



Avis n° R-1/2022 de la Commission d'accès aux documents

Demande de révision du collectif Zentrum fir Urban Gerechtegkeet (« ZUG »)

Par courriel du 8 février 2022, le collectif ZUG a saisi 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 6 décembre 2021 à l'administration communale de la Ville de Luxembourg (la « Ville de Luxembourg ») portant sur une série de documents concernant la sécurité des passages pour piétons sur le territoire de la Ville de Luxembourg, à savoir :

- a) document(s) contenant l'analyse menée par les services de la Ville de Luxembourg des passages piétons mesurés comme étant en non-conformité par le ZUG (projet « Safe Crossing ») ;
- b) document(s) contenant l'analyse de tous les passages piétons de la ville ;
- c) base(s) de données géographiques du service topographie contenant les trottoirs, les marquages sur la route et les places de parking ;
- d) document(s) reprenant l'accord avec le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics concernant l'interprétation des articles 164, paragraphe 2, lettre e) et 166, lettre h) du Code de la route et son application sur le territoire de la Ville de Luxembourg ;
- e) document le plus récent d'interprétation interne du Service Circulation de ces mêmes articles ;
- f) document le plus récent d'interprétation interne du Service Juridique de ces mêmes articles ;
- g) document(s) présentant les 37 passages piétons que la Ville considère comme non-conformes ;
- h) document(s) reprenant les slides de la réunion de la commission « Mobilité urbaine » du 2 décembre 2021.

Après avoir prolongé le délai de réponse conformément à l'article 5 de la Loi, la Ville de Luxembourg a, en date du 28 janvier 2022, communiqué le document visé au paragraphe h) ci-dessus au collectif ZUG et a émis une décision de refus concernant les autres documents sollicités.

Sur demande de la CAD, la Ville de Luxembourg lui a fait parvenir, en date du 23 février 2022, (i) une prise de position comportant ses motifs de refus, (ii) la note du Service Circulation de la Ville de Luxembourg du 10 novembre 2021 concernant la sécurité des passages pour piétons ; et (iii) le plan de situation reprenant l'évaluation par le Service Circulation des différents passages pour piétons de la Ville de Luxembourg.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 24 février 2022.

1. Quant aux documents visés aux paragraphes a), b) et e) ci-dessus :

La Ville de Luxembourg a fondé son refus de communication de la note du Service Circulation du 10 novembre 2021 sur l'article 7, point 4° de la Loi qui prévoit que « *La demande de communication peut être refusée si la demande concerne des communications internes* ». Or, la CAD est d'avis que le document ne constitue pas une « communication interne » au sens de la Loi. En effet, il s'agit d'une analyse de la situation relative à l'espace public qui a un impact sur les résidents et visiteurs de la ville et dont les résultats ont été présentés lors de la séance du conseil communal du 15 novembre 2021.

La Ville de Luxembourg invoque également l'exception prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 6° de la Loi qui prévoit que sont exclus du droit d'accès, les documents relatifs à un secret ou une confidentialité protégés par la loi. À cet effet, elle invoque l'article 51 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (la « Loi communale ») d'après lequel, « *Sauf disposition légale contraire, les réunions du collège des bourgmestre et échevins ont lieu à huis clos* ». La CAD estime toutefois que le concept de huis clos se distingue de la notion de confidentialité des documents. En effet, selon la définition juridique de Gérard Cornu, l'expression « huis clos » signifie « *« toutes portes fermées » pour désigner, soit l'audience à laquelle le public n'est pas admis par exception du principe de la publicité des débats, soit la décision du juge de ne pas (ou de ne plus) admettre le public* »¹ ; elle ne vise toutefois pas la publicité ou non du jugement ou de la décision. De même, le huis clos des réunions du collège des bourgmestre et échevins ne peut donc pas non plus interdire la communication ou la publication du procès-verbal de la réunion par la suite. Dès lors, l'article 51 de la Loi communale n'a pas pour effet d'imposer le secret ou la confidentialité des documents débattus lors des réunions du collège des bourgmestre et échevins.

Par conséquent, la CAD est d'avis que la note du Service Circulation de la Ville de Luxembourg du 10 novembre 2021 concernant la sécurité des passages pour piétons est communicable.

2. Quant aux documents visés aux paragraphes c) et g) ci-dessus :

En amont de la réunion, la Ville de Luxembourg a transmis à la CAD le document visé au paragraphe g) ci-dessus, à savoir un plan de situation reprenant l'évaluation par le Service Circulation des différents passages pour piétons de la Ville de Luxembourg. Elle est d'avis que toute documentation concernant les 37 passages pour piétons que la Ville considère comme non-conformes est à considérer comme document inachevé au sens de l'article 7, point 1° de la Loi pour le motif que l'analyse est toujours en cours.

Or, la CAD rappelle que lors de la séance du conseil communal du 15 novembre 2021, Monsieur l'échevin Patrick Goldschmidt a présenté le « résultat » de l'analyse de tous les passages pour piétons par le Service Circulation.

Dans une affaire où il était question de la communication de documents d'urbanisme, le tribunal administratif a rappelé que les documents inachevés ne doivent pas être confondus avec les documents préparatoires, alors que certains documents préparatoires ont atteint

¹ Gérard Cornu (dir.) et Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, 2^e éd., 2006.

leur stade définitif d'élaboration.² En d'autres termes, l'article 7, point 1° de la Loi ne permet pas à l'organisme de refuser en bloc la communication de tous les documents constituant un dossier pour le seul motif que le processus décisionnel plus large n'est pas encore terminé.

Partant, la CAD considère que l'exception prévue à l'article 7, point 1° de la Loi n'est pas applicable en l'espèce.

Par ailleurs, la CAD note que ce plan de situation correspond également partiellement à la description des documents visés au paragraphe c) en ce qu'il constitue une représentation graphique d'une partie d'une base de données géographiques.

À cet égard, la Ville de Luxembourg invoque l'exception prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5° de la Loi relative aux droits de propriété intellectuelle. La CAD est toutefois d'avis que cette exception ne saurait s'appliquer à une représentation graphique d'une base de données contenant des informations sur les espaces publics, même si le logiciel utilisé pour héberger et/ou représenter ces données puisse être protégé par des droits de propriété intellectuelle.

Partant, la CAD est d'avis que le plan de situation reprenant l'évaluation par le Service Circulation des différents passages pour piétons de la Ville de Luxembourg est communicable.

3. Quant aux documents visés aux paragraphes d) et f) ci-dessus :

Il ressort de la décision de refus de la Ville de Luxembourg qu'il n'existe pas d'accord écrit entre la Ville de Luxembourg et le Ministère ayant la Mobilité et les Transports dans ses attributions concernant l'interprétation desdits articles du Code de la route.

De même, il n'existe pas de document contenant l'interprétation interne du Service juridique de la Ville de Luxembourg concernant ces articles.

Par conséquent, la demande de communication se situe en dehors du champ d'application de la Loi tel qu'établi par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la Loi et est à déclarer irrecevable.

Avis adopté à l'unanimité le 2 mars 2022

Pierre Calmes

Anne Greiveldinger

Tine A. Larsen

Louis Oberhag

Jean-Claude Olivier

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