



Avis n° R-3/2022 de la Commission d'accès aux documents

Demande de révision de la société Longchamp s.à r.l.

Par courriel du 30 mars 2022, Maître Serge Marx, au nom et pour le compte de la société Longchamp s.à r.l., a saisi la CAD pour avis en application de l'article 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »). Cette saisine fait suite à une demande de communication datée du 24 février 2022 à l'administration communale de la Ville de Luxembourg (la « Ville de Luxembourg ») qui est restée sans réponse. La demande de communication portait sur la/les délibération(s) du collège des bourgmestre et échevins de décembre 2020 et/ou mars 2021 portant gel du prix de cession des logements à coût modéré à réaliser en vertu de l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Sur demande de la CAD, la Ville de Luxembourg lui a fait parvenir, en date du 20 avril 2022, le document sollicité ainsi qu'une prise de position comportant ses motifs de refus. Elle a également adressé le même jour un courrier au demandeur comportant une synthèse de la motivation de la décision du collège des bourgmestre et échevins du 8 mars 2021.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 21 avril 2022.

Dans sa prise de position, la Ville de Luxembourg invoque les motifs de refus suivants :

1. La demande concerne des communications internes (article 7, point 4°, de la Loi) :

Après analyse du document sollicité, à savoir la décision du collège des bourgmestre et échevins du 8 mars 2021, et du courrier de la Ville de Luxembourg du 20 avril 2022 au demandeur, la CAD constate que les motifs principaux de la décision portant gel du prix de cession des logements à coût modéré ont désormais été communiqués au demandeur.

Il semblerait donc que la Ville de Luxembourg considère que seule la partie de la motivation de la décision qui n'a pas été communiquée au demandeur constitue une « communication interne » au sens de la Loi. Alors qu'il est concevable que les informations et échanges à usage purement interne servant à élaborer une décision puissent être considérées de « communications internes » au sens de la Loi, ces considérations quittent la sphère interne de l'organisme lorsqu'elles sont retenues en tant que motivation officielle d'une décision.

Partant, la CAD est d'avis que la décision du collège des bourgmestre et échevins du 8 mars 2021, telle qu'elle a été communiquée à la CAD, ne constitue pas une « communication interne » au sens de la Loi.

2. La demande porte sur un document relatif à un secret ou une confidentialité protégés par la loi (article 1^{er}, paragraphe 2, point 6°, de la Loi)

La Ville de Luxembourg soulève également l'exception prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6°, de la Loi qui prévoit que sont exclus du droit d'accès, les documents relatifs à un

secret ou une confidentialité protégés par la loi. À cet effet, elle invoque l'article 51 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (la « Loi communale ») d'après lequel, « *Sauf disposition légale contraire, les réunions du collège des bourgmestre et échevins ont lieu à huis clos* ». La CAD rappelle que le concept de huis clos se distingue de la notion de confidentialité des documents. En effet, selon la définition juridique de Gérard Cornu, l'expression « huis clos » signifie « *'toutes portes fermées' pour désigner, soit l'audience à laquelle le public n'est pas admis par exception du principe de la publicité des débats, soit la décision du juge de ne pas (ou de ne plus) admettre le public* »¹ ; elle ne vise toutefois pas la publicité ou non du jugement ou de la décision. De même, le huis clos des réunions du collège des bourgmestre et échevins ne peut donc pas non plus interdire la communication ou la publication du procès-verbal de la réunion par la suite. Dès lors, l'article 51 de la Loi communale n'a pas pour effet d'imposer le secret ou la confidentialité des délibérations du collège des bourgmestre et échevins.

La CAD tient également à souligner que contrairement aux délibérations du Gouvernement, qui figurent explicitement parmi les exclusions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la Loi, les délibérations du collège des bourgmestre et échevins n'y sont pas énumérées. Ceci démontre qu'il n'était pas dans l'intention du législateur d'y accorder la même protection.

La Ville de Luxembourg se fonde également sur la circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 3651 du 4 décembre 2018 d'après laquelle les délibérations du collège échevinal seraient exclues du droit d'accès. La CAD estime toutefois qu'une circulaire, qui n'a qu'une valeur interprétative, ne peut pas ajouter une exception au droit d'accès là où la Loi n'en prévoit pas.

Partant, la CAD considère que l'exception prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6° de la Loi n'est pas applicable en l'espèce.

Par conséquent, la CAD est d'avis que la décision du collège des bourgmestre et échevins du 8 mars 2021 portant gel du prix de cession des logements à coût modéré est communicable.

Elle tient toutefois à préciser que les données à caractère personnel contenues dans le document devront être occultées avant toute publication ou communication de ce dernier, conformément à l'article 6, point 1°, de la Loi.

Avis adopté à l'unanimité le 26 avril 2022

Pierre Calmes

Anne Greiveldinger

Danielle Jeitz

Louis Oberhag

Jean-Claude Olivier

¹ Gérard Cornu (dir.) et Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, 2^e éd., 2006.