



Avis n° 2026-C-01 de la Commission d'accès aux documents

Demande de conseil du Ministère de l'Économie

Présents : Anick Wolff (Présidente)
Louis Oberhag (Membre)
Minh-Xuan Nguyen, Claudia Fetz (Membres suppléants)
Jessica Ribeiro (Secrétaire)

En date du 28 février 2026, le Ministère de l'Économie (le « Ministère ») a introduit une demande de conseil auprès de la Commission d'accès aux documents (la « CAD ») en application de l'article 9 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »).

Le Ministère a été saisi d'une demande de communication portant sur (i) les rapports annuels prévus à l'article 5 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union (« le Règlement ») transmis par le Ministère à la Commission européenne depuis l'entrée en vigueur dudit règlement ainsi que (ii) les notifications du Ministère envers la Commission et aux autres États membres concernant les investissements faisant l'objet d'un filtrage, conformément à l'article 6 du Règlement. La demande de conseil concerne l'accessibilité des documents sollicités.

À l'appui de sa demande de conseil, le Ministère a fourni l'unique rapport annuel transmis à la Commission européenne depuis l'entrée en vigueur du Règlement ainsi qu'une prise de position sur le caractère accessible des documents sollicités.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 11 mars 2026.

Prise de position du Ministère

(i) Rapports annuels prévus à l'article 5 du Règlement

S'agissant des rapports annuels, le Ministère fait valoir que le Règlement prévoit expressément le caractère confidentiel des rapports nationaux transmis à la Commission européenne. Il souligne, en outre, que ledit Règlement ne prévoit la publication que du rapport annuel consolidé établi par la Commission européenne sur la base des rapports nationaux recueillis et soumis au Parlement européen ainsi qu'au Conseil.

Le Ministère se base notamment sur le considérant 32 et les articles 10 et 11 du Règlement pour justifier le caractère confidentiel des rapports annuels. Il estime que la divulgation des informations transmises par les États membres dans le cadre de la préparation du rapport annuel de la Commission européenne remettrait en cause le caractère confidentiel des échanges prévus par le Règlement. Étant donné que ces informations sont demandées en application du Règlement, elles ne devraient être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été collectées.

Compte tenu de la sensibilité des informations en cause, l'agrégation des données faite par la Commission avant toute publication de son propre rapport annuel et sous réserve du consentement exprès des États membres, aurait pour but d'éviter que certaines transactions réalisées dans les États membres puissent être identifiées.

Ce risque serait d'autant plus élevé pour les États membres de petite taille, tel que le Grand-Duché de Luxembourg, qui enregistrent généralement un nombre plus limité de notifications, ce qui pourrait faciliter l'identification indirecte de certaines transactions par recoupement d'informations.

Au regard de la sensibilité des transactions concernées et de leur impact potentiel sur la sécurité et l'ordre public des États membres, la divulgation de ces informations pourrait révéler des éléments sensibles qui ne devraient pas être rendus publics. D'autant plus que les notifications traitent d'informations confidentielles de nature commerciale.

Le Ministère ajoute que les rapports annuels sont élaborés sur la base des résultats de missions de contrôle, d'inspection et de régulation de l'État luxembourgeois.

Par ailleurs, ces documents constitueraient des travaux préparatoires afin de permettre à la Commission européenne de préparer son rapport annuel qui sera lui-même soumis au Parlement et rendu public.

Les rapports transmis par les États membres n'auraient ainsi pas vocation à être diffusés publiquement et relèveraient d'une communication interne de nature sensible.

Sur base de tous ces éléments, le Ministère considère que le rapport annuel sollicité n'est pas communicable en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 1, 6, 7, 8 et 9, ainsi que de l'article 7, points 1 et 4, de la Loi.

(ii) Notifications prévues à l'article 6 du Règlement

S'agissant des notifications transmises par le Grand-Duché de Luxembourg à la Commission européenne et aux autres États membres des investissements ayant fait l'objet d'un filtrage, le Ministère signale que ces notifications sont effectuées dans le cadre de l'article 6 du Règlement.

Ces notifications sont des transmissions d'informations hautement sensibles à la Commission européenne incluant entre autres :

- a) la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entreprise dans laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé, y compris des informations sur l'investisseur ultime et la participation au capital;
- b) la valeur approximative de l'investissement direct étranger;
- c) les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entreprise dans laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé;
- d) les États membres dans lesquels l'investisseur étranger et l'entreprise dans laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé mènent des activités commerciales pertinentes;
- e) le financement de l'investissement et sa source, sur la base des meilleures informations dont dispose l'État membre; ainsi que
- f) la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

Il s'agirait ainsi d'informations commerciales et industrielles hautement sensibles et confidentielles des entités soumises au filtrage ainsi que des informations concrètes qui sont relatives à la capacité de l'État de mener sa politique économique, financière, fiscale et commerciale et dont la publication entraverait les processus de décision y relatifs.

En outre, ces notifications sont relatives à la sécurité et l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, comme il s'agit d'informations concernant des investissements susceptibles de porter atteinte à cette sécurité ou à l'ordre public.

Pour ces motifs, les documents sollicités ne seraient pas communicables conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 1, 3, 6, 7, 8 et 9, de la Loi.

Analyse de la CAD

(i) Rapports annuels prévus à l'article 5 du Règlement

Tout d'abord, la CAD relève que le rapport annuel constitue un document achevé. Il s'y ajoute que le document, qui ne saurait être qualifié de simple « communication », a, de toute évidence, déjà quitté la sphère interne du Ministère alors qu'il a été transmis à la Commission européenne. Partant, la CAD estime que les exceptions prévues à l'article 7, points 1 et 4, de la Loi ne s'appliquent pas en l'espèce.

La CAD rappelle que le principe posé par la Loi est celui de l'accessibilité aux documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative, détenus par les organismes visés par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la Loi et que l'application des cas d'exclusion énumérés à l'article 1^{er}, paragraphe 2 constitue l'exception. Ces cas d'exclusion n'ont pas vocation à s'appliquer de façon générale et à exclure d'office tous les documents y relatifs mais ils doivent être interprétés de façon restrictive.

La CAD note que l'article 5 du Règlement dispose que « *chaque année pour le 31 mars au plus tard, les États membres transmettent à la Commission un rapport annuel portant sur l'année civile précédente, qui comprend des informations agrégées sur les investissements directs étrangers réalisés sur leur territoire, sur la base des informations à leur disposition, ainsi que*

des informations agrégées sur les demandes reçues des autres États membres en vertu de l'article 6, paragraphe 6, et de l'article 7, paragraphe 5.

Pour chaque période considérée, les États membres qui disposent de mécanismes de filtrage fournissent, outre les informations visées au paragraphe 1, des informations agrégées sur l'application de leurs mécanismes de filtrage. »

Le considérant 32 du Règlement dispose que « *sur la base, entre autres, des rapports annuels présentés par tous les États membres, et dans le strict respect de la confidentialité de certaines des informations qu'ils contiennent, la Commission devrait rédiger chaque année un rapport sur la mise en œuvre du présent règlement, et le soumettre au Parlement européen et au Conseil. Aux fins d'une plus grande transparence, le rapport devrait être rendu public.* »

La CAD constate que le rapport transmis par le Ministère ne comporte aucune information relevant de l'article 9, paragraphe 2, du Règlement. Il ne contient que des données agrégées, dépourvues de tout détail individualisé. Si l'article 10 du Règlement vise à protéger les informations confidentielles, il ne confère pas pour autant à toute information transmise — notamment lorsqu'elle est purement agrégée et dépourvue de détails individualisés — le caractère d'information confidentielle méritant la protection prévue par cette disposition. Par ailleurs, le rapport ne renferme aucun autre élément permettant d'identifier une information entrant dans le champ d'application de l'article 10 du Règlement.

La CAD est dès lors d'avis que le cas d'exclusion prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6, de la Loi ne s'applique pas en l'espèce.

Ensuite, bien que le rapport relève du mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers, la CAD constate que les informations qu'il contient sont trop limitées pour le qualifier de document portant sur les relations extérieures, la sécurité du Grand-Duché ou l'ordre public au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 1, de la Loi.

Dans le même sens, vu qu'il ne contient que des informations agrégées, l'exception relative au caractère confidentiel des informations commerciales ou industrielles prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 8, de la Loi ne saurait trouver application.

En outre, l'absence d'identification des sujets ou objets des mécanismes de filtrage exclut l'application du cas d'exclusion prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 7, de la Loi relatif aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation des organismes visés par la Loi.

Enfin, en ce qui concerne le cas d'exclusion prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 9, de la Loi invoqué par le Ministère, la prise de position de ce dernier ne contient pas de référence à des éléments précis du document en question permettant de donner de la substance à cette exclusion. La CAD tient à rappeler qu'il ne suffit pas de citer une des exceptions applicables pour pouvoir valablement refuser l'accès à un document administratif, mais il faut que cette motivation soit circonstanciée, concrète et pertinente.

En considération de tous ces éléments, la CAD est d'avis que le document qui lui a été transmis est communicable.

(ii) Notifications prévues à l'article 6 du Règlement

En ce qui concerne les notifications, la CAD constate que, selon l'article 6 du Règlement, celles-ci sont effectuées en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, et dont le caractère confidentiel est expressément prévu à l'article 10.

La CAD est d'avis que les documents susvisés ne sont pas communicables en vertu l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6, de la Loi.

Ces documents étant exclus du droit d'accès en vertu de cette disposition, il n'y a pas lieu d'examiner si d'autres cas d'exclusion pourraient trouver à s'appliquer.

Avis adopté à l'unanimité le 18 mars 2026.