ne sont pas communicables ? Est-ce que toutes les informations exclues ont le même régime ou peut-on les diviser en informations exclues de façon absolue et celles exclues de façon relative ?**

Le Luxembourg ne disposant à l'heure actuelle pas encore d'une législation spécifique concernant l'accès des citoyens à l'information, il convient cependant de mentionner, à côté de divers domaines spécifiques, la législation applicable en matière de procédure administrative non contentieuse, à savoir la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et son règlement d'exécution, le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après « *le règlement du 8 juin 1979* ».

D'après l'article 11 du règlement du 8 juin 1979, tout administré a droit à la **communication intégrale** du dossier relatif à sa situation administrative, chaque fois que celle-ci est atteinte, ou susceptible de l'être, par une décision administrative prise ou en voie de l'être. Il peut demander, à cette occasion, le **retrait** de son dossier de toute pièce étrangère à l'objet du dossier si elle est de nature à lui causer un préjudice. La décision prise par l'administration sur sa demande est susceptible de recours devant la juridiction compétente.

L'article 12 du règlement du 8 juin 1979 énonce que toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir **communication des éléments d'informations** sur lesquels l'Administration s'est basée ou entend se baser.

Finalement, l'article 13 dudit règlement précise encore que dans tous les cas, la communication des pièces pourra être **refusée** si :

- des intérêts publics importants exigent que le secret soit gardé ;

- des intérêts privés importants, notamment ceux des parties ayant des intérêts opposés, exigent que le secret soit gardé ou lorsque des pièces contiennent des informations pouvant constituer une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autres personnes ;
- il y a péril en la demeure et que la décision ne peut être différée.

Cependant, une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a préalablement communiqué par écrit le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné l'occasion de présenter ses observations.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser que la communication du dossier administratif ne constitue pas seulement, de façon générale, l'expression de la transparence de l'action de l'administration, mais elle doit également permettre à l'administré de décider, en pleine connaissance de cause, au vu des éléments dont dispose l'administration et sur lesquels elle se base pour asseoir sa décision, s'il est utile pour lui de saisir une juridiction. Il existe en effet un rapport étroit entre l'obligation de communication du dossier administratif et le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective. En d'autres termes, la communication du dossier administratif doit permettre à l'administré de connaître le contenu de ce dossier concernant sa situation administrative et de juger ainsi, en pleine connaissance de cause, de l'opportunité d'un recours contentieux de sa part.

L'article 12 du règlement du 8 juin 1979, en visant non pas exclusivement toute personne directement concernée par une décision administrative, mais bien de manière plus générale toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts, vise indistinctement les tiers concernés et les destinataires directs d'une décision, à la seule condition que la décision soit susceptible de porter atteinte à leurs droits et intérêts.

L'administration n'est pas obligée de communiquer de manière spontanée à l'administré les éléments d'information sur lesquels elle s'est basée ou entend se baser, mais cette obligation présuppose **l'initiative de l'administré**.

Pour tout litige au sujet de la communication d'un dossier administratif, les juridictions administratives, dont la Cour administrative en tant que juridiction administrative suprême, sont appelées à statuer dans le cadre du recours de droit commun en matière administrative, à savoir le **recours en annulation**.

Le projet de loi n° 6810 prévoit de son côté que ne sont pas accessibles les documents dont la communication porterait atteinte :

- aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public;
- à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée;
- au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures;
- à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;
- à des droits de propriété intellectuelle;

- à un secret ou une confidentialité protégés par la loi;
- aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'administration;
- au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées à une autorité publique;
- à la capacité des autorités publiques de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs;
- à la confidentialité des délibérations du Gouvernement.

Ledit projet prévoit encore que ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui comportent soit des données à caractère personnel, soit une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, à moins que celle-ci n'ait donné son accord, soit une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, à moins que le caractère confidentiel du document n'ait été levé par la personne qui est à l'origine du document.

Finalement, aux termes du projet de loi n° 6810, une demande de communication peut être rejetée lorsque la demande soit concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés, soit porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation, soit est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif, soit concerne des communications internes.

A noter finalement que le projet de loi prévoit que les motifs de refus sont à interpréter de manière restrictive, l'intérêt public servi par l'éventuelle divulgation étant à mettre en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulger.

### **3. Est-ce qu'il y a des organismes privés qui sont obligés de fournir des informations ? Quels organismes et pour quels types d'informations ?**

Comme indiqué ci-avant, l'article 11 du règlement du 8 juin 1979 prévoit que tout administré a droit à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative, chaque fois que celle-ci est atteinte, ou susceptible de l'être, par une décision administrative prise ou en voie de l'être. Il peut demander, à cette occasion, le retrait de son dossier de toute pièce étrangère à l'objet du dossier si elle est de nature à lui causer un préjudice. La décision prise **par l'administration sur sa demande** est susceptible de recours devant la juridiction compétente.

L'article 12 du règlement du 8 juin 1979 énonce que toute personne concernée par une décision administrative qui est susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts est également en droit d'obtenir communication des éléments d'informations sur lesquels **l'administration** s'est basée ou entend se baser.

Partant, la législation actuellement en vigueur au Luxembourg n'impose pas à des organismes privés de fournir des informations.

Il en est de même pour le projet de loi n° 6810 qui vise uniquement l'accès des citoyens aux **documents détenus par l'administration** et non pas détenus par des organismes privés.

#### **4. Les rémunérations des employés du secteur public entrent-elles dans le droit d'accès à l'information ? Est-ce que cela provoque des difficultés d'application par rapport à la protection des données à caractère personnel ?**

Aucune disposition en droit luxembourgeois ne consacre de manière spécifique un droit d'accès à des informations visant les rémunérations des employés du service public.

Ceci ne veut cependant pas dire que le niveau des rémunérations des fonctionnaires et employés publics soit secret, étant donné que la valeur numérique de ces traitements peut être calculée à partir des grades et échelons dont bénéficient les concernés et qui sont librement accessibles au public via des tableaux décrivant les fonctions occupées par les fonctionnaires et employés publics auprès des différentes administrations.

#### **5. Le secret commercial (ou des affaires) est-il exclu de l'accès à l'information ?**

Si le secret commercial n'est pas exclu expressis verbis de l'accès à l'information, l'article 13 du règlement du 8 juin 1979 prévoit, comme relevé ci-avant, que la communication des pièces pourra être refusée si des intérêts privés importants, notamment ceux des parties ayant des intérêts opposés, exigent que le secret soit gardé ou lorsque les pièces contiennent des informations pouvant constituer une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autres personnes.

Cette problématique se rencontre notamment dans des dossiers visant des affaires de marchés publics ou la question de la confidentialité de certaines pièces se pose de manière relativement fréquente.

Ainsi, la jurisprudence luxembourgeoise a eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises quant à la problématique de concilier le caractère confidentiel des pièces sensibles avec l'obligation de motiver les décisions administratives prises en la matière des marchés publics.

Dans un arrêt du 3 octobre 2002 (n° 14687C du rôle), la Cour administrative, par confirmation d'un jugement du tribunal administratif du 6 février 2002 (n° 14009 du rôle), s'est exprimée comme suit : *« Dans la matière spécifique des soumissions publiques, le droit d'accès au dossier administratif est d'application plus ou moins stricte, en fonction du stade procédural, en ce sens que l'obligation de maintenir certains documents secrets domine la phase préparatoire de l'adjudication, tandis qu'elle s'estompera, sans pour autant disparaître, postérieurement à la passation du marché en faveur de l'exigence de transparence de la procédure de marché. Cette application nuancée du droit d'accès au dossier résulte de la nécessité de concilier les deux impératifs gouvernant le régime des marchés publics, à savoir le souci de respecter le libre jeu de la concurrence, d'un côté, la garantie d'une procédure de marché transparente et régulière, de l'autre ».*

Il s'agissait en l'espèce d'une décision d'annulation d'une soumission publique prise par l'entité adjudicatrice au motif que les prix indiqués par les soumissionnaires étaient exagérés, l'entité

adjudicatrice se basant dans ce contexte sur un devis d'une société tierce qu'elle refusait cependant de communiquer.

Or, pour arriver à sa solution la Cour administrative a mis en avant « le caractère universel et l'importance fonctionnelle du principe général dit du contradictoire non seulement dans le cadre des procédures judiciaires, mais également dans celui des procédures administratives », principe général qui « se trouve formellement imposé au processus décisionnel de l'Administration par l'article 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure administrative non contentieuse, texte qui confère à l'administré un droit d'accès aux documents sur lesquels l'administration s'est basée ou entend se baser lors de l'élaboration d'une décision ».

Dans un autre cas d'espèce, le président du tribunal administratif, siégeant comme juge des référés, par une ordonnance du 16 novembre 2006, s'est exprimé comme suit au sujet de la problématique soulevée concernant les prix unitaires d'une offre qu'un des concurrents refusait de rendre publics.

*« Les soumissionnaires peuvent légitimement refuser de divulguer à leurs concurrents et aux tiers les prix unitaires qu'ils pratiquent, et l'administration, qui joue le rôle d'arbitre, est alors en possession de tous les chiffres émanant des différents soumissionnaires, sans qu'elle soit en droit de les communiquer aux contestataires dans le cadre de réclamations ou d'un recours contentieux. La position procédurale de l'administration change cependant en cas de recours contentieux dirigé contre une décision d'adjudication, l'administration revêtant alors la qualité de partie et non plus d'arbitre, ce dernier rôle revenant au juge. Or, celui-ci, en raison du caractère contradictoire de la procédure et de la communicabilité de toutes les pièces versées, ne dispose pas, alors, des informations dont pouvait profiter l'administration pour prendre sa décision, de sorte qu'il se trouve dans une position qui lui rend très malaisé le contrôle de la légalité de cette décision au-delà des pures conditions de forme, contrôle insuffisant au regard de la loi qui impose par ailleurs le respect de certaines conditions de fond comme, précisément, celle d'un prix normal de l'offre. Le juge ne peut dès lors que s'en tenir à des présomptions pour former sa conviction », tout en relevant que « deux droits a priori équivalents, à savoir celui du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle, y compris de la procédure devant expert, et celui du secret des affaires risquent de se paralyser mutuellement » et que « ni le législateur national, ni les organes communautaires n'ont mis à la disposition du juge un instrument permettant à celui-ci de disposer d'une information aussi complète que l'administration pour se forger une opinion, le cas échéant moyennant des aménagements au caractère contradictoire de la procédure, y compris de la procédure d'expertise ».*

Finalement, il convient encore de renvoyer à un arrêt de la Cour administrative du 24 mai 2011 (n° 27947C du rôle) dans lequel il a été retenu, par confirmation d'un jugement du tribunal administratif du 12 janvier 2011 (n° 26756 du rôle), que « l'article 13 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 réglant la procédure administrative non contentieuse n'a pas pour objet de régir la communication du dossier administratif au juge, mais exclusivement de régir sa communication aux administrés. Pour pouvoir apprécier le caractère communicable ou en revanche le caractère secret des pièces du dossier administratif aux parties intéressées, le juge doit disposer de l'intégralité du dossier pour ensuite être statué sur la demande en communication. Par exception au principe du contradictoire, ce dossier n'est pas à communiquer aux parties intéressées. Cette dérogation au dit principe général du droit s'impose nécessairement, étant donné que le refus de communication des documents du dossier constitue l'objet même du litige. En décider le contraire, c'est-à-dire associer la partie demanderesse à ce contrôle juridictionnel et lui communiquer la teneur des documents litigieux, reviendrait, en effet, à leur donner gain de cause avant toute décision au fond quant à l'existence de son droit de communication ».

En résumé, on peut dès lors retenir que le secret commercial est pour le moins exclu partiellement de l'accès à l'information et en cas de litige il appartiendra au juge administratif de peser les différents intérêts en jeu avant de rendre accessible l'accès à certains documents figurant au dossier administratif.

## **6. Peut-on communiquer des documents couverts par la propriété intellectuelle ?**

Bien que la jurisprudence administrative luxembourgeoise n'ait pas encore été amenée à se prononcer sur la communication ou non d'un document couvert par la propriété intellectuelle, les juridictions administratives devraient normalement adopter la même approche que celle décrite sub. 5 ci-avant concernant le secret commercial.

## **7. Peut-on communiquer les informations sur les particuliers qui se trouvent dans les dossiers de l'administration ou bien ces informations sont-elles protégées ? Dans quels domaines de l'administration publique est-ce que cela pose des problèmes ?**

Comme déjà relevé auparavant, l'article 11 du règlement du 8 juin 1979 donne le droit à tout administré d'obtenir communication intégrale du dossier **relatif à sa situation administrative**, chaque fois que celle-ci est atteinte, ou susceptible de l'être, par une décision administrative prise ou en voie de l'être. Ledit article 11 ne permet dès lors *a priori* pas la communication d'informations sur d'autres particuliers, mais uniquement le contenu du dossier visant l'administré concerné par une décision administrative prise à son égard.

L'article 12 du règlement du 8 juin 1979 permet encore à **toute personne concernée** par une décision administrative susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts d'obtenir **communication des éléments d'informations** sur lesquels l'administration s'est basée ou entend se baser. Théoriquement, ces éléments d'informations peuvent viser respectivement émaner d'autres particuliers, de sorte qu'une communication de ces informations n'est pas à exclure aux termes dudit article 12.

Cependant, d'après l'article 13 du règlement du 8 juin 1979, pareille communication de pièces visant des particuliers pourra être refusée si des **intérêts privés importants**, notamment ceux de personnes ayant des intérêts opposés, exigent que le secret soit gardé ou lorsque les pièces contiennent des informations pouvant constituer une **atteinte à l'intimité de la vie privée** d'autres personnes.

Il appartiendra dès lors de nouveau à l'administration, et le cas échéant à un deuxième stade aux juridictions administratives, de mettre en balance les intérêts respectifs de l'administré et du tiers concerné avant de faire droit à une demande de communication portant sur des informations se trouvant dans un dossier de l'administration et concernant d'autres particuliers.

En vertu de la portée essentiellement générale du règlement du 8 juin 1979, aucune distinction spécifique ayant trait à des domaines particuliers de l'administration publique ne s'impose.



**8. Les informations contenues dans des procédures pénales ou des procédures relatives à des infractions administratives, éventuellement d'autres dossiers à caractère quasi-pénal (typiquement les fiches de la police secrète de la période du passé non-démocratique) sont-elles exclues du droit d'accès ?**

L'article 8 de la loi du 2 août 2002 prévoit que le traitement des données dans le cadre d'enquêtes pénales et de procédures judiciaires est opéré dans le respect des dispositions du Code d'instruction criminelle, du Code de procédure civile, de la loi portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ou d'autres lois.

Il prévoit en outre que le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être mis en oeuvre qu'en exécution d'une disposition légale et qu'il ne peut être tenu de recueil exhaustif des condamnations pénales que sous le contrôle de l'autorité publique compétente en la matière.

Finalement, ledit article punit encore quiconque qui, agissant à titre privé, effectue un traitement en violation des dispositions du présent article d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

La juridiction saisie peut prononcer la cessation du traitement contraire aux dispositions de l'article 8 de la loi du 2 août 2002 sous peine d'astreinte dont le maximum est fixé par ladite juridiction.

Concernant plus spécifiquement le traitement des données relatives aux condamnations pénales, l'organisation du casier judiciaire, tenu sous forme électronique, se fait au Luxembourg sous la responsabilité du procureur général d'Etat.

Le bulletin N°1 du casier judiciaire, dans lequel figurent toutes les décisions de condamnation, à l'exception des contraventions de troisième et de quatrième classe, est délivré sur demande, chaque fois dans le cadre d'une procédure pénale, aux autorités judiciaires luxembourgeoises, aux membres luxembourgeois d'Eurojust, aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne et aux autorités compétentes de pays tiers conformément aux conventions internationales en vigueur.

Le bulletin N°2 du casier judiciaire reçoit inscription des mêmes condamnations à l'exclusion des condamnations à une peine d'emprisonnement assorties du bénéfice du sursis d'une durée inférieure à six mois avec ou sans mise à l'épreuve. Ce bulletin est délivré sur demande à la personne physique ou morale concernée, aux autorités compétentes de pays tiers conformément aux conventions internationales en vigueur, au ministre d'Etat saisi d'une proposition relative à des distinctions honorifiques. A noter qu'un employeur dispose d'un accès indirect au bulletin N°2, étant donné qu'il peut demander dans le cadre de la gestion de son personnel et du recrutement de personnel la production par la personne concernée d'un extrait du casier judiciaire et traiter les données afférentes pour les besoins des ressources humaines, ledit extrait ne pouvant cependant être conservé au-delà d'un délai de 24 mois après sa date d'établissement.

## Partie II

### 9. Disponibilité publique des décisions

**9.1 Est-ce qu'il y a dans votre juridiction des décisions de justice qui ne sont jamais publiées (p.ex. des décisions classifiées/confidentielles ou d'autres décisions à l'accès restreint) ? Dans l'affirmative, veuillez décrire les cas typiques et donner un bilan qui pourrait illustrer la fréquence et la pertinence de tels cas.**

Au Luxembourg, toutes les décisions des juridictions administratives sont rendues en séance publique et disponibles dans leur intégralité le jour du prononcé de la décision respective. Partant, il n'existe pas de décisions rendues par les juridictions administratives qui seraient confidentielles ou à accès restreint.

Pour le surplus, toutes les décisions sont publiées sous forme anonymisée dans les 24 heures sur le site internet des juridictions administratives.

**9.2 Si un tiers (n'étant pas la partie à la procédure donnée) veut obtenir votre décision, quelle est la démarche ? La disponibilité des décisions en ligne sera discutée ci-dessous, à cet instant veuillez donc décrire uniquement d'autres options (p.ex. s'il est possible de demander une décision par courrier traditionnel, s'il faut payer des frais etc.).**

Comme relevé ci-avant, toutes les décisions sont publiées en ligne, de sorte que le greffe des juridictions administratives est rarement confronté à des demandes de ce genre.

Il est néanmoins d'usage que les praticiens du droit (avocats, professeurs, journalistes etc.) obtiennent de la part du greffe copies de décisions dont ils souhaitent prendre connaissance. Cette communication se fait sans forme pré-définie selon le mode souhaité (e-mail, téléfax, courrier ordinaire) et, en principe, sans frais.

**9.3 Est-ce qu'il existe une sélection officielle des décisions de votre juridiction (à part une publication des décisions en ligne – veuillez voir ci-dessous) ? Dans l'affirmative, veuillez décrire en détail la procédure de sa publication. En particulier, veuillez vous concentrer sur l'action de sélection des décisions à publier, la fréquence et la forme de cette publication. Indiquez s'il vous plaît si le recueil est publié directement par votre juridiction, par un autre organisme public ou par un éditeur indépendant, veuillez décrire le mode de coopération (p.ex. si l'éditeur a le droit exclusif de publier le recueil, si l'éditeur révise le texte des décisions avant la publication etc.). Est-ce que votre juridiction ou le public considèrent avec plus de valeur les décisions choisies pour la publication ?**

Il existe une publication officielle des décisions des juridictions administratives, tribunal administratif et Cour administrative confondus, qui paraît annuellement, appelée « *Pasicrisie luxembourgeoise – bulletin de jurisprudence administrative* », dont la dernière édition remonte à 2015 et celle de 2016 est en voie de publication.

Seuls les extraits pertinents d'un point de vue juridique de décisions essentielles sélectionnées sont publiées dans la partie « *jurisprudence de la Cour administrative et du tribunal administratif* » divisée en 40 rubriques selon les différentes matières traitées par les juridictions administratives. De fait, un grand nombre d'arrêts et de jugements s'y trouvent recensés.

La publication est accompagnée d'un DVD qui inclut l'intégralité des décisions rendues par les juridictions administratives à partir de leur création au 1<sup>er</sup> janvier 1997, décisions qui ont cependant été rendues « *anonymes* ».

Le recueil est publié par une association sans but lucratif dénommée « *a.s.b.l. Pasicrisie Luxembourgeoise* » composée de juristes, y compris de membres des juridictions administratives, responsables des extraits sélectionnés.

Au niveau des juridictions de l'ordre judiciaire, une publication parallèle remontant à 1870 est éditée trimestriellement.

Les droits de publication résident exclusivement chez l'« *a.s.b.l. Pasicrisie Luxembourgeoise* ».

## **10. Préparation à la publication : révision et anonymisation des décisions**

**10.1 Anonymisez-vous les décisions publiées ? Dans l'affirmative, veuillez décrire la procédure en détail, notamment ce qui est responsable de l'anonymisation, s'il y a des règles d'anonymisation (à part les normes générales sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel) et quelles données sont anonymisées.**

Toutes les décisions des juridictions administratives au Luxembourg sont anonymisées par les soins des différents greffiers au niveau des différentes chambres fonctionnant au niveau de la Cour administrative et du tribunal administratif. Il n'y a pas de règles officielles prédéfinies concernant l'anonymisation des décisions judiciaires.

Les greffiers responsables sont amenés à anonymiser les prénoms, noms, dates de naissance et adresses des parties respectives dans les différents dossiers. De même, des données sensibles sont rendues anonymes dans diverses matières comme l'identification possible d'autres personnes dans des affaires en matière de droit des étrangers ou encore des sommes d'argent dans des dossiers en la matière des impôts.

**10.2 Si les règles d'anonymisation changent, est-ce que cela a un effet sur les décisions déjà publiées (c'est-à-dire, les décisions déjà publiées sont-elles par la suite anonymisées/réidentifiées en fonction du changement des règles d'anonymisation) ?**

Comme il n'y a pas de règles officielles prédéfinies concernant l'anonymisation des décisions prononcées au niveau des juridictions administratives et comme les différents greffes, depuis la création des juridictions administratives au 1<sup>er</sup> janvier 1997, ont toujours anonymisé les jugements et arrêts d'après les mêmes lignes directrices, la question d'une réanonymisation respectivement

d'une réidentification en fonction d'un changement au niveau des règles d'anonymisation ne se pose pas.

**10.3 Veuillez décrire toute difficulté liée à l'anonymisation que vous avez remarquée auprès de vos juridictions (p.ex. des pratiques différentes au niveau des juridictions suprêmes, des débats publics ardents, des répercussions de la réidentification des décisions par les médias etc.).**

Le Luxembourg ne connaissant qu'un seul tribunal administratif et une seule Cour administrative suprême procédant tous les deux à l'anonymisation des décisions selon les mêmes règles, des pratiques divergentes à ce niveau susceptibles d'engendrer des difficultés ne sont pas d'actualité.

De même, la pratique d'anonymisation des juridictions administratives n'est pas sujette à critique.

Les débats devant les juridictions administratives étant publics, de même que le prononcé des décisions rendues par respectivement le tribunal administratif et la Cour administrative, il est assez fréquent que des affaires pendantes soient reportées dans les médias audiovisuels et la presse écrite. De manière générale, on peut cependant relever que l'identité des personnes privées n'est pas divulguée, à moins qu'il s'agisse d'un personnage plus largement connu par le grand public. Bien évidemment, les entités publiques (ministères et communes) sont cités par les journalistes dans les reportages respectifs.

**10.4 Modifiez-vous le texte des décisions publiées ? Dans l'affirmative, veuillez détailler la procédure, surtout ce qui est responsable de la révision des décisions et quelles informations sont ajoutées ou supprimées au cours de la révision du texte (y compris les métadonnées).**

Le texte même des décisions rendues, au moment de l'anonymisation, n'est nullement modifié et publié dans sa teneur intégrale, compte tenu des passages omis, faisant l'objet précisément de l'anonymisation.

**10.5 L'évolution du droit à l'oubli a-t-elle influencé d'une certaine manière l'anonymisation ou la publication des décisions ? Sinon, est-elle prise en considération au sein de votre juridiction pendant la publication des décisions ?**

Partant du principe qu'il est difficile de déterminer l'identité d'une personne privée ou morale après anonymisation d'une décision rendue par les juridictions administratives, la notion de « *droit à l'oubli* » n'est pas prise en considération au Luxembourg dans le présent contexte.

Il convient de signaler dans ce contexte que pour le moment toutes les décisions rendues par les juridictions administratives restent accessibles sous forme anonymisée et il n'est pas prévu de rendre inaccessible les décisions après un certain délai à définir.

## 11. Publication des décisions en ligne

**11.1 Est-ce que les décisions de votre juridiction sont disponibles en ligne ? Dans l'affirmative, est-ce que toutes les décisions sont ainsi disponibles ou seulement une partie choisie (si juste une partie est publiée, veuillez décrire la procédure de sélection) ?**

Toutes les décisions rendues par les juridictions administratives, jugements de première instance et arrêts de la Cour administrative, sont disponibles en ligne. Il n'y a pas de sélection ni d'élimination par rapport aux décisions rendues et celles-ci le sont également dans leur intégralité, sauf les éléments anonymisés.

**11.2 Décrivez s'il vous plaît la forme de la publication de vos décisions en ligne. En particulier veuillez indiquer si vos décisions sont publiées sur votre site web ou par l'intermédiaire d'un autre service en ligne (via une plate-forme commune gérée par le Ministère de la justice, par un conseil judiciaire etc.). Soyez si gentils et ajoutez s'il vous plaît aussi une copie d'écran ou un lien.**

Les juridictions administratives au Luxembourg ne disposent pas d'un propre site web qu'ils gèreraient de manière autonome.

Les décisions sont publiées via un site commun à toutes les juridictions du pays intitulé « *La Justice – Grand-Duché de Luxembourg* » ([www.justice.public.lu](http://www.justice.public.lu)), sorte de plate-forme commune gérée par le Centre Informastique de l'Etat et certains représentants de la justice.

Le site est encore accessible via [www.etat.lu](http://www.etat.lu) et ensuite l'onglet « *juridictions administratives* » [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu).

Il suffit ensuite de cliquer sur la rubrique « *jurisprudence - juridictions administratives* ».

On peut alors effectuer la recherche soit en insérant le numéro du rôle de l'affaire, soit en procédant par mots-clés.

**11.3 Sous quels formats de fichiers (file formats) sont disponibles vos décisions en ligne ? En plus de l'énumération des formats utilisés, veuillez écrire si votre juridiction suit systématiquement une politique générale des données ouvertes (open data policy). Indiquez également s'il vous plaît si votre juridiction publie en ligne uniquement les décisions ou aussi des jeux de données (datasets) qui seraient ainsi accessibles pour une future réutilisation. Si les jeux de données sont disponibles pour une future réutilisation mais non de façon publique, veuillez indiquer qui y a accès et sous quelles conditions.**

Les juridictions administratives luxembourgeoises publient uniquement le texte intégral de toutes les décisions rendues en première et en dernière instance. Les décisions en ligne sont uniquement accessibles en format « *Word* ».

Seuls sont encore accessibles en format « *pdf* », quelques jours avant les audiences respectives, un listing avec les affaires qui seront plaidées auxdites audiences, listing duquel ressortent les numéros du rôle des affaires respectives, les noms des parties impliquées dans lesdites affaires, peu importe que les acteurs soient des personnes privées ou des entités publiques. Ce n'est que le texte de la décision de justice qui sera anonymisé par après. Théoriquement, il est dès lors possible de retrouver l'identité des parties impliquées en procédant par une comparaison au niveau des numéros de rôle des affaires respectives.

Sont uniquement publiées au Luxembourg les décisions et non pas, en vue d'une réutilisation future, d'autres jeux de données (datasets).

## **12. Disponibilité publique d'autres documents**

**12.1 Les informations personnelles sur les membres de votre juridiction sont-elles publiées en ligne ? Est-ce que leurs CVs sont ainsi disponibles, de quelle longueur et sous quelle forme (p.ex. site web de la juridiction) et quelles informations sont publiées d'habitude (p.ex. formation, adhésions aux associations, opinions politiques, situation de famille, etc.) ? Est-ce que la publication des informations sur les membres de votre juridiction est obligatoire ? Est-ce que vos membres peuvent influencer la structure et le contenu de telles informations ? Y avez-vous rencontré un problème (p.ex. en République tchèque, il y a eu un grand débat sur la publication des adhésions des juges au parti communiste dans le passé) ? Pour illustrer, veuillez ajouter un lien ou une copie d'écran des informations sur vos membres publiées.**

Au Luxembourg, il n'y a pour le moment pas de publication en ligne d'informations personnelles ni des membres des juridictions administratives, ni des membres des juridictions ordinaires.

**12.2 En plus des décisions de votre juridiction, quels autres documents liés à une affaire sont publiés en ligne (p.ex. opinions dissidentes, mémoires des avocats généraux, mémoires des parties, enregistrement/procès-verbaux des délibérations des chambres etc.) ? Comment est-ce que ces documents sont publiés, où et sous quel format (p.ex. sur le site web via un masque de recherche ou sous format des données ouvertes etc.). Si votre juridiction publie ces documents sous format des données ouvertes, veuillez ajouter un lien pour illustrer un jeu de données (dataset).**

Mise à part la publication des décisions des juridictions administratives selon les modalités décrites ci-avant et du callepain d'audience, aucun autre document ayant trait au traitement d'une affaire devant les juridictions administratives n'est publié. Le Luxembourg ne connaît d'ailleurs pas la pratique des opinions dissidentes et les opinions exprimés par les juges du tribunal administratif et les conseillers de la Cour administrative lors des délibérations des affaires ne sont pas publiques, les magistrats au Luxembourg étant tenus de respecter le secret du délibéré.

**12.3 Est-ce que les membres de votre juridiction ont la possibilité de s'exprimer en public sur leurs décisions et/ou sur d'autres décisions de votre juridiction ? Dans l'affirmative, veuillez décrire sous quelles formes ils le font d'habitude (p.ex. par l'intermédiaire des articles dans une revue de droit, des débats publics sur la jurisprudence organisés par une juridiction, etc.).**

Il est de tradition au Luxembourg que les membres des juridictions administratives s'abstiennent en principe de s'exprimer en public sur les décisions rendues par une composition dont ils faisaient partie. De même, ils ne s'expriment en règle générale pas sur une décision rendue par une chambre dans laquelle ils ne siégeaient pas.

S'il n'est pas interdit qu'un membre d'une juridiction administrative écrive un article de doctrine dans une revue de droit ou participe à une conférence, celui-ci s'abstiendra cependant de s'exprimer de manière « *trop personnalisée* » dans le contexte d'une décision à laquelle il a participé en tant que membre de la chambre collégiale ayant rendu la décision en question.

### **Partie III**

**13. Dans la décennie suivante, quels tendances, menaces et défis prévoyez-vous dans le domaine du droit à l'accès et de la protection de la vie privée ? Quel devrait être le rôle des juridictions administratives suprêmes vis-à-vis de ces tendances, menaces et défis ?**

Une première tendance ira sans doute dans le sens d'un élargissement des possibilités d'accès à l'information au niveau de l'administration, que ce soit d'un point de vue purement matériel, compte tenu des progrès technologiques qui ne cesseront de s'amplifier prévisiblement, ou d'un point de vue purement juridique, suivant une tendance première d'une exigence de transparence toujours accrue dans le chef de l'action de l'administration.

Ces tendances buteront inévitablement sur de nouvelles limites dictées plus particulièrement par des exigences de sécurité et de protection d'intérêts à la fois publics et privés majeurs. Au niveau du curseur sécurité – liberté, plusieurs tendances contradictoires risquent dès lors de s'installer.

Ces tendances d'amplification de l'accès à l'information iront de pair avec les tendances existantes de créer, bon gré, mal gré, ce que l'on a coutume d'appeler « *Der gläserne Mensch* » tendant à correspondre *mutatis mutandis* à une action de l'administration toujours plus transparente. Tôt ou tard ces tendances se conjugueront, avec un contrôle toujours plus poussé et plus profond à l'égard de chaque personne privée. Il s'agira dès lors de redéfinir les limites des droits de la personnalité et de mieux encore garantir ceux-ci.

Eu égard aux larges possibilités offertes en matières d'accès aux informations et de contrôle de l'activité de l'homme, tous azimuts, compte tenu des progrès technologiques se déployant sans cesse, une redéfinition du noyau dur du respect des droits de la personne privée et de son intimité va aller de pair avec une redéfinition des limites de l'accès à l'information au niveau de l'administration.

Dans ce contexte, des coups de pendule voire de balancier impromptus sont à éviter. Surtout des mesures à court terme générées notamment dans des conditions d'état d'urgence suite à des attaques d'ordre terroriste ou autres analogues doivent être accompagnées de manière circonstanciée d'une pondération raisonnable des intérêts réciproques par les auteurs des nouvelles règles et les organismes intervenant dans leur mise en place.

Enfin, un rôle toujours plus important incombera à différents échelons aux juridictions administratives. Si classiquement celles-ci sont appelées à garantir l'accès à l'information au niveau de l'administration et à circonscrire de manière pondérée des limites à cet accès, il leur appartiendra, par ailleurs et de plus en plus, de tracer nouvellement les limites de la protection à la fois des intérêts publics importants et des intérêts privés importants en la matière, dans un contexte d'accents mis de plus en plus fermement sur les exigences de sécurité et de protection du territoire.

En raison de ce que, au gré des événements, plusieurs tendances pour le moins partiellement contradictoires risquent de se déployer parallèlement, il appartient aux juges administratifs d'être d'autant plus vigilants et de maintenir en état opérationnel les équilibres indispensables qui s'imposent entre des concepts essentiellement antinomiques de transparence et d'accès à l'information, d'un côté, et de sécurité voire de protection de la sphère privée sinon d'un noyau de sphère publique de l'autre.

Luxembourg, le 20 avril 2016