

Audience publique du 9 janvier 2023

Recours formé par
l'association sans but lucratif Association pour la Promotion de la Transparence ASBL,
Luxembourg
contre une décision de la commune de Hesperange
en matière d'accès aux informations

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 45011 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 21 septembre 2020 par Maître Yann Baden, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'association sans but lucratif Association pour la Promotion de la Transparence ASBL, établie et ayant son siège social à L-1327 Luxembourg, 6, rue Charles VI, représentée par son président actuellement en fonction, immatriculée au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro F7974, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision prise lors de la séance du 19 juin 2020 de son collège des bourgmestre et échevins de la commune de Hesperange refusant de faire droit à une demande du 15 juin 2020 et tendant à obtenir communication d'un rapport préparé par la société PriceWaterhouseCoopers ;

Vu les exploits de l'huissier de justice Geoffrey Gallé, demeurant à Luxembourg, du 22 septembre 2020 portant signification du recours en réformation, sinon en annulation à la commune de Hesperange, établie à la maison communale à L-5886 Hesperange, 474, route de Thionville, représentée en justice par son collège des bourgmestre et échevins ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour de Maître Georges Pierret, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, déposé le 24 septembre 2020 au greffe du tribunal administratif pour compte de la commune de Hesperange, préqualifiée;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 décembre 2020 par Maître Georges Pierret, au nom de la commune de Hesperange, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 14 janvier 2021 par Maître Yann Baden au nom de l'Association pour la Promotion de la Transparence ASBL, préqualifiée ;

Vu le mémoire en duplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 4 février 2021 par Maître Georges Pierret, au nom de la commune de Hesperange, préqualifiée ;

Vu la constitution de nouvel avocat à la Cour de la société à responsabilité limitée Etude d'avocats Pierret & associés, inscrite sur la liste V du Barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège sociale à L-1730 Luxembourg, 8, rue de l'Hippodrome, inscrite au registre de

commerce et des sociétés sous le numéro B263981, représentée par Maître Georges Pierret, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, déposé le 3 septembre 2022 au greffe du tribunal administratif pour compte de la commune de Hesperange, préqualifiée;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision déférée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Yann Baden et Maître Georges Pierret, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 30 novembre 2022 ;

Après avoir été saisie par un courriel du 26 février 2020 de façon spontanée par la commune de Hesperange, ci-après désignée par « la commune », d'une demande d'avis à propos de la publicité à conférer conformément à la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, ci-après désignée par « la loi du 14 septembre 2018 », à un rapport de la société *PriceWaterhouseCoopers*, ci-après désigné par « le rapport PWC », la société *PriceWaterhouseCoopers* ayant en effet été mandatée en vue d'une mission de contrôle de conformité suite à la découverte d'une affaire de détournement de fonds publics au sein de la commune de Hesperange, la Commission d'accès aux documents, ci-après désignée par « la CAD », prit position comme suit dans un avis du 10 mars 2020 :

« Par courriel du 26 février 2020, l'administration communale de Hesperange a, en application de l'article 9 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »), demandé conseil à la CAD sur la question de savoir si le rapport de la société PriceWaterhouseCoopers (le « Rapport PWC ») sur la mission de revue de conformité, qui avait été commandée suite à la découverte d'une affaire de détournement de fonds publics au sein de l'administration communale de Hesperange, doit être publié et communiqué en exécution de la Loi.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 27 février 2020.

L'administration communale de Hesperange demande notamment l'avis de la CAD concernant l'application éventuelle des dispositions suivantes de la Loi :

1) Quant à l'existence des droits de propriété intellectuelle (article 1^{er}, paragraphe 2, point 5) :

Etant donné que le Rapport PWC est protégé par des droits de propriété intellectuelle et contient des informations confidentielles, et que les conditions générales prévoient que l'administration communale de Hesperange ne pourra utiliser le Rapport PWC que pour ses besoins internes, l'exclusion prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5 s'applique. L'administration communale de Hesperange peut toutefois demander l'accord de l'auteur en vue de la communication.

2) Quant à la question de la mission de contrôle, d'inspection et de régulation éventuelle de l'administration communale de Hesperange (article 1^{er}, paragraphe 2, point 7) :

La CAD estime que le cas d'exclusion du point 7 doit viser des cas où l'administration exerce une mission de contrôle, d'inspection et de régulation lui confiée par la loi vers l'extérieur, c'est-à-dire sur d'autres entités. Ce cas ne saurait viser des missions de régulation

interne d'un service ou d'une administration. L'exclusion prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 7 ne s'applique donc pas en l'espèce.

3) Quant à la question de la capacité de l'administration communale de Hesperange de mener sa politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication du Rapport PWC est de nature à entraver les processus de décision y relatifs (article 1^{er}, paragraphe 2, point 9) :

Etant donné que la publication du Rapport PWC n'entraverait pas la capacité de l'administration communale de Hesperange de mener à terme les transactions en cours, la CAD est d'avis que l'exclusion prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 9 ne s'applique pas.

4) Quant à la question de savoir si le Rapport PWC constitue une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration (article 6, point 3) :

La CAD estime que l'article 6, point 3 prévoit des restrictions à la communication de documents qui comportent des informations à caractère personne.

Or, le Rapport PWC contient des informations confidentielles autres qu'à caractère personnel. Partant, la communication du Rapport PWC ne peut pas être refusée sur base de l'article 6, point 3.

5) Quant à l'existence de communications internes (article 7, point 4) :

La CAD estime que le Rapport PWC comporte des communications internes à l'administration communale de Hesperange. La communication du document peut donc être refusée sur base de l'article 7, point 4.

Partant, l'administration communale de Hesperange n'est pas tenue de procéder à la publication du Rapport PWC, en application de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5 de la Loi.

Lorsque l'administration communale de Hesperange est saisie d'une demande de communication du Rapport PWC, elle peut en refuser la communication en application de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5 et de l'article 7, point 4 de la Loi.

La CAD rappelle qu'en tout état de cause, le Rapport PWC contient des données à caractère personnel qui devront être noircies avant toute publication ou communication, conformément à l'article 6, point 1 de la Loi. ».

Par un courrier du 24 mars 2020, la société PWC s'opposa à la publication de son rapport.

Par courrier du 15 juin 2020, l'association sans but lucratif Association pour la Promotion de la Transparence ASBL, ci-après désignée par « APPT », demanda à la commune la communication du prédit rapport PWC sur base de la loi du 14 septembre 2018.

Par un courrier du 25 juin 2020, la commune informa l'APPT de la décision de refus intervenue le 19 juin 2020 au sein de son collège des bourgmestre et échevins, ci-après désigné par « le collège échevinal ».

Ledit courrier est libellé comme suit :

« Par la présente, j'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 15 juin 2020 par lequel vous demandez la communication du rapport de la mission de revue de conformité menée par la société PricewaterhouseCoopers.

Cependant, je suis au regret de devoir vous informer que le collège des bourgmestre et échevins, lors de sa séance du 19 juin 2020 a décidé de refuser la communication du document demandé.

En effet, le rapport en question est protégé par des droits de propriété intellectuelle et l'administration communale de Hesperange ne peut utiliser ledit document que pour ses besoins internes. Par lettre du 24 mars 2020, la société PricewaterhouseCoopers a informé l'administration communale qu'elle ne lui accorde pas le droit de procéder à une publication ou communication dudit document. L'exclusion prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte s'applique donc.

De plus, le document comporte des communications internes à l'administration communale de Hesperange, ceci indépendamment du fait que des données à caractère personnel pourront être noircies. La communication du document est donc refusée sur base de l'article 7, point 4 de la loi susmentionnée.

Finalement, je tiens à vous informer que le document que vous demandez constitue un rapport de mission de revue de conformité et non pas une enquête dans le cadre de l'affaire de détournement de fonds publics. Cette affaire fait l'objet d'une enquête pénale et vu le secret d'instruction, il ne m'est pas possible de vous fournir à l'heure actuelle de plus amples informations y relatives.

Je tiens cependant à Vous rappeler que le collège des bourgmestre et échevins a agi en toute transparence dans le cadre de l'affaire en question et en a informé sans délai tant le conseil communal que la presse.

En exécution de l'article 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente, la présente décision est susceptible d'un recours en réformation à introduire devant le Tribunal administratif dans un délai de trois mois à partir de la présente notification. ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 septembre 2020, l'APPT a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision de « l'administration communale de Hesperange [...] prise lors de la séance du 19 juin 2020 de collège des bourgmestre et échevins », communiquée sous forme de courrier du 25 juin 2020 portant refus de lui communiquer le rapport PWC.

1) Quant à la recevabilité du recours en réformation

Arguments des parties

Pour justifier la recevabilité de son recours, l'APPT se fonde sur l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018, tout en soulignant que la décision litigieuse concernerait directement

les intérêts défendus par elle dans la mesure où son objet social consisterait à militer en faveur d'une administration transparente et à lutter contre la corruption au sens large, l'APPT précisant par ailleurs qu'elle aurait été reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal du 12 mai 2011 et habilité en vertu d'un arrêté ministériel du ministre de la Justice du 24 novembre 2011 à agir en conformité à l'article 3-1 du Code de procédure pénale.

Dans son mémoire en réponse, la commune de Hesperange, ci-après désignée par « la commune », se rapporte à prudence de justice quant à la recevabilité du recours en ce qui concerne la qualité et l'intérêt à agir de l'APPT notamment au regard de la reconnaissance de l'utilité publique suivant arrêté grand-ducal du 12 mai 2011 et de son objet tel que renseigné aux statuts.

Elle déclare encore se rapporter à prudence de justice en ce qui concerne le respect des délais de recours.

Pour le surplus, elle conclut à l'irrecevabilité du recours, respectivement demande au tribunal de se déclarer incomptént au motif que l'APPT serait « *forclose* » à agir à l'encontre de la décision du collège du 19 juin 2020 à défaut d'avoir saisi la CAD à la suite de la décision de refus de communication du rapport PWC. Elle souligne que si la CAD avait certes été spontanément saisie et avait alors rendu un avis le 10 mars 2020, la demande de communication du rapport PWC n'aurait été introduite par l'APPT que le 15 juin 2020, soit postérieurement à la saisine et l'avis de la CAD. La commune est d'avis qu'à la lecture de l'article 10, paragraphes (1) et (4) de la loi du 14 septembre 2018, la possibilité d'agir en réformation ne serait ouverte qu'à la partie ayant été à l'origine de la saisine de la CAD après s'être vu opposer une décision de refus de communication par l'autorité compétente. Il aurait ainsi en l'espèce appartenu à l'APPT de saisir la CAD sur base de l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 avant d'introduire un recours contentieux.

L'APPT conclut au rejet de ce moyen en renvoyant en substance aux travaux parlementaires à la base de la loi du 14 septembre 2018 dont il se dégagerait que la saisine de la CAD constituerait une simple faculté, de sorte qu'un défaut de saisine de la CAD n'empêcherait pas un recours dirigé directement contre la décision de refus.

Analyse du tribunal

Les voies de recours en la présente matière sont prévues par l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018, qui est libellé comme suit :

« (1) Toute personne qui se voit opposer une décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document peut saisir par écrit dans le mois de la notification de la décision la Commission d'accès aux documents pour avis.

A la lettre de saisine doit être jointe la décision de refus de communication du document demandé.

(2) La Commission d'accès aux documents communique son avis au demandeur et à l'organisme concerné dans les deux mois de la saisine.

(3) Lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis que le document sollicité est communicable, et si l'organisme décide de suivre l'avis de la Commission d'accès aux

documents, il est tenu de communiquer le document demandé dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. En cas d'absence de communication du document sollicité dans le délai d'un mois, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande. Ce refus est susceptible d'un recours en réformation à introduire dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif.

(4) Lorsque la Commission d'accès aux documents est d'avis que le document sollicité n'est pas communicable, l'organisme est tenu de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. Le délai du recours en réformation commence à courir à partir de la notification de la décision de confirmation du refus par l'organisme. Lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation du refus, le délai du recours en réformation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux documents. ».

En vertu de l'article 10, paragraphe (3) de la loi du 14 septembre 2018, lorsque la CAD est d'avis que le document sollicité est communicable et si l'organisme visé par l'article 1^{er}, paragraphe (1) de la même loi décide de suivre l'avis de la CAD, il est tenu de le communiquer dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la CAD. En cas d'absence de communication du document sollicité dans le délai d'un mois, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande. Ce refus est susceptible d'un recours en réformation à introduire dans un délai de trois mois devant le tribunal administratif.

En vertu de l'article 10, paragraphe (4) de la loi du 14 septembre 2018, lorsque la CAD est d'avis que le document sollicité n'est pas communicable, l'organisme est tenu de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la CAD. Dans ce cas, le délai du recours en réformation commence à courir à partir de la notification de la décision de confirmation du refus par l'organisme. En revanche, lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation du refus, le délai du recours en réformation commence à courir à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la réception de l'avis de la CAD.

En l'espèce, il se dégage des éléments à disposition du tribunal que la CAD a été saisie de façon spontanée par le bourgmestre de la commune de Hesperange, ci-après désignée par « le bourgmestre », par un courrier du 26 février 2020 afin de solliciter un avis conformément à l'article 9 de la loi du 14 septembre 2018 au sujet de la question de savoir si le rapport PWC, sollicité par le collège dans le cadre d'une affaire de détournement de fonds publics au sein de l'administration communale de Hesperange et entre-temps disponible, doit être publié et communiqué en exécution de la loi du 14 septembre 2018.

Le bourgmestre a en l'occurrence demandé à la CAD de prendre position sur la question de l'applicabilité des dispositions des articles 1^{er}, paragraphes (2), (5), (7) et (9), 6.3 et 7 de la loi du 14 septembre 2018. Ledit avis a été émis le 10 mars 2020 et ce n'est que par un courrier du 15 juin 2020, soit postérieurement à l'avis de la CAD, que l'APPT a sollicitée la communication du rapport PWC.

Il est encore constant que l'APPT n'a pas saisi la CAD à la suite de la décision de refus prise par le bourgmestre en date du 25 juin 2020, mais a introduit directement un recours en réformation sinon en annulation contre ce refus.

Le tribunal retient qu'il est certes vrai que l'article 10, précité, mentionne expressément un recours en réformation uniquement dans l'hypothèse d'une saisine de la CAD à la suite d'une décision de refus de communication en ce qu'il envisage (i) l'hypothèse où la CAD juge le document sollicité comme étant communicable et (ii) celle où elle ne le juge pas comme étant communicable et envisage dans chacune de ces hypothèses, d'une part, le cas du silence de l'organisme concerné à la suite de l'avis de la CAD, et, d'autre part, le cas d'une décision expresse suite à cet avis, sans toutefois faire mention expressément d'un recours en réformation contre la décision initiale de refus de communiquer un document.

Force est toutefois de constater que le paragraphe 1^{er} de l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 prévoit encore que toute personne qui se voit opposer une décision de refus de sa demande de communication d'un document « *peut* » saisir la CAD, de sorte que le constat s'impose que la saisine de la CAD est à considérer comme une faculté et non pas comme une obligation.

Le caractère facultatif de la saisine est d'ailleurs confirmé par les travaux parlementaires à la base de la loi du 14 septembre 2018, en ce que la procédure devant la CAD y est écrite comme une « *procédure de révision interne comme alternative préalable possible à un recours en justice* ».¹

Au regard des termes choisis par l'article 10 et en l'occurrence de l'emploi du verbe « *peut* », ensemble la lecture des travaux parlementaires, le tribunal est amené à conclure que la saisine de la CAD à la suite d'un refus de communiquer des documents ne constitue pas un préalable nécessaire et obligatoire à un recours contentieux, un administré qui s'est vu opposer un tel refus étant recevable à introduire un recours contentieux directement contre le refus lui opposé sans devoir recourir préalablement à la CAD et sans par la suite de se voir opposer l'exception *omisso medio*.

Cette lecture de la loi est encore confirmée par la lettre circulaire aux départements ministériels et administrations et services de l'Etat du 26 octobre 2018 du Premier ministre, qui précise sous le point III que « *la personne qui se voit opposer un refus de communication du document demandé de contester ce refus et saisir la célérité CAD, qui est une instance administrative indépendante et consultative* ».

A noter que la saisine de la CAD est facultative. Elle ne constitue donc pas un préalable obligatoire à l'exercice du recours contentieux. En d'autres termes, la personne qui se voit opposer un refus de communication d'un document [...] peut décider de saisir directement le tribunal administratif. » Si certes une lettre circulaire n'a pas de caractère légal et ne constitue ni un acte réglementaire ni une décision obligatoire pour les administrés, et s'impose uniquement à l'administration elle-même mais ni au tribunal ni aux administrés, étant relevé qu'elle doit se borner à interpréter les textes de lois en vigueur sans pour pouvoir fixer des règles nouvelles², il n'en reste toutefois pas moins qu'elle confirme en l'espèce la volonté exprimée par les auteurs du projet de loi se dégageant à travers les travaux parlementaires.

¹ Cf. document parlementaire n° 6810, projet de loi, commentaire des articles, p. 9, rapport de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace du 4 juillet 2018, commentaire de l'actuel article 10 de la loi, ancien article 8 du projet, page 23.

² Trib. adm. 8 avril 2002, n° 13875 du rôle, Pas. adm. 2022, V^o recours contre les Actes réglementaires, n°3 et les autres références y citées.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les contestations de la commune et fondées sur l'affirmation qu'un défaut de saisine préalable de la CAD constituerait un obstacle à la recevabilité du recours dirigé directement contre le refus de la commune sont à rejeter.

En ce qui concerne ensuite la nature du recours susceptible d'être introduit, le tribunal relève qu'aux termes l'article 2 de la loi du modifiée 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après désignée par « la loi du 7 novembre 1996 »,

« (1) Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. [...] ».

Il s'ensuit qu'un recours en réformation n'est possible que dans l'hypothèse où la loi instaure expressément un tel recours. A défaut, le tribunal est uniquement compétent pour statuer dans le cadre d'un recours en annulation.

En l'espèce, il est certes vrai que l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 mentionne un recours en réformation expressément qu'à l'encontre des décisions prises à la suite de la saisine de la CAD après que l'administré s'est vu opposer un refus de communication de documents de l'administration.

Le tribunal retient néanmoins que ce constat n'implique pas la conclusion que dans l'hypothèse d'une décision de refus de communication directement déférée, sans saisine préalable de la CAD, seul un recours en annulation serait admissible.

Il se dégage en effet en l'espèce des travaux parlementaires que l'intention du législateur n'était pas de distinguer suivant que la CAD a été saisie ou non et de prévoir des recours de nature différente dans les deux hypothèses. Dès lors, le tribunal est amené à retenir que l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018 est à lire en ce sens que dans chaque hypothèse de refus de communication de documents en application de ladite loi, un recours en réformation est admis.

A cet égard, il convient de relever qu'il est de principe jurisprudentiel qu'une démarche d'interprétation des termes du texte est nécessaire lorsque l'application littérale conduirait à un résultat incohérent ou non rationnellement justifié³. Or, tel serait justement le cas d'une lecture de l'article 10 conduisant à l'existence de recours de nature différents suivant que la CAD a été saisie ou non.

En ce qui concerne ensuite les contestations de la commune quant à l'intérêt à agir de l'APPT au regard son objet social, étant relevé que le fait de se rapporter à prudence de justice équivaut à une contestation, le tribunal constate que la commune n'a pas autrement développé ce moyen. Or, le tribunal n'a pas à répondre à des moyens non autrement soutenus.

Au-delà de ce constat et à titre purement superfétatoire, le tribunal retient que l'intérêt à agir de l'APPT se trouve vérifié. En effet, le tribunal relève l'objet social tel qu'exposé par

³ Cour adm. 8 décembre 2009, n° 25668C du rôle, Pas. adm. 2022, V° Lois et Règlements, n° 171 et l'autre référence y citée

l'APPT à travers la requête introductive, à savoir « *a) de promouvoir la transparence et l'intégrité de l'avis public ; b) d'informer sur le phénomène de la corruption et les moyens aptes à réduire ce phénomène ; c) de collaborer avec d'autres associations poursuivant des buts similaires en vue de réalisation de ceux-ci* ». En égard au fait que la demande de communication du document litigieux se situe dans le contexte d'une affaire de détournement de fonds publics au sein de l'administration communale de Hesperange, tel que cela se dégage des termes du courrier de saisine de la CAD du 26 février 2020, partant une affaire susceptible d'intéresser l'APPT au regard de son objet social, et que par ailleurs cette dernière est le destinataire du refus litigieux, le tribunal est amené à retenir que son intérêt à agir n'est pas sujet à discussion, à défaut d'autres contestations soulevées par la commune.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours principal en réformation est à déclarer recevable, ledit recours ayant été introduit dans les formes et délai de la loi.

Un recours en réformation étant prévu, il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

2) Quant au fond

Arguments des parties

A l'appui de son recours, la demanderesse expose que le 20 juin 2019, la commune aurait annoncé par la voie de la presse avoir porté plainte contre inconnu pour faux en écritures publiques ou privées ou usage de faux et détournement de fonds publics après avoir constaté une irrégularité dans ses comptes, la presse ayant relayé que deux fonctionnaires communaux auraient réussi pendant des années à détourner des fonds destinés à l'action communale et ce malgré tous les contrôles en place.

La demanderesse se réfère encore au contenu d'un procès-verbal de la séance du conseil communal de la commune de Hesperange, ci-après désigné par « le conseil communal », du 3 avril 2020 faisant référence en l'occurrence au rapport de l'auditeur PWC qui aurait été présenté le 28 février 2020, à l'avis précité de la CAD du 10 mars 2020 et à une prise de position de l'auditeur PWC du 24 mars 2020 s'opposant à la publication de son rapport.

Elle cite, par ailleurs, divers extraits de presse à propos de la question de la communication dudit rapport et reprend, pour le surplus, les faits et rétroactes tels que repris ci-dessous.

En droit, elle souligne l'importance du droit à l'information en développant des considérations générales à ce sujet, tout en se référant à divers normes et engagements internationaux souscrits par le Grand-Duché de Luxembourg en la matière, à savoir à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) relatif à la liberté d'expression, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'assemblée générale des Nations unies le 19 décembre 1966, à la résolution 38C/70 de l'UNESCO, aux articles 5 et 10 de la Convention des Nations unies contre la corruption, à des recommandations du Conseil de l'Europe, à la Convention du Conseil de l'Europe pour l'accès aux documents publics, certes non signée par le Grand-Duché de Luxembourg et à la recommandation REC (2002)2 du Comité des ministres aux Etats membres du GRECO sur l'accès aux documents

publics.

La demanderesse déduit de l'ensemble de ces considérations, normes et recommandations internationales ainsi que des principes généraux de l'Etat de droit applicables au Luxembourg, que le Luxembourg connaîtrait le principe général de l'accès aux informations, tout en renvoyant à diverses propositions de loi n'ayant pas connu de suite et à l'adoption du projet de loi numéro 6810 ayant donné lieu à la loi du 14 septembre 2018.

La demanderesse est d'avis que la loi du 14 septembre 2018 ne suffirait pas à elle-même, mais devrait être lue dans le cadre plus général du droit à l'accès aux informations prévu et garanti par les normes et recommandations internationales dont elle s'est prévalué.

Elle donne à considérer que la loi du 14 septembre 2018 viserait uniquement le domaine restreint de l'accès aux documents par opposition à l'accès aux informations qui, lui, serait garanti notamment par la CEDH, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention des Nations unies contre la corruption, et qui serait plus large en ce que les autorités publiques auraient l'obligation de rechercher activement l'information visée par l'administré, qu'elle soit documentée ou non, qu'elle se retrouve sur un document isolé et identifié ou non et en ce que les exceptions et limites du droit d'accès seraient plus restrictives.

Par rapport à la loi du 14 septembre 2018 et les exceptions à l'accès aux documents y prévues, la demanderesse cite les travaux parlementaires, pour conclure que le principe serait la transparence, tout en soulignant que les exceptions devraient être d'interprétation restrictive. En l'occurrence, en ce qui concerne l'exception prévue à l'article 6 de la loi du 14 septembre 2018, celle-ci ne viserait que les documents à caractère personnel et limiterait l'accès aux documents à la personne concernée, sous la réserve de la possibilité d'une anonymisation du document et ce, compte tenu d'une interprétation restrictive des exceptions, de sorte que cette anonymisation deviendrait une obligation si elle était matériellement possible. S'agissant de l'exception facultative de l'article 7, celle-ci serait uniquement destinée à limiter les excès et devrait de toute façon être interprétée restrictivement.

La demanderesse critique encore l'intervention de la société PWC au sujet de la question de la communicabilité de son rapport, en soulignant que celle-ci ne serait ni le conseil juridique de la commune ni son conseiller politique.

A la suite de ces réflexions d'ordre plutôt général, la demanderesse prend position en détail sur les motifs de refus fondés sur les articles 1^{er}, paragraphe (2), points 4, 5 et 7 de la loi du 14 septembre 2018, pour enfin insister sur la nécessité et l'intérêt de produire le rapport PWC, encore qu'elle est d'avis qu'elle n'aurait pas à fournir une justification de son intérêt à obtenir la communication de ce rapport. En reprochant en substance à la commune d'adopter une attitude incompatible avec la gestion de l'intérêt public, la demanderesse fait valoir que l'accès au rapport PWC par la presse, la société civile, ainsi que la population devrait permettre l'exercice des droits démocratiques et politiques de chacun, la demanderesse insistant sur la considération qu'il faudrait trouver un équilibre entre le souhait au « *secret* » et les droits démocratiques et politiques, respectivement les droits et libertés fondamentales.

En ce qui concerne en l'occurrence le motif de refus fondé sur l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 de la loi du 14 septembre 2018, la demanderesse fait valoir que si elle ne contestait pas l'existence d'un droit d'auteur dans le chef de la société PWC sur le rapport élaboré par elle, il n'en resterait pas moins que ce droit d'auteur ne correspondrait pas aux droits de

propriété intellectuelle que la loi du 14 septembre 2018 entendrait protéger par la disposition précitée. Admettre l'analyse de la commune sur base de l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 précité, conduirait, d'après la demanderesse, à des résultats absurdes puisque, suivant cette analyse, l'auteur de chaque document, disposant d'un droit de propriété intellectuelle sous forme de droit d'auteur, bénéficierait alors d'un droit de propriété intellectuelle protégée par la loi du 14 septembre 2018, ce qui reviendrait à nier le principe même du droit d'accès aux documents. En réalité, les droits d'auteur ne seraient liés qu'au droit pécuniaire de la publication d'une œuvre et au droit d'être cité de manière exacte en indiquant les sources de façon précise. Ce droit serait suffisamment protégé par le droit sur les droits d'auteur et ne requérirait pas de protection supplémentaire.

Tout en relevant que l'exposé des motifs du projet à la base de la loi du 14 septembre 2018 serait particulièrement lacunaire à cet égard, la demanderesse conclut que l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 se limiterait aux secrets, donc les brevets, secrets de fabrication, savoir-faire etc., qui, tout en étant des droits de propriété intellectuelle, devraient être tenus secrets afin d'être protégés.

En tout cas, la confidentialité hypothétique stipulée dans les conditions générales de PWC ne pourrait constituer un critère de restriction du droit d'accès aux documents et ne permettrait pas de mettre cette clause sur un pied d'égalité du droit de propriété intellectuelle et encore moins au secret protégé par la loi du 14 septembre 2018.

La demanderesse estime dès lors que le droit d'accès aux documents serait réduit à néant si une stipulation contractuelle de confidentialité pourrait faire obstacle au droit d'accès aux documents à chaque fois qu'un cocontractant fournit une prestation de services.

Enfin, la demanderesse donne à considérer que la société PWC aurait contracté avec la commune en connaissance de la loi et aurait parfaitement su que le rapport qu'elle allait produire était susceptible de publication et d'inspection par tout tiers. De l'avis de la demanderesse, en acceptant son mandat, la société PWC aurait nécessairement accepté de produire le rapport « *au mandant politique qui est la population* ». Comme le rapport aurait été payé par l'argent public, le contribuable serait alors en droit d'en prendre inspection.

En ce qui concerne le motif de refus fondé sur l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018, la demanderesse relève que ni la loi ni les travaux parlementaires ne donneraient de définition de la notion de communication interne, dont l'interprétation devrait toutefois être restrictive comme constituant une exception au principe de transparence.

Elle relève que la loi du 14 septembre 2018 se réfèrerait aux « *communications internes* » et non pas aux « *documents internes* ».

Elle estime que le législateur aurait voulu protéger par la notion de communications internes le travail serein de l'autorité publique. Logiquement, les communications internes n'ayant pas un caractère officiel et ne participant pas à la gestion de la chose publique n'intéresseraient pas l'exercice des droits démocratiques et ne seraient pas de nature à tomber sous le principe de la transparence. Tel serait essentiellement le cas des échanges écrits, courriels ou autres notes entre fonctionnaires, employés publics et mandataires publics d'une même entité sur des sujets divers qui n'intéresseraient pas la gestion publique et qui constituaient des simples documents préparatoires sans apport particulier.

La demanderesse souligne encore que seules seraient visées les communications internes en elles-mêmes et non pas les documents se référant ou contenant des citations de communications internes.

La demanderesse donne, par ailleurs, à considérer que même dans l'hypothèse d'un échange purement interne à une entité publique, si la communication contribuait à la gestion publique, l'administré devrait quand même y avoir accès sous peine de mettre à néant le but poursuivi par la loi du 4 septembre 2018. En effet, les communications internes seraient importantes dans la compréhension de l'intention de l'administration et de la motivation à la base d'une décision.

En guise de conclusion, la demanderesse fait valoir que l'administration qui souhaite s'appuyer sur l'exception prévue à l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018 devrait se référer (i) à une communication et non pas à un simple document qui (ii) constituerait un échange entre membres d'une même entité publique et qui serait donc interne et (iii) que cet échange ne contribuerait pas directement ou indirectement à la gestion publique.

En application de ces principes, le rapport PWC ne pourrait être qualifié de communication interne, dans la mesure où il aurait été établi par un acteur tiers à la commune, de sorte à constituer un document par essence externe.

De plus, le document serait censé décrire l'état et l'organisation de la commune ensemble avec un descriptif synthétique des faits qui ont amené la commune à porter plainte au pénal. Ainsi, ledit rapport aurait directement trait à la gestion de la chose publique et à l'exercice des droits démocratiques des acteurs impliqués, à savoir les autorités étatiques, les autorités communales, les autorités répressives et les acteurs de la société civile.

Le rapport litigieux ne serait dès lors ni à considérer comme « *communication* » ni comme « *communication interne* ».

En tout état de cause, à admettre que la société PWC s'était référée à ou aurait cité des communications internes, cette référence aurait justement été faite que parce que ces communications internes participeraient à la gestion de la chose publique et feraient partant l'objet du droit d'accès.

Enfin, la demanderesse donne à considérer que l'exception prévue à l'article 7 de la loi ne serait qu'une faculté, l'administration pouvant toujours passer outre.

Dans sa réponse, la commune expose les motifs de refus invoqués dans la décision litigieuse, tout en insistant sur le refus de la société PWC de voir communiquer son rapport et ce sous la menace d'une action en responsabilité pour violation d'une obligation contractuelle de confidentialité.

Elle invoque ensuite un motif de refus complémentaire fondé sur l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 3 de la loi du 14 septembre 2018 et ce en raison d'une instruction pénale en cours à la suite de la plainte déposée le 20 juin 2019 par elle auprès du juge d'instruction et du fait qu'elle aurait communiqué le rapport litigieux au juge d'instruction sur invitation de celui-ci par courrier du 23 janvier 2020. Comme le rapport serait dorénavant versé au dossier d'instruction, l'exclusion de l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 6 de la loi du 14 septembre 2018, ensemble avec l'article 8 du Code de procédure pénale (CPP), jouerait également.

Enfin, elle est d'avis que le refus se justifierait sur base de l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018, puisqu'il s'agirait d'un document à vocation purement interne de l'administration.

Dans sa réplique, la demanderesse prend position par rapport au motif de refus complémentaire invoqué par la commune. En l'occurrence, elle donne à considérer que l'existence d'une instruction juridictionnelle, en l'espèce une instruction pénale, serait insuffisante pour exclure le droit d'accès, puisque seraient uniquement visés par cette exclusion les documents relatifs au « *déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles* », la demanderesse renvoyait à cet égard aux travaux parlementaires pour appuyer sa thèse. Comme le rapport PWC n'aurait aucune relation avec le déroulement des procédures engagées devant le juge d'instruction, mais servirait tout au plus à titre de pièce dans cette instance, il ne serait pas couvert par l'exception invoquée par la commune. En tout état de cause, le seul fait que le rapport a été sollicité par le juge d'instruction n'en ferait pas un document relatif au déroulement de la procédure devant le juge d'instruction.

En ce qui concerne le point 6 de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 14 septembre 2018, la demanderesse est d'avis qu'il faudrait se référer à la protection du secret ou de la confidentialité accordée par la loi. Comme en l'espèce, le secret invoqué serait celui de l'instruction protégée par l'article 8 du CPP, il conviendrait de se référer à la jurisprudence dégagée à partir de cette disposition, qui confirmerait certes l'existence du secret de l'instruction, mais non pas comme secret ou obligation autonome mais comme secret professionnel protégé par l'article 458 du Code pénal, le but du secret étant celui de préserver l'efficacité de la procédure.

Ainsi, le secret ne concernerait que (i) les professionnels impliqués dans l'instruction pénale et (ii) les informations en relation avec la procédure de l'instruction proprement dite. En revanche, il ne viserait pas les parties ne participant pas professionnellement à l'instruction, et partant pas la commune, ni les documents fournis par ces parties comme pièces, en l'occurrence le rapport PWC.

En tout état de cause le rapport de PWC n'aurait pas trait à la procédure d'instruction proprement dite.

Dans sa duplique, la commune maintient son argumentation suivant laquelle le rapport PWC ne serait pas communicable depuis qu'il est devenu un élément de l'instruction préparatoire ouverte contre inconnu suite à son versement au dossier d'instruction sur demande expresse du juge d'instruction.

Pour appuyer sa thèse, elle se réfère aux travaux parlementaires dont elle cite des extraits.

Comme le rapport PWC ferait partie intégrante du dossier d'instruction suite à sa communication au juge d'instruction, il aurait changé de nature. Ainsi, même s'il pouvait être qualifié de document administratif au moment où la CAD avait à statuer, cette qualification serait devenue « *caduque* » depuis l'incorporation de l'audit au dossier d'instruction.

Pour le surplus, la commune se réfère à une décision de la commission d'accès aux documents administratifs française (CADA) du 31 mars 2016 à propos de documents produits ou reçus dans le cadre et pour les besoins d'une procédure juridictionnelle, qui citerait en

l'occurrence les dossiers d'instruction, les rapports d'expertise ou les mémoires et observations des parties. A cet égard, la commune est d'avis que le rapport de PWC ferait non seulement dorénavant partie intégrante du dossier d'instruction, mais en outre posséderait toutes les caractéristiques d'un rapport d'expertise, de sorte à ne pas pouvoir être qualifié de document administratif.

Analyse du tribunal

Force est de constater qu'il se dégage du courrier du 26 février 2020 par lequel le ministre a saisi la CAD que la société PWC avait été chargée d'une « *mission de revue de conformité en vue de détecter d'éventuelles failles dans les processus de passation de commandes ainsi que du mandatement et paiement de factures* ».

Suivant le même courrier, le bourgmestre a demandé à la CAD de vérifier la communicabilité du rapport PWC sous l'aspect des dispositions suivantes : article 1^{er}, paragraphe (2), points 5, 7 et 9, article 6, point 3, et article 7 de la loi du 14 septembre 2014.

Dans son avis du 10 mars 2020, la CAD a estimé que le document litigieux ne pourrait pas être communiqué en se fondant (i) sur l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 de la loi du 14 septembre 2018, au motif que le document serait protégé par des droits de propriété intellectuelle et contiendrait des informations confidentielles, sous réserve d'un accord éventuel de l'auteur en vue de la communication et (ii) sur l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018 au motif que le rapport litigieux comporterait des communications internes à la commune, tout en relevant que des passages contenant des informations à caractère personnel devraient être occultés sur base de l'article 6, point 3 de la même loi. En revanche, la CAD a estimé que les points 7 et 9 de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 14 septembre 2018 ne s'opposeraient pas à une communication du rapport litigieux.

La décision déférée, quant à elle, est fondée sur les motifs suivants :

- (i) Protection du document par des droits de propriété intellectuelle, de sorte que le rapport litigieux ne pourrait être utilisé que pour des besoins internes, par référence à l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 de la loi du 14 septembre 2018,
- (ii) Le document comporterait des communications internes à la commune et ce indépendamment du fait que des données à caractère personnel pourraient être occultées, par référence à l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018,
- (iii) Référence au secret de l'instruction en raison de l'existence d'une enquête pénale en cours.

Suivant le dernier état de ses conclusions, la commune a encore invoqué des motifs de refus complémentaires, étant relevé que les motifs complémentaires invoqués reposent tous sur des considérations liées au secret de l'instruction pénale, à savoir :

- (i) remise en question de la qualification de documents administratifs au sens de la loi du 14 septembre 2018, au motif que le rapport litigieux aurait perdu la qualification de document administratif au plus tard depuis qu'il a été versé au juge d'instruction dans le cadre de la procédure d'instruction pénale en cours,

- (ii) invocation de l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 3 de la loi du 14 septembre 2018 en raison d'une instruction pénale en cours,
- (iii) invocation de l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 6 de la même loi combiné aux dispositions de l'article 8 du Code de procédure pénale (CPP) en raison du secret de l'instruction.

Le tribunal constate ensuite que le refus de la commune semble s'inspirer encore de la prise de position de la société PWC, dans la mesure où elle se réfère au refus de cette société de voir communiqué son rapport.

Conformément au courrier de la société PWC du 24 mars 2020, le rapport litigieux contiendrait un certain nombre de données jugée par PWC comme étant sensibles, à savoir

- les noms des collaborateurs interviewés dans le cadre de leurs travaux,
- un descriptif succinct du mode opératoire de la fraude,
- les processus détaillés de la prise en charge de la commande, au mandattement jusqu'au contrôle final et au paiement,
- le descriptif des principaux risques et les contrôles existants,
- les recommandations notamment par rapport aux contrôles manquants.

La société PWC a en l'occurrence mis l'accent sur la considération que le rapport contiendrait des informations internes confidentielles et des données à caractère personnel et a enfin invoqué une clause contractuelle qui prohiberait la publication du rapport litigieux.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 14 septembre 2018, sur base de laquelle la décision litigieuse a été prise :

« (1) Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative. Elles ont également accès aux documents détenus par la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, le Médiateur, la Cour des comptes et les Chambres professionnelles, qui sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

(2) Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs :

1. *aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public ;*
2. *à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée ;*
3. *au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;*
4. *à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ;*
5. *à des droits de propriété intellectuelle ;*
6. *à un secret ou une confidentialité protégés par la loi ;*
7. *aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation des organismes visés au paragraphe 1^{er} ;*
8. *au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1^{er} ;*

9. à la capacité des organismes visés au paragraphe 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs ;
10. à la confidentialité des délibérations du Gouvernement. ».

Aux termes de l'article 6 de la même loi :

« Ne sont communicables qu'à la personne concernée les documents qui :

1. comportent des données à caractère personnel ;

Si la demande porte sur un document qui contient également des données à caractère personnel d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les données personnelles des autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.

2. comportent une appréciation ou un jugement de valeur sur la personne physique concernée, nommément désignée ou facilement identifiable ;

Si la demande porte sur un document qui comporte également une appréciation ou un jugement de valeur sur d'autres personnes nommément désignées ou facilement identifiables, le document n'est communiqué à la personne à l'origine de la demande que s'il est possible pour les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, d'occulter ou de disjoindre, sans charge administrative excessive, les informations relatives aux autres personnes concernées par ce document ou si celles-ci en donnent leur accord écrit.

3. comportent une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, à moins que le caractère confidentiel du document n'ait été levé par la personne qui est à l'origine du document. ».

L'article 7 de la loi du 14 septembre 2018 dispose comme suit :

« La demande de communication peut être refusée si :

1. la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés ;
2. la demande porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation ;
3. la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif ;
4. la demande concerne des communications internes. ».

Le tribunal constate qu'il se dégage de l'exposé des motifs du projet à la base de la loi du 14 septembre 2018 que l'intention du législateur était celle de poser le principe de l'ouverture et du partage en ligne des documents administratifs, sous réserve des exceptions prévues par la loi, étant relevé que les auteurs de ladite loi ont décidé de réviser la liste des restrictions au droit d'accès telles que prévues initialement par le projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, restrictions certes

nécessaires pour empêcher la communication de documents dont la divulgation porterait atteinte à certains intérêts publics ou privés fondamentaux, le législateur ayant ainsi décidé de reformuler certaines exceptions libellées de manière trop générale afin de les assortir de conditions plus strictes⁴.

En d'autres termes, le principe, sous l'égide de la loi du 14 septembre 2018, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, est dorénavant que tous les documents détenus par une administration ou un service de l'Etat, une commune, un établissement public et une personne morale fournissant un service public sont accessibles et qu'il suffit que les documents sollicités revêtent un caractère administratif et qu'ils se rapportent donc à la gestion d'une activité administrative⁵ : dorénavant l'accès aux documents constitue la règle générale, la loi prévoyant toutefois des exceptions à ce principe, dont le tribunal appréciera ci-après la portée, les parties à l'instance étant notamment en litige sur la portée des exceptions invoquées par la commune.

C'est sur cette toile de fond que le tribunal examinera les différents motifs de refus avancés.

Le tribunal relève encore que si de manière générale la demanderesse a produit des développements quant aux divers instruments internationaux cités par elle au sujet de la question de la transparence de l'administration et si la demanderesse critique dans ce contexte le fait que la loi du 14 septembre 2018 envisage uniquement la publication de documents sans porter sur celle des simples informations, le tribunal relève que l'objet du présent litige porte sur la question de la communication d'un document, à savoir le rapport PWC. Dans ces conditions, le tribunal n'a pas à prendre position sur les développements purement théoriques de la demanderesse sur la question de l'opportunité de prévoir un droit d'accès aux simples informations sous l'égide de la loi du 14 septembre 2014, ces développements étant sans pertinence pour la solution du présent litige.

En ce qui concerne la question du bien-fondé du refus faisant l'objet du présent recours, le tribunal relève de prime abord que les parties à l'instance s'accordent pour retenir que le rapport litigieux en tant que tel est susceptible d'être qualifié de document administratif au sens du paragraphe (1) de l'article 1^{er} de la loi du 14 septembre 2018, sous réserve que la commune plaide en substance qu'avec la communication du rapport au juge d'instruction, il aurait perdu cette qualité.

Le tribunal retient dès lors la qualification de document administratif dans le chef du rapport d'audit litigieux, étant relevé que la CADA française rappelle également de façon constante qu'un rapport d'enquête ou un audit réalisé par ou à la demande de l'autorité responsable du service public est un document administratif⁶.

Il convient toutefois encore d'analyser l'incidence du fait que ledit rapport a été communiqué en l'espèce au juge d'instruction, la commune affirmant, en effet, que le rapport PWC aurait perdu son caractère de document administratif et serait devenu en substance un document judiciaire.

Or, en principe le seul fait qu'un document est versé aux juridictions, ou comme en l'espèce au juge d'instruction sur demande de celui-ci, ne fait pas nécessairement et *ipso facto*

⁴ Projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte, exposé des motifs.

⁵ Projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte, commentaire des articles, art 1^{er}.

⁶ CADA 11 janvier 2018, n° 20175475, CADA 15 avril 2021, n° 20211471

perdre à ce document sa qualité de document administratif, mais il convient de prendre en compte les circonstances de chaque cas d'espèce.

En l'espèce, le tribunal est amené à retenir que le rapport litigieux est susceptible de tomber dans le champ de l'exclusion du point 3 de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 14 septembre 2018 visant les documents relatifs « *au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures* », pour être susceptible d'interférer avec une procédure contentieuse en cours, le point 3, précité, devant en l'espèce être lu ensemble avec le point 4 de cette même disposition, librement débattu à l'audience des plaidoiries sur question afférente du tribunal, et qui vise les documents relatifs à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables.

En effet, il se dégage des travaux parlementaires à la base de la loi du 14 septembre 2018⁷ que le point 3, précité, a été inspiré du droit français et vise à empêcher la communication de documents qui « *porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles ou d'opérations préliminaires à celles-ci* ». Selon les travaux parlementaires, cette disposition « *a pour effet d'exclure de la communication les documents qui relèvent directement des juridictions et qui se rapportent à leur activité judiciaire* ». Le commentaire des articles poursuit en se référant à la pratique décisionnelle de la CADA ayant jugé, sur base des dispositions de droit français dont le législateur luxembourgeois a déclaré vouloir s'inspirer, que « *les documents qui relèvent de l'autorité judiciaire (p. ex. procès-verbal constatant une infraction pénale, document lié à une demande de grâce), ainsi que les documents élaborés directement par les juridictions pour l'exercice de la justice (jugements, ordonnances, dossiers d'instruction, commissions rogatoires, dossiers de tutelle, rapports d'expertise, mémoires des parties, ...) et les documents émanant d'autorités administratives qui sont susceptibles d'interférer avec une procédure contentieuse ne peuvent être considérés comme des documents administratifs tombant dans le champ d'application de la loi* ». Il convient d'en déduire que le législateur a entendu viser trois types de documents susceptibles de tomber dans le champ de l'exclusion du point 3 de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 14 septembre 2018, à savoir (i) les documents relevant de l'autorité judiciaire, (ii) les documents directement élaborés par les juridictions pour l'exercice de la justice et (iii) les documents émanant d'autorités administratives qui sont susceptibles d'interférer avec une procédure contentieuse.

La pratique décisionnelle de la CADA et la jurisprudence française rappelle de façon constante que « *les documents produits ou reçus dans le cadre et pour les besoins d'une procédure juridictionnelle, qu'elle soit de nature civile, pénale ou commerciale, ne présentent pas un caractère administratif* », tel notamment les « *jugements, ordonnances, décisions ou arrêts rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif* », « *les dossiers de demande d'aide judiciaire (CE, 5 juin 1991, X), des décisions du parquet, des dossiers d'instruction, des procès-verbaux d'audition, des rapports d'expertise ou des mémoires et observations des parties - c'est à dire de l'ensemble des pièces de procédure proprement dites - mais aussi des documents de travail internes à une juridiction, destinés à leurs membres et concourant à l'instruction des affaires ou à la formation des jugements (CE, 9 mars 1983, SOS Défense et CE, 28 avril 1993, Mme X)* »⁸, tout en relevant toutefois que la seule circonstance que des documents aient été présentés à un juge à l'appui d'une demande ne permet pas de

⁷ Projet de loi n° 6810 relative à une administration transparente et ouverte, exposé des motifs, commentaire de l'article 4 initial.

⁸ CADA 17 mai 2019, n° 20190199.

considérer qu'ils revêtent nécessairement un caractère juridictionnel, lorsque, notamment, ils n'ont pas été réalisés ou collectés dans le seul but d'être soumis au juge⁹.

En l'espèce, si le rapport litigieux ne correspond ni à la première ni à la deuxième catégorie des documents cités à titre d'exemple par les travaux parlementaires, pour ne pas avoir été élaboré dans le cadre d'une procédure judiciaire et pour ne pas non plus émaner des autorités judiciaires, n'ayant par ailleurs pas été élaboré dans le but d'être soumis aux jurisdictions, étant relevé que contrairement à ce que la commune fait valoir, le rapport ne saurait être assimilé à des mémoires et observations des parties, ni d'ailleurs à une expertise judiciaire, le tribunal retient néanmoins qu'il s'agit d'un document pouvant être qualifié de document susceptible d'interférer avec une procédure contentieuse.

A cet égard, le tribunal constate que le rapport a été élaboré dans le contexte d'une affaire relative à des reproches de détournement de fonds publics après que la commune a constaté des irrégularités dans ses comptes, la presse ayant, suivant le demanderesse, relayé que deux fonctionnaires communaux auraient réussi pendant des années à détourner des fonds destinés à l'action communale malgré tous les contrôles en place. Il n'est pas contesté que le rapport PWC s'inscrit dans une mission de revue de conformité des procédures au sein de la commune devant le contexte de cette affaire de détournement de fonds publics. Il est encore constant que la commune a déposé plainte contre inconnu en relation avec les faits qu'elle a constatés.

Sans que le tribunal n'entende se prononcer sur la pertinence des informations contenues dans le rapport PWC en relation avec la recherche d'une infraction dans le cadre de l'instruction pénale déclenchée par la plainte de la commune, force est néanmoins de constater que le rapport litigieux a été versé au juge d'instruction sur demande de celui-ci, cette demande étant de nature à confirmer l'utilité que le contenu du rapport PWC est susceptible d'avoir pour la recherche des infractions pour lesquelles la demanderesse a déposé plainte, étant relevé que suivant la prise de position de la société PWC du 24 mars 2020, le rapport contient en l'occurrence un descriptif succinct du mode opératoire de la fraude.

Comme ainsi le rapport contient potentiellement des informations pouvant éclairer sur la manière dont les détournements de fond relevés par la commune ont pu se produire, le tribunal est amené à retenir que la publicité du rapport le rendant accessible au public, y compris aux personnes contre lesquelles le juge d'instruction entend mener une enquête - la plainte ayant été déposée contre inconnu - est susceptible de porter atteinte au déroulement de la procédure d'instruction, qui aux termes de l'article 8 du CPP est secrète, étant rappelé que du moment que la loi du 14 septembre 2018 envisage à la fois l'obligation de publication d'office et la communication sur demande des documents visés et non couverts par une exception, le constat que le document est communicable à la demanderesse implique aussi sa publication le rendant accessible publiquement.

Il s'ensuit que la commune a raison de refuser la communication du rapport PWC tant que l'instruction pénale est en cours, cette conclusion s'imposant d'autant plus au regard (i) du point 4, de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 14 septembre 2018, certes non invoqué par la commune, mais auquel ses contestations tenant au secret de l'instruction peuvent en substance être rattachées et qui a été évoqué à l'audience des plaidoiries, qui vise les documents relatifs à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables et par rapport auquel

⁹ *Idem.*

il se dégage des travaux parlementaires que sont visés « *les documents dont la communication pourrait entraver la recherche de faits punissables* », cette exception visant « *les instructions engagées par les autorités policières et judiciaire* », de même que « *celles menées par d'autres entités dans le cadre de leur compétence comme le Conseil de la Concurrence ou l'Inspection du Travail et des Mines.* »¹⁰, et (ii) du point 6 de cette de l'article 1^{er}, paragraphe (2), précité, visant les documents relatifs à un secret protégé par la loi, l'article 8 du CPP prévoyant justement le secret de l'instruction. Si le rapport litigieux n'est pas *per se* un document qui est couvert par le secret de l'instruction, il en est devenu un à partir du moment où il est venu faire partie du dossier d'instruction sur demande expresse du juge d'instruction et est susceptible de contenir des informations sur lesquelles celui-ci pourrait baser son enquête.

Il s'ensuit que la commune était fondée à refuser la communication du rapport sur base de ces seules dispositions.

Le tribunal étant saisi d'un recours en réformation et en tant que tel statuant suivant les éléments de fait et de droit existant au jour où il statue, se pose toutefois encore en l'espèce la question de la communication du rapport à la suite de la clôture de l'instruction, étant relevé que les parties à l'instance ont expliqué à l'audience des plaidoiries qu'entretemps l'instruction pénale a été clôturée.

Tel que retenu ci-avant, la commune se prévaut, par ailleurs, de l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5, visant des documents relatifs à des droits de propriété intellectuelle et de l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018, visant les communications internes. A l'appui de ce premier motif de refus, elle se prévaut encore du refus de la société PWC opposé à la communication de son rapport, par référence à une clause de confidentialité.

S'agissant de prime abord du refus opposé par la société PWC à la divulgation du rapport élaboré par elle, le tribunal retient de prime abord de manière générale que la question de la communication d'un document par l'administration ne saurait dépendre de l'appréciation faite par son auteur sur cette question, le refus de la commune ne pouvant se situer que dans le contexte des exclusions prévues par la loi du 14 septembre 2018 dont il convient d'examiner l'applicabilité en l'espèce.

S'agissant de l'incidence d'une clause conventionnelle de confidentialité, le tribunal relève que dans un arrêt du 26 janvier 2021, inscrit sous le numéro 44997C du rôle, la Cour administrative a retenu, à propos d'une affaire ayant porté sur la question de l'accès par un député, en sa mission de contrôle de l'action du pouvoir exécutif, à des documents de l'Etat contenant une clause de confidentialité, que cette clause ne s'opposait pas à la communication du document du moment que ledit député deviendrait, en raison de sa fonction de député, le confident nécessaire et à son tour tenu au respect de la clause de confidentialité sous peine d'engager sa responsabilité, la Cour administrative ayant toutefois par ailleurs rappelé la nécessité de respect de la clause de confidentialité.

En l'espèce, l'APPT ne se trouve pas dans une situation comparable à celle du demandeur d'accès aux documents dans l'affaire précitée, mais elle est à considérer comme un tiers par rapport à un contrat conclu entre la commune et la société PWC, qui suivant les explications non contestées de la commune contient une clause de confidentialité suivant laquelle le rapport élaboré par la société PWC ne peut être divulgué qu'avec l'accord de son

¹⁰ Commentaires des articles.

auteur. Comme dans ces conditions l'APPT ne saurait être considérée comme étant tenue d'une obligation de confidentialité partagée, le tribunal est amené à retenir que la nécessité du respect de la clause de confidentialité tel que rappelé, par ailleurs, par la Cour administrative dans l'affaire précitée, s'impose.

Force est toutefois encore de constater que les motifs invoqués par la société PWC pour s'opposer à la communication de son rapport se recourent en substance avec ceux évoqués par la CAD dans son avis et par la suite invoqués par la commune pour refuser à l'APPT de donner accès au document litigieux.

Il convient dès lors d'examiner en l'espèce le bien-fondé de ces motifs de refus.

Le tribunal retient de prime abord qu'une clause de confidentialité à elle seule ne saurait mettre en échec les dispositions de la loi du 14 septembre 2018, les parties contractantes ne pouvant, en effet, par leur simple volonté exclure du champ d'application de ladite loi des documents ne répondant pas aux cas d'exclusion y visés. Une clause de confidentialité ne saurait dès lors être opposée pour refuser la communication d'un document rentrant par ailleurs dans le champ d'application de la loi du 14 septembre 2018 et ne répondant à aucune des exceptions prévues par ladite loi¹¹. Au contraire, dans la mesure où la commune fait état de ce que la communication du rapport litigieux se heurterait à des droits de propriété intellectuelle dans le chef de la société PWC, il convient d'examiner si de tels droits existent, la seule clause de confidentialité n'emportant en tout cas pas cette conclusion.

Pour ce qui est en l'occurrence de l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 de la loi du 14 septembre 2018, le tribunal constate que la loi du 14 septembre 2018 ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « *documents relatifs à des droits de propriété intellectuelle* ». L'exposé des motifs du projet à la base de ladite loi ne fournit pas davantage d'explications quant aux hypothèses que le législateur a entendu viser.

Aux termes de la loi du 22 mai 2009 portant transposition de la directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle et portant désignation des tribunaux des dessins ou modèles communautaires, et ayant pour objet de modifier (i) la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et bases de données, et (ii) la loi modifiée du 20 juillet 1992 portant modification du régime des brevets d'invention :

« *Au sens de la présente loi, le droit de propriété intellectuelle comporte les droits suivants:*

Le droit d'auteur, les droits voisins, le droit sui generis d'un fabricant de bases de données, les droits du créateur de topographies d'un produit semi-conducteur, les droits des marques, les droits des dessins et modèles, les droits des brevets, y compris les droits dérivés de certificats complémentaires de protection, les indications géographiques, les appellations d'origine, la protection des obtentions végétales, les dénominations commerciales dans la mesure où elles sont protégées en tant que droits de propriété exclusifs par le droit national concerné. ».

La protection des droits d'auteurs, auxquels de l'entendement du tribunal la commune

¹¹ Trib. adm. 9 novembre 2020, n° 44514 du rôle, confirmé par Cour adm. 6 avril 2021, n° 45383C du rôle, Pas. adm. 2022, V^o Accès aux documents, n°11.

se réfère pour justifier son refus, est régie par la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données, ci-après désignée par « la loi du 18 avril 2001 », qui vise les œuvres littéraires et artistiques *originales*, quels qu'en soient le genre et la forme ou l'expression, y compris les photographies, les bases de données et les programmes d'ordinateur, la notion d'œuvre littéraire et artistique comprenant en l'occurrence toutes les productions du domaine littéraire, scientifique et artistique. Ladite loi confère, en application de son article 4, à l'auteur le droit exclusif d'autoriser la communication de son œuvre.

Le renvoi par l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 5 de la loi du 14 septembre 2018 aux documents relatifs aux droits de propriété intellectuelle permet ainsi en l'occurrence de concilier les droits conférés par la loi du 18 avril 2001 avec les principes de transparence consacrés par la loi du 14 septembre 2018.

En l'espèce, le tribunal est amené à rejoindre la demanderesse dans son analyse suivant laquelle l'intention du législateur n'était pas celle de viser, par l'exclusion inscrite à la loi du 14 septembre 2014 et visant les documents relatifs aux droits de propriété intellectuelle, par principe tout document établi en vertu d'une quelconque prestation de service, une telle analyse mettant, en effet, à néant le principe de transparence consacré par la loi du 14 septembre 2018.

A cet égard, le tribunal relève que s'il est vrai que le bénéficiaire d'un droit d'auteur au sens de la loi du 18 avril 2001 dispose en application de l'article 4 de ladite loi, du droit exclusif d'autoriser la communication de son œuvre, et par conséquent aussi de celui de s'opposer à sa communication, encore faut-il qu'il s'agisse d'une œuvre originale créée dans les domaines que la loi du 18 avril 2001 entend protéger.

Or, en l'espèce, la commune reste en défaut d'expliquer en quoi le rapport d'audit établi par la société PWC à sa demande puisse correspondre aux œuvres que la loi du 18 avril 2001 entend protéger, la commune se référant en substance exclusivement à une clause de confidentialité.

A défaut de toute explication en quoi la rapport litigieux est protégé par un droit de propriété intellectuelle, dont notamment les droits d'auteur, le tribunal ne peut que rejeter le motif de refus avancé par la commune et fondé sur le point 5 de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 14 septembre 2018, étant relevé dans ce contexte que la CADA française ne voit pas d'obstacle à la communication de rapports d'audit au titre de droits de propriété intellectuelle¹².

En ce qui concerne ensuite la question de savoir si la communication du rapport PWC peut être refusée au titre de l'article 7, point 4 de la loi du 14 septembre 2018, visant les communications internes à l'administration, le tribunal retient de prime abord que le rapport, établi par un prestataire externe, ne saurait en tant que tel être qualifié de communication interne, de sorte qu'à ce titre, la commune n'est pas fondée à s'opposer à sa divulgation.

Il convient toutefois de vérifier si la commune est fondée à faire état de ce que ledit rapport comporte des communications internes.

Or, le tribunal constate, à l'analyse du rapport PWC, qui a été déposé par la commune à la seule destination du tribunal, que celui-ci ne contient aucun extrait de communications

¹² CADA 11 janvier 2018, n° 20175475 ; CADA 6 décembre 2018, n° 20183094 ; CADA 15 avril 2021 n° 20211471.

internes, la commune restant par ailleurs en défaut de pointer des passages qu'elle estime susceptibles d'être pertinents par rapport au cas d'exclusion invoqué par elle.

En revanche, la décision de la commune est à confirmer en ce qu'elle a retenu que les données à caractère personnel contenus dans le rapport, tel que par exemple les noms de témoins ou de fournisseurs, ne peuvent être dévoilées et en conséquence sont à occulter.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que si la commune a à juste titre refusé la communication du rapport PWC durant l'instruction pénale, à la suite de la clôture de l'instruction, elle n'est plus fondée à en refuser la communication, sous la réserve de l'occultation de références à des données à caractère personnel, de sorte que la décision déférée est à réformer dans cette mesure.

L'indemnité de procédure de l'ordre de 3.000 euros réclamée par la commune sur le fondement de l'article 33 de la modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est rejetée dans la mesure où il n'est pas justifié en quoi il serait inéquitable de laisser à son unique charge les frais non compris dans les dépens.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare compétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit ledit recours en la pure forme ;

quant au fond, déclare le recours en réformation justifié ;

partant ordonne à la commune de Hesperange de communiquer à l'APPT le rapport PWC, sous la réserve de l'occultation de références à des données à caractère personnel ;

rejette la demande en obtention d'une indemnité de procédure formulée par la commune ;

condamne la commune aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 9 janvier 2023 par :

Annick Braun, vice-président,
Michèle Stoffel, premier juge,
Benoît Hupperich, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 9 janvier 2023

Le greffier du tribunal administratif

↳



C O P I E

**Administration Communale
de Hesperange**

Hesperange, le 25 juin 2020

Association pour la Promotion de
la Transparence a.s.b.l.
6, rue Charles VI
L-1327 Luxembourg

Dossier suivi par : Jérôme Britz
Tél.: 36 08 08-2206
E-mail : jerome.britz@hesperange.lu

Votre réf. : YB/LL384
Notre réf. : CE2020/21-jb

Objet : Votre demande de communication du rapport dit « Rapport PWC » relatif à la revue de conformité commandée par la commune suite au détournement de fonds publics

Monsieur le Président,

Par la présente, j'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier du 15 juin 2020 par lequel vous demandez la communication du rapport de la mission de revue de conformité menée par la société PricewaterhouseCoopers.

Cependant, je suis au regret de devoir vous informer que le collège des bourgmestre et échevins, lors de sa séance du 19 juin 2020 a décidé de refuser la communication du document demandé.

En effet, le rapport en question est protégé par des droits de propriété intellectuelle et l'administration communale de Hesperange ne peut utiliser ledit document que pour ses besoins internes. Par lettre du 24 mars 2020, la société PricewaterhouseCoopers a informé l'administration communale qu'elle ne lui accorde pas le droit de procéder à une publication ou communication dudit document. L'exclusion prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte s'applique donc.

De plus, le document comporte des communications internes à l'administration communale de Hesperange, ceci indépendamment du fait que des données à caractère personnel pourront être noircies. La communication du document est donc refusée sur base de l'article 7, point 4 de la loi susmentionnée.

Finalement, je tiens à vous informer que le document que vous demandez constitue un rapport de mission de revue de conformité et non pas une enquête dans le cadre de l'affaire de détournement de fonds publics. Cette affaire fait l'objet d'une enquête pénale et vu le secret d'instruction, il ne m'est pas possible de vous fournir à l'heure actuelle de plus amples informations y relatives.

Je tiens cependant à vous rappeler que le collège des bourgmestre et échevins a agi en toute transparence dans le cadre de l'affaire en question et en a informé sans délai tant le conseil communal que la presse.

En exécution de l'article 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente, la présente décision est susceptible d'un recours en réformation à introduire devant le Tribunal administratif dans un délai de trois mois à partir de la présente notification.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le secrétaire,



Jérôme Britz
(contresignature art. 74
de la loi communale)

Le bourgmestre,



Marc Lies



APPT asbl
6, rue Charles VI
L-1327 Luxembourg

www.stopcorrupt.lu
info@stopcorrupt.lu

YB/LL384

Luxembourg, le 15 juin 2020

Monsieur Marc LIES
Monsieur le Bourgmestre
Commune d'Hesperange
474, route de Thionville
L-5886 Hesperange

marc.lies@hesperange.lu

Monsieur le Bourgmestre,

Conc. : Demande de communication du rapport dit « Rapport PWC » relatif à la revue de conformité commandée par la Commune suite au détournement de fonds publics

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, j'ai l'honneur d'exercer le droit d'accès garanti par la loi relativement au rapport dit « Rapport PWC » relatif à la revue de conformité commandée par votre Commune suite au détournement de fonds publics.

Nous avons pris bonne note de l'avis de la Commission d'Accès aux Documents (CAD – Avis n°1/2020) que vous avez sollicité et celui-ci n'interdit nullement une telle communication, il n'exprime que deux points dont vous pouvez vous prévaloir afin de refuser ladite communication.

De notre point de vue, le point issu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 5 relatif au droit de propriété intellectuelle est un détail technique qui peut facilement être levé avec l'accord du Cabinet d'audit PWC qui a rédigé ledit rapport.

Quant au second motif de refus issu de l'article 7 point 4 (communication interne), il ne nous semble pas pertinent compte tenu de l'enjeu alors que de surcroît, la CAD vous rappelle qu'en tout état de cause, les données personnelles devront être noircies avant toute communication conformément à l'article 6 point 1 de la loi. Lesdites communications internes seront ainsi « anonymisées » et ne devraient donc plus être un argument pour refuser la communication dudit document.

Monsieur le Bourgmestre, nous attirons votre attention sur le fait que les habitants de la commune et plus largement les citoyens ont un droit de regard sur la façon dont leurs impôts



APPT asbl
6, rue Charles VI
L-1327 Luxembourg

www.stopcorrupt.lu
info@stopcorrupt.lu

sont utilisés et si dysfonctionnement il y a eu, ils ont le droit d'en connaître. Il en va de la confiance en notre système.

La transparence n'est pas une fin en soi mais elle est le garant de la confiance des citoyens, nous ne devons jamais l'oublier. Vouloir taire ou cacher ne fait qu'augmenter la suspicion et la défiance. Notre association promeut l'éthique et la transparence dans la vie publique et ne pas vouloir communiquer ledit document nous semble aller à l'encontre de l'intérêt général et de la bonne marche démocratique de notre pays.

Nous espérons que nos arguments sauront trouver un écho favorable et en conséquence nous vous saurons gré de bien vouloir nous faire parvenir ledit document au format « papier » ou au format électronique à l'adresse info@stopcorrupt.lu à votre meilleure convenance. Nous vous en remercions par avance.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de nos sentiments les meilleurs,



Yann Baden,
Président