



Avis n° 2025-A-03 de la Commission d'accès aux documents

Demande d'avis du syndicat des copropriétaires de la résidence ...

Présents : Anick Wolff (présidente)
Anne Greiveldinger, Louis Oberhag, Jean-Claude Olivier (membres)
Nathalie Wangen (membre suppléant)
Jessica Ribeiro (secrétaire)

Par courriel et courrier recommandé du 13 décembre 2024, Maître Serge MARX, au nom et pour le compte du syndicat des copropriétaires de la résidence ... sise à ..., a saisi la Commission d'accès aux documents (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 octobre 2024 à l'administration communale de la Ville de Luxembourg (la « VDL ») qui est restée sans réponse. La demande de communication portait sur une copie du dossier administratif et plus particulièrement une copie de la décision du conseil communal ayant rejeté la demande de lotissement introduite en date du 21 décembre 2023 par la société TERRA GO SARL au nom des copropriétaires, relative à la parcelle inscrite au cadastre de la Commune de Luxembourg sous le numéro

Sur demande de la CAD, la VDL a transmis par voie électronique et par lettre simple, en date du 13 janvier 2025, une prise de position comportant ses motifs de refus. À la même date, les documents sollicités ont été mis à disposition du secrétariat et des membres de la CAD via une plateforme sécurisée et une copie leur a également été transmise par lettre simple.

La VDL invoque en premier lieu que le silence gardé pendant plus d'un mois ne saurait valoir décision implicite de refus de sorte qu'elle met en doute la validité de la saisine de la CAD conformément à l'article 10 de la Loi. La VDL renvoie aux documents parlementaires n° 6810 et à l'avis du Conseil d'État n° 51.148 du 28 février 2017 relatifs au projet de loi relative à une administration transparente et ouverte et s'appuie sur la formulation du texte de l'article 10, paragraphe 1^{er}, de la Loi.

Elle affirme ensuite que la demande de communication n'est pas formulée avec un degré de précision permettant d'identifier un document, en violation de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la Loi.

Nonobstant ce qui précède, la VDL a néanmoins transmis, par courrier daté du 10 janvier 2025, plusieurs documents à Maître Serge Marx, en admettant qu'il s'agit de documents communicables au sens de la Loi.

Concernant les documents suivants :

- (i) le rapport de la réunion du « Groupe de travail-alignement » (GT-ALI) de la Ville de Luxembourg qui s'est tenue le 27 juin 2023,
- (ii) la décision de Madame la Bourgmestre du 20 septembre 2024,
- (iii) l'avis de l'architecte-directeur de la Direction de l'Architecte de la Ville de Luxembourg du 14 février 2024,

la VDL est d'avis que leur communication est exclue sur base de l'article 7, point 4, de la Loi. Ces documents n'auraient jamais quitté la sphère interne et auraient uniquement servi d'orientation et d'avis aux fins de motivation de la décision de refus d'autorisation de lotissement, matérialisée par la lettre de la VDL du 20 septembre 2024.

Finalement, concernant la communication d'une copie de la décision du conseil communal, la VDL ne détiendrait pas un tel document de sorte que la demande serait à déclarer irrecevable car elle se situerait hors du champ d'application de la Loi.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 22 janvier 2025.

La CAD renvoie à ses avis n° R-5/2020, n° R-8/2020 et n° R-4/2020 et rappelle que si l'éventualité de l'absence de décision par l'administration n'est pas explicitée par la Loi, une analyse de la genèse de la celle-ci révèle toutefois, contrairement à ce que soutient la VDL, que l'intention du législateur était de prévoir que le silence gardé par l'administration sur une demande de communication d'un document pendant plus d'un mois vaut décision de refus¹. Par conséquent, la demande introduite sur base de l'article 10 de la Loi est recevable.

La CAD estime que la VDL est malvenue d'invoquer une formulation imprécise de la demande alors qu'elle a été parfaitement en mesure d'identifier les documents sollicités. De ce fait, la demande de communication remplit les conditions de forme de l'article 4 de la Loi.

Concernant les points (i), (ii) et (iii), la CAD réitère ses avis n° R-11/2022 et R-10/2024 précisant qu'un document ne peut être considéré comme une « communication interne » au sens de la Loi lorsqu'il est retenu en tant que motivation officielle d'une décision. En l'espèce, la lettre de refus de la demande de lotissement s'appuie sur les conclusions et le contenu des documents susmentionnés, lesquels, bien que non expressément cités dans ladite lettre, constituent le fondement de la motivation adoptée. Par conséquent, la CAD est d'avis que les documents sous (i), (ii) et (iii) sont communicables. Elle tient toutefois à préciser que conformément à l'article 6 de la Loi les données à caractère personnel devront être occultées avant la communication des documents.

Concernant la demande de communication d'une copie de la décision du conseil communal ayant rejeté la demande de lotissement, l'article 3 de la Loi dispose qu'un organisme visé par la Loi est tenu de communiquer les documents qu'il détient et qui sont accessibles en vertu de la Loi. La VDL ne détenant pas ce document, la demande de communication se situe en dehors du champ d'application de la Loi.

¹ Ceci figure d'ailleurs dans le rapport de la commission parlementaire : projet de loi n° 6810, Rapport de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace, p. 16.

Avis adopté à l'unanimité le 28 janvier 2025.