LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État
Commission d'accès aux documents

Avis n° R-11/2021 de la Commission d'accès aux documents

Demande de révision de Madame …

Par courriels du 16 et 18 juin 2021, Madame … a saisi la CAD pour avis en application de l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »). Cette saisine fait suite à sa demande de communication datée des 8 et 11 juin 2021 au Ministère des Finances portant sur les circulaires budgétaires de l'Inspection générale des finances de l'année 2020 (pour le budget 2021) et de l'année 2021 (pour le budget 2022). La demande de communication au Ministère des Finances a fait l'objet d'une décision de refus partiel en date du 16 juin 2021, en ce que le Ministère des Finances a communiqué la circulaire budgétaire de l'année 2020 (pour le budget 2021), mais a refusé la communication de la circulaire budgétaire de l'année 2021 (pour le budget 2022).

Sur demande de la CAD, le Ministère des Finances lui a fait parvenir une prise de position ainsi que le document sollicité en date du 28 juin 2021.

Lors de sa réunion du 8 juillet 2021, la CAD a analysé les motifs de refus invoqués par le Ministère des Finances :

1. <u>Le document sollicité ne constituerait pas un document administratif au sens propre du terme, mais un document politique (article 1er, paragraphe 1er de la Loi) :</u>

Le Ministère des Finances soutient que la circulaire budgétaire constituerait un document politique et non pas un document administratif au sens de la Loi.

La notion de « l'exercice d'une activité administrative » a été définie comme suit par la Cour administrative :

> *« Il en découle que la notion de* « documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative » *peut être circonscrite par l'ensemble des documents pour lesquels il existe un lien suffisant avec la mission de service public de l'entité visée par la loi du 14 septembre 2018 qui les produit ou les reçoit. »*[1]

En l'espèce, l'élaboration et l'envoi de la circulaire budgétaire par le ministre ayant le Budget dans ses attributions marque le début de la procédure budgétaire. L'élaboration du budget de l'État constitue un aspect essentiel de la mission du Ministère des Finances. Ainsi, la CAD est d'avis que la circulaire budgétaire s'insère dans le cadre d'une mission de service public du Ministère des Finances et constitue un document relatif à l'exercice d'une activité administrative de ce dernier. La demande de communication se situe par conséquent dans le

[1] Arrêt de la Cour administrative du 6 avril 2021, n° 45383C du rôle, p. 9.

champ d'application de la Loi tel qu'établi par son article 1er, paragraphe 1er, et est à déclarer recevable.

2. Le document sollicité serait soumis à la confidentialité des délibérations du Gouvernement (article 1er, paragraphe 2, point 10, de la Loi) :

Le Ministère des Finances donne une interprétation très large à l'exception prévue à l'article 1er, paragraphe 2, point 10, de la Loi. En effet, il estime que la circulaire budgétaire serait soumise à la confidentialité des délibérations du Gouvernement étant donné qu'elle alimente le débat lors de la prise de décision finale du Conseil de Gouvernement au sujet des choix politiques à faire et des chiffres à intégrer dans le projet de budget.

La CAD est d'avis que l'exception relative à la confidentialité des délibérations du Gouvernement ne s'applique pas automatiquement à chaque document qui sous-tend le débat entre les membres du Gouvernement. La procédure budgétaire est un processus qui s'étend sur toute l'année et dont les premières étapes consistent en (i) l'élaboration de la circulaire budgétaire par l'Inspection générale des finances (« IGF ») pour le compte du ministre ayant le Budget dans ses attributions et l'envoi de la circulaire aux départements ministériels, (ii) l'examen contradictoire des propositions budgétaires des départements ministériels par l'IGF, et (iii) des échanges bilatéraux entre le ministre ayant le Budget dans ses attributions et les différents ministres du ressort. Il y a lieu de noter qu'une partie importante de la procédure budgétaire se situe en dehors des délibérations du Gouvernement.

Par conséquent, le seul fait que les délibérations du Gouvernement sur le projet de budget se fondent sur la circulaire budgétaire, parmi d'autres documents, n'est pas suffisant afin de la soumettre à la confidentialité des délibérations du Gouvernement. L'argument du Ministère des Finances est partant à rejeter.

3. La publication du document sollicité serait de nature à entraver les processus de décision relatifs à la politique économique, financière, fiscale et commerciale du Gouvernement (article 1er, paragraphe 2, point 9, de la Loi)

Le Ministère des Finances soutient que la publication de la circulaire budgétaire avant l'achèvement de la procédure budgétaire permettrait à des tiers d'exercer une pression sur le Gouvernement pour (ré-)orienter ses choix budgétaires. Alors qu'il est probable que la communication de la circulaire à la demanderesse aura pour effet d'alimenter un débat sur la place publique concernant les choix budgétaires du Gouvernement, il n'est pas établi que

de tels débats sont de nature à entraver les processus de décision y relatifs. Dès lors, l'argument soulevé par le Ministère des Finances est à rejeter.

4. <u>Le document sollicité serait un document en cours d'élaboration ou un document inachevé (article 7, point 1, de la Loi) :</u>

Le Ministère des Finances avance que la circulaire budgétaire 2021 (pour le budget 2022) ferait partie intégrante de la procédure d'élaboration de la loi budgétaire et constituerait donc un document en cours d'élaboration ou inachevé au sens de la Loi.

Dans une affaire en matière d'accès aux documents d'une administration communale, le tribunal administratif a analysé les notions de « document en cours d'élaboration » et « documents inachevés » en détail :

> *« Le tribunal retient dès lors, au vu de ces différentes jurisprudences et définitions, qu'un document inachevé ou en cours d'élaboration, les deux notions recouvrant la même réalité, est un document, matérialisé sous une ou l'autre forme, en cours d'élaboration, de finalisation ou de validation, tandis qu'un document est achevé au sens de la loi lorsqu'il n'appelle plus de modifications, ayant acquis sa version définitive.*
>
> *Il résulte encore de la jurisprudence étrangère que les documents inachevés ne doivent pas être confondus avec les documents préparatoires, alors que certains documents préparatoires ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Ainsi, les différents états successifs d'un plan de route, les ébauches d'études relatives à des tracés ferroviaires, les états partiels ou provisoires d'un document final - pour autant que ceux-ci soient en eux-mêmes achevés -, les différents éléments qui ont jalonné une procédure ou un rapport préliminaire prêt à être rendu à son destinataire par exemple ne sont dès lors pas des documents inachevés soustraits d'emblée au champ d'application de la loi. Inversement, un document préparatoire n'est pas ipso facto à assimiler à un document « inachevé ».*
>
> *En l'espèce, en ce qui concerne les schémas directeurs dont la communication est sollicitée, il convient de prime abord de relever que le fait que ces schémas directeurs fassent partie d'un document plus large, à savoir l'étude préparatoire, n'est en l'espèce pas pertinent, alors qu'il s'agit de documents matérialisés distinctement et existant de manière autonome, même s'ils sont appelés à s'insérer dans un document préparatoire plus large. »*[2]

En l'espèce, la circulaire budgétaire est datée et signée et a été envoyée aux départements ministériels au mois d'avril 2021. En d'autres termes, il s'agit d'un document qui a acquis sa version définitive, même s'il s'inscrit dans un processus plus large, à savoir la procédure budgétaire. Par conséquent, l'argument du Ministère des Finances est à rejeter.

[2] Jugement du tribunal administratif du 2 septembre 2020, n° 43704 du rôle, p. 14.

5. <u>Le document sollicité constituerait une communication interne (article 7, point 4, de la Loi) :</u>

D'après le Ministère des Finances, la circulaire budgétaire constitue une communication interne.

Or, la CAD est d'avis qu'il s'agit d'un document officiel par lequel le ministre ayant le Budget dans ses attributions invite les départements ministériels à présenter leurs propositions budgétaires pour l'exercice suivant. Partant, la circulaire constitue un instrument de transparence et ne peut pas être considérée comme une communication interne au sens de la Loi.

Pour les motifs exposés ci-dessus, la CAD estime que le document sollicité est communicable à la demanderesse.

Avis adopté à l'unanimité le 14 juillet 2021

Pierre Calmes

Minh-Xuan Nguyen

Francis Maquil

Louis Oberhag

Jean-Claude Olivier