



Avis n° 2026-A-38 de la Commission d'accès aux documents

Demande d'avis de Monsieur ...

Présents : Anick Wolff (Présidente)
Tine A. Larsen, Louis Oberhag (Membres)
Aude Aïfi (Membre suppléant)
Jessica Ribeiro (Membre suppléant et secrétaire)

En date du 9 septembre 2026, Monsieur ... a introduit une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux documents (la « CAD ») 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 10 août 2026, réitérée le 2 septembre 2026, au Ministère des Affaires intérieures (le « Ministère ») qui a fait l'objet d'un refus partiel en date du 1^{er} septembre 2026. Une décision de refus a été émise le 9 septembre 2026 pour donner suite à la réitération de la demande.

La demande de communication portait sur les documents relatifs à une réclamation concernant la radiation du requérant du registre communal de la Ville de Remich intervenue en 2021 et, plus précisément, sur :

- La prise de position adressée par la Ville de Remich au Ministère et ses annexes ;
- Les éléments constituant à la date de la demande de vérification, le « doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle » et le « défaut de preuve suffisante » qui conditionnent la demande de vérification — leur date, leur nature, leur source et le document qui les consigne ;
- Les pièces et constatations — et les moyens par lesquels elles ont été recueillies — sur la base desquelles il a été retenu, en 2021, que le requérant avait établi sa résidence habituelle à l'étranger — en ce compris le rapport de vérification visé ;
- La référence, la date, l'auteur, et la conclusion sur ce point précis ;
- L'indication du pays et de l'adresse à l'étranger où cette résidence habituelle aurait été établie en 2021, telle qu'inscrite au registre à la suite de la radiation, avec les pièces établissant cette résidence en ce lieu ;
- La décision de radiation elle-même — date, auteur, texte intégral et base légale ;
- La preuve de la notification de cette décision au requérant, avec l'indication des voies de recours.

Sur demande de la CAD, le Ministère a transmis, par voie électronique, en date du 16 septembre 2026, une prise de position comportant ses motifs de refus, la demande de prise de position qu'il a adressé à la Ville de Remich, de même que la prise de position de celle-ci

et ses annexes. Le Ministère a également transmis les échanges électroniques avec le requérant.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 29 septembre 2026.

Concernant la prise de position de la Ville de Remich ainsi que ses annexes, le Ministère fonde principalement son refus sur l'article 7, point 4, de la Loi.

À cet égard, le Ministère cite un arrêt n° C-619/19 de la Cour de Justice de l'Union européenne du 20 janvier 2021 Land Baden-Württemberg contre D.R. Selon cette jurisprudence, la notion de « communication interne » viserait toute « information adressée par un auteur de source intérieure ou extérieure, à un destinataire (...) » et qui, à la date de la demande d'accès, « n'a pas été divulguée à un tiers ou n'a pas été mise à la disposition du public. »

Le Ministère considère, en l'espèce, que la prise de position de la Ville de Remich constitue un courrier qui lui a été adressé par le bourgmestre de la Commune de Remich contenant des informations n'ayant, à ce jour, fait l'objet ni d'une communication à des tiers ni d'une mise à disposition du public. Dès lors, cette prise de position ainsi que ses annexes relèveraient de la notion de « communications internes » au sens de l'article 7, point 4, de la Loi.

Le Ministère rappelle également que sa mission de surveillance porte sur le respect, par les communes, des devoirs qui leur sont imposés par des lois, règlements et instructions et ne saurait être assimilée à une compétence de gestion ou de contrôle de l'ensemble des échanges et documents émanant des communes, lesquelles agissent dans le cadre de l'autonomie communale, tel que prévu à la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

La CAD est d'avis que la mission de surveillance des communes du Ministère s'assimile à une mission de contrôle, d'inspection et de régulation des organismes, qui est une exclusion du droit d'accès visée à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 7, de la Loi.

La CAD est d'avis que la prise de position de la Commune ainsi que ses annexes ne sont pas communicables sur ce fondement.

Concernant les autres documents sollicités par le requérant, le Ministère explique ne pas être en leur possession.

En l'absence d'éléments permettant d'établir la détention effective de documents par le Ministère, et au vu de ses déclarations, la CAD estime que la demande de communication se trouve hors du champ d'application de la Loi tel que défini en son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

Avis adopté à l'unanimité le 9 octobre 2026.