



Avis n° R-6/2022 de la Commission d'accès aux documents

Demande de révision de Passerell a.s.b.l.

Présents : Pierre Calmes (président)
Louis Oberhag, Jean-Claude Olivier (membres)
Danielle Jeitz (membre suppléant)
Minh-Xuan Nguyen (membre suppléant et secrétaire)

Par courrier recommandé reçu le 27 juin 2022, l'association sans but lucratif Passerell a.s.b.l., ayant son siège à 4, rue Mathias Hardt, L-1717 Luxembourg, a saisi la Commission d'accès aux documents (« 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 9 juin 2022 au Ministère des Affaires étrangères et européennes (le « MAEE ») qui a fait l'objet d'une décision de refus en date des 9 et 13 juin 2022. La demande de communication portait sur le programme national du Fonds « Asile, Migration et Intégration » (AMIF) pour la période 2021-2027.

Sur demande de la CAD, le MAEE lui a fait parvenir, en date du 3 juillet 2022, une prise de position comportant ses motifs de refus.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 7 juillet 2022.

Dans sa prise de position, le MAEE avance que le programme national de l'AMIF pour la période 2021-2027 constituerait un document en cours d'élaboration ou inachevé au sens de l'article 7, point 1° de la Loi, étant donné qu'il n'a pas encore été approuvé par la Commission européenne.

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. »¹

En l'espèce, le programme national de l'AMIF constitue un document qui doit être élaboré par chaque État membre en vertu de l'article 16 du règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds Asile, migration et intégration. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3 du même article prévoit que ce programme fait ensuite l'objet d'une évaluation la Commission européenne conformément à l'article 23 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

Le fait que le processus plus large, à savoir l'approbation du programme par la Commission européenne, n'est pas encore achevé, ne permet pas de qualifier le document d' « inachevé » au sens de la Loi. En effet, la CAD estime que le programme national de l'État du Grand-Duché de Luxembourg a acquis son stade définitif d'élaboration lorsqu'il a été soumis à la Commission européenne en vue de son approbation.

Par conséquent, l'argument soulevé par le MAEE est à rejeter. En l'absence d'autres exceptions légales invoquées par le MAEE, la CAD estime que le document sollicité est communicable à la demanderesse.

Avis adopté à l'unanimité le 13 juillet 2022.

¹ Jugement du tribunal administratif du 2 septembre 2020, n° 43704 du rôle, p. 14.