Avis n° 2026-A-39 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)
Minh-Xuan Nguyen (Secrétaire et membre suppléant)

En date du 16 août 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 14 juillet 2026 au Collège vétérinaire qui a fait l'objet d'un refus le 30 juillet 2026. La demande de communication portait sur toutes les pièces du dossier en relation avec la plainte du requérant visant une société exploitant un cabinet vétérinaire, plus précisément un vétérinaire exerçant dans ce cabinet.

Sur demande de la CAD, le Collège vétérinaire a transmis, par voie électronique, en date du 21 août 2026, une prise de position comportant ses motifs de refus. Aucun document n'avait alors été communiqué à la CAD. Après un report en vue de permettre une mesure d'instruction complémentaire destinée à obtenir les documents sollicités, le Collège vétérinaire a transmis ceux-ci à la CAD et a complété sa prise de position.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 26 octobre 2026.

<u>Position du Collège vétérinaire</u>

Dans sa prise de position du 21 août 2026, le Collège vétérinaire estime que la demande de communication ne désignerait pas précisément les documents dont la communication est sollicitée mais serait formulée de manière trop générale. Cette formulation ne permettrait pas d'identifier avec suffisamment de précision les documents sollicités, ni d'apprécier individuellement leur communicabilité au regard des différentes exceptions prévues par la Loi.

Ensuite, le Collège vétérinaire fait valoir qu'il est soumis à une obligation légale spécifique de confidentialité. À cet égard, il invoque l'article 13 de la loi du 31 mai 2002 relative au Collège vétérinaire qui dispose que « les séances du Collège vétérinaire ne sont pas publiques. Les membres sont tenus au secret des délibérations. » Les documents internes établis ou examinées dans le cadre de ses travaux devraient dès lors être appréciés à la lumière de cette obligation légale de secret.

Le Collège vétérinaire invoque les exceptions au droit d'accès prévues à l'article 1er, paragraphe 2, points 3, 4 et 6 de la Loi, en ce que le dossier concerné trouverait son origine dans une plainte examinée par le Collège vétérinaire dans le cadre de ses compétences légales, notamment en matière de déontologie.

Par ailleurs, le Collège vétérinaire soutient que le dossier concerné serait susceptible de contenir des données à caractère personnel relatives à différentes personnes, notamment aux personnes visées par la plainte ainsi qu'à d'autres personnes ayant pu intervenir dans le cadre de son examen.

Selon le Collège vétérinaire, la communication de l'intégralité du dossier à un tiers devrait dès lors être appréciée au regard des règles applicables en matière de protection des données à caractère personnel et du respect des droits et libertés des personnes concernées. Cette exigence constituerait un élément supplémentaire faisant obstacle à une transmission globale et indiscriminée de l'ensemble des pièces du dossier.

Finalement, le Collège vétérinaire considère que la plainte du requérant a été tranchée et qu'il ne saurait être contraint, dans le cadre d'une demande d'accès aux documents, de reprendre ou de communiquer l'intégralité des éléments d'un dossier relatif à une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle. La demande de communication ne saurait avoir pour effet de rouvrir indirectement une question déjà tranchée par la juridiction compétente.

Dans sa prise de position complémentaire du 5 octobre 2026, le Collège vétérinaire réitère les motifs de refus exposés dans sa lettre du 21 août 2026 et ajoute que le Collège vétérinaire n'entrerait pas dans le champ d'application de la Loi et que les documents concernés ne se rapporteraient pas à l'exercice d'une activité administrative.

À titre subsidiaire, il invoque à nouveau l'exception au droit d'accès prévue à l'article 1er, paragraphe 2, point 6 de la Loi.

Analyse de la CAD

Avant d'examiner les différentes exceptions au droit d'accès invoquées par le Collège vétérinaire, il convient d'examiner si ce dernier constitue un organisme visé par la Loi.

Le Collège vétérinaire ne constitue ni une administration ou un service de l'État, ni une commune ou un syndicat de communes, ni un établissement public placé sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes. Il n'est pas non plus explicitement énuméré à l'article 1er, paragraphe 1er, de la Loi. Il y a dès lors lieu d'analyser si le Collège vétérinaire constitue une personne morale fournissant des services publics.

Vu l'absence de définition de la notion de « service public » en droit luxembourgeois[1], il convient de s'inspirer de la jurisprudence française[2], qui considère qu'une personne privée est chargée d'une mission de service public lorsqu'elle :

[1] Avis du Conseil d'État du 28 février 2017 concernant le projet de loi n° 6810, p. 8.
[2] CE, 28 juin 1963, *Narcy*, n° 43834 ; CE, Sect., 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, n° 264541.

i) exerce une mission d'intérêt général ;
ii) est soumise au contrôle d'une personne publique ; et
iii) dispose de prérogatives de puissance publique pour l'exercice de cette mission ou s'il apparaît que l'administration a entendu lui confier une mission de service public.

En l'espèce, il n'apparaît pas que les pouvoirs publics aient entendu confier au Collège vétérinaire une mission de service public. Si les missions qui lui sont confiées par la loi modifiée du 31 mai 2002 relative au Collège vétérinaire présentent un caractère d'intérêt général, en ce qu'elles participent à la régulation de la profession de médecin-vétérinaire et au respect des règles déontologiques applicables à ses membres, cette seule circonstance ne saurait suffire à caractériser l'existence d'une mission de service public.

La composition du Collège vétérinaire, fondée sur l'élection de ses membres par la profession, ainsi que l'autonomie dont il dispose dans l'exercice de ses attributions, constituent des indices d'une indépendance institutionnelle peu compatible avec l'existence d'un contrôle étatique.

Par ailleurs, les principales prérogatives relatives à l'accès à la profession demeurent entre les mains des autorités publiques, le Collège vétérinaire ne délivrant pas les autorisations d'exercer et ne tenant pas le registre professionnel des médecins-vétérinaires autorisés à exercer au Luxembourg, lequel relève du ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation et de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux modalités de contrôle auxquelles il est soumis, il n'apparaît dès lors pas que le législateur ait entendu lui confier l'exécution d'une mission de service public.

Le Collège vétérinaire apparaît davantage comme un organisme d'autorégulation professionnelle chargé d'assurer le respect de la déontologie et de la discipline de la profession de médecin-vétérinaire.

La CAD conclut que le Collège vétérinaire ne relève pas du champ d'application de la Loi et que dès lors, la demande de communication se trouve hors du champ d'application de la Loi tel que défini en son article 1er, paragraphe 1er.

Avis adopté à l'unanimité le 6 novembre 2026.