



Luxembourg - 6 décembre 2021

Requête d'informations conformément à la loi du 14 septembre 2018

Madame le Bourgmestre,

Conformément à la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, et suite à vos affirmations au conseil municipal du 15 novembre ainsi que la réunion de la commission « Mobilité urbaine » du 2 décembre en relation avec la sécurité des passages piétons, nous vous prions de nous faire parvenir endéans le délai de 30 jours prévu par la loi les **documents** suivants:

- 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 »)
- document(s) contentant l'analyse de tous les passages piétons de la ville
- base(s) de données géographiques du service topographie contenant les trottoirs, les marquages sur la route et les places de parking
- document(s) reprenant l'accord avec le MMTP concernant l'interprétation des articles 164(2.)(e) & 166(h) du Code de la Route et son application sur le territoire de la Ville de Luxembourg
- document le plus récent d'interprétation interne du Service Circulation de ces mêmes articles
- document le plus récent d'interprétation interne du Service Juridique de ces mêmes articles
- document(s) présentant les 37 passages piétons que la Ville considère comme non-conformes
- document(s) reprenant les slides de la réunion de la commission « Mobilité urbaine » du 2 décembre 2021

Si un ou plusieurs de ces documents étaient non-communicables, nous souhaitons obtenir les autres.

Nous vous prions d'agréer, Madame le Bourgmestre, l'expression de nos sentiments distingués

ZUG

2) Prolongation de la VdL

ZENTRUM FIR URBAN
GERECHTEGKEET
À l'attn de MM. Thorben GROSSER et
Federico GENTILE
83, rue de Bonnevoie
L-1260 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 05 JAN. 2022

Réf. : 63/2021/10/2 EM

Prière de rappeler dans toute correspondance

Par lettre ordinaire et par courriel : info@zug.lu

Messieurs,

Par la présente, nous nous référons à votre demande du 6 décembre 2021 basée sur la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

Nous nous permettons de vous informer qu'en application de l'article 5 (2) de ladite loi, le traitement de votre demande nécessite un délai supplémentaire d'un mois, notamment pour les motifs mentionnés aux points 1. et 3. de l'article 5 (2), à savoir :

« (2) *Le délai prévu au paragraphe 1er peut être prolongé d'un mois lorsque :*

1. le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;

(...)

3. l'organisme doit, en application de l'article 6, occulter ou disjoindre les données à caractère personnel d'autres personnes ».

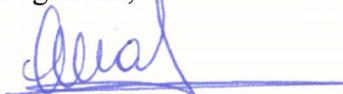
Sous toutes réserves.

Nous vous prions d'agrérer, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.

Le Bourgmestre,



Le Secrétaire général,



3) Réponse de la VdL à la requête



Zentrum fir Urban Gerechtegkeit
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Luxembourg, le 28 JAN. 2022

Réf. : 63/2021/10/2 EM

Prière de rappeler dans toute correspondance

Par lettre recommandée avec A.R. et par courriel : info@zug.lu

Messieurs,

Par la présente, nous prenons position par rapport à votre demande du 6 décembre 2021 basée sur la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

Par lettre du 5 janvier 2022, nous vous avions informés que le traitement de votre demande nécessitait un délai supplémentaire d'un mois en application de l'article 5 (2) de ladite loi.

Veuillez trouver ci-après notre prise de position par rapport aux différents points de votre demande :

- «
 - 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 »)
 - document(s) contenant l'analyse de tous les passages piétons de la ville »

Il n'existe pas de document détaillant une analyse systématique des passages piétons relevés comme prétendument non-conformes par le Zentrum fir Urban Gerechtegkeit. Une note relative aux dangers auxquels les piétons seraient supposément exposés d'après un article paru dans le quotidien « Luxemburger Wort » en date du 8 novembre 2021 et qui a été rédigée en date du 10 novembre 2021 par le Service Circulation à l'attention du Collège échevinal ne peut pas vous être communiquée, alors qu'elle est à considérer comme un document interne dont la communication peut être refusée en application de l'article 7, point 4 de la loi.

- «
 - base de données géographiques du service topographie contenant les trottoirs, les marquages sur la route et les places de parking »

La loi du 14 septembre 2018 ne prévoit pas l'accès aux banques de données utilisées par les administrations concernées, mais son champ d'application se limite aux *documents* détenus par les organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi¹. A défaut d'une indication précise permettant d'identifier des documents déterminés, la demande est irrecevable sur ce point. Par ailleurs, les bases de données utilisées par le Service Topographie sont soumises à des droits d'auteur, de sorte que la demande est également irrecevable sur base de l'article 1^{er}, paragraphe 2 point 5 de la loi, alors que sont exclus de la communication les documents relatifs à des droits de propriété intellectuelle.

- «
 - *document(s) reprenant l'accord avec le MMTP concernant l'interprétation des articles 164(2.)(e) & 166(h) du Code de la Route et son application sur le territoire de la Ville de Luxembourg. »*

Il n'existe pas d'accord écrit concernant l'interprétation desdits articles du Code de la Route.

- «
 - *document le plus récent d'interprétation interne du Service Juridique de ces mêmes articles. »*

Il n'existe pas de document correspondant à cette description.

- «
 - *document(s) présentant les 37 passages piétons que la Ville considère comme non-conformes »*

Sur base d'un premier passage en revue, le Service Circulation considère actuellement 37 passages comme éventuellement dignes d'être sujets à une analyse plus approfondie. Or, comme cette analyse est toujours en cours, toute documentation à ce sujet est à considérer comme document inachevé dont la communication peut être refusée en application de l'article 7, point 1^{er} de la loi².

- «
 - *document(s) reprenant les slides de la réunion de la commission « Mobilité urbaine » du 2 décembre 2021 »*

Nous vous prions de trouver ci-joint, en annexe sous format .pdf, les treize (13) slides de la présentation faite à la réunion de la Commission de la Mobilité Urbaine du 2 décembre 2021 intitulée « *Dispositions du Code de la Route en matière d'arrêts et stationnement aux passages pour piétons* ».

En application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, je tiens à vous informer qu'un recours en réformation contre la décision de refus partiel basée sur la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, respectivement en annulation contre la décision de refus partiel basée sur le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes peut être formé dans les trois mois à compter de la notification par requête au tribunal administratif signée d'un avocat à la Cour.

¹ Cf. avis n° R-15/2020 de la Commission d'accès aux documents.

² Cf. avis n° R-14/2019 de la Commission d'accès aux documents.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.

Le Bourgmestre,



Le Secrétaire général,





Luxembourg - 8 février 2022

Saisie de la Commission d'accès aux documents

Madame,

Le 6 décembre, nous avons demandé à la Ville de Luxembourg des documents concernant la sécurité des passages piétons.

La VDL a prolongé le délai en janvier, et vient maintenant de refuser la communication de sept des huit documents demandés. Nous saisissons donc la CAD afin d'obtenir son avis sur base de l'article 10 de la loi de 2018.

Tout d'abord, la prolongation envoyée la veille de l'expiration du délai légal cite des motifs qui sont inapplicables au seul document reçu. Nous trouvons cette mesure dilatoire peu amusante.

La VDL a répondu document par document à nos demandes ; nous reprenons donc la même structure.

1) 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 »), et document(s) contentant l'analyse de tous les passages piétons de la ville

i) La VDL prétend d'abord que l'analyse n'existe pas.

L'échevin Goldschmidt a pourtant cité cette analyse au conseil communal du 15 novembre, comme le reprend le compte rendu analytique : « La semaine passée, nos services ont vérifié les 475 passages pour piétons que le ZUG avait qualifiés de non conformes. [...] Son analyse de tous les passages pour piétons a donné comme résultat que seulement 32 des 475 passages pour piétons en question doivent être contrôlés plus en détail, alors que les autres sont conformes. »

L'échevin cite d'abord la vérification des 475 passages signalés, ensuite l'analyse de « tous les passages pour piétons ». Ces analyses existent donc bel et bien.



ii) La VDL prétend enfin qu'une note du 10 novembre 2021 concernant cette analyse (qui n'existerait pas) serait un document interne.

Par raisonnement analogue à celui de la CAD dans son Avis R-7/2021, nous considérons qu'un document concernant une activité administrative, qui a un impact sur les citoyens, et auquel un échevin fait directement référence dans un conseil communal et ensuite dans les médias, n'a rien d'interne.

La CAD rappelle souvent et avec raison que l'accès aux documents est la règle voulue par le législateur, et que les cas d'exclusion doivent être interprétés de façon restrictive. Autoriser une administration à arbitrairement déclarer un document comme interne, quel que soit l'usage qui en est fait et l'impact qu'il a, irait à l'inverse de la règle voulue par le législateur, et ouvrirait la porte à une interprétation illimitée de ce cas d'exclusion.

2) Base(s) de données géographiques du service topographie contenant les trottoirs, les marquages sur la route et les places de parking

i) La VDL conteste le fait que les bases de données constituent des «documents» au sens de la Loi.

Le champ d'application de la Loi ne comporte aucune exception qui viserait les bases de données, ou de clause qui exclurait les bases de données de la notion de « document ». De nouveau, l'accès aux documents est la règle, et les cas d'exclusion doivent être interprétés de façon restrictive.

Dans son Avis R-12/2019, la CAD avait déjà implicitement considéré qu'une base de données était un document comme un autre.

La Loi de 2018 prévoit les bases de données sans les nommer, dans les passages sur les données personnelles. Un document qui contient des données, que celles-ci soient personnelles ou non, n'est rien d'autre qu'une base de données. Informatiquement, un ordinateur stocke une base de données sous forme d'un ou de plusieurs documents.

La loi « Open Data » du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public, modifiée en 2016 (avec le vote positif de quatre des échevins de la VDL), a été préparée, écrite et votée par les mêmes personnes que la loi du 14 septembre 2018, et fournit une explication utile sur la notion de document voulue par le législateur.



Elle définit un document à l'article 3 comme « tout contenu quel que soit son support », et considère les caractéristiques d'un document dans son article 5 : « dans tout format ou toute langue préexistants, si possible et s'il y a lieu “dans un format ouvert et lisible par machine” ». Un document qui est dans un format lisible par machine est, informatiquement, un synonyme pour une base de données.

Le Conseil d'État quant à lui, dans son avis du 28.2.2017 sur le projet de la Loi de 2018, écrit que « la définition de ce qu'est un “document administratif” ne dépend pas du support utilisé, mais se réfère le plus souvent à la notion d'information ».

Si l'argument de la VDL était que la demande constituerait une recherche d'informations dans la base de données topographiques, nous précisons que nos critères de contenance sont destinés à identifier le document, comme le prévoit l'article 4 de la Loi, et que nous souhaitons obtenir l'entièreté de la ou des base(s) topographiques contenant ces éléments. Notre demande ne dépasse en aucun cas « la simple manipulation des documents en question » prévue par le même article 5 de la loi Open Data.

La VDL fournit régulièrement à des tiers des extraits de ses bases de données topographiques, sous forme de fichiers informatiques. L'Administration du cadastre et de la topographie rend ses bases de données topographiques disponibles à tous sur data.public.lu, sous forme de documents téléchargeables.

Nous espérons que la CAD considérera que cette base de données est aussi un document.

ii) La VDL oppose que la base de données serait couverte par le droit d'auteur

La VDL avait déjà tenté en vain cet argument en 2019, et devrait se souvenir de la correction qu'elle avait reçu dans l'Avis R-27/2019 de la CAD :

Suivre ce raisonnement large aurait comme conséquence qu'un grand nombre de documents créés et couverts par un droit d'auteur seraient d'office exclus de l'application de la loi.

Il faut rappeler que l'accès aux documents est la règle voulue par le législateur et les cas d'exclusion doivent être interprétés de façon restrictive.

La Loi « Open Data » rend cet argument doublement absurde. Les administrations doivent mettre à disposition les documents et données



couverts par les droits d'auteur sous une licence permettant la réutilisation.

De plus, la VDL affiche dans son règlement-taxe des tarifs (supérieurs aux maximums fixés par la loi « Open Data ») pour obtenir des extraits géographiques de cette base de données. Il n'existe donc pas de véritable problème de droits empêchant la publication de cette base de données.

Finalement, le droit d'auteur ne couvre pas une base de données objective, qui ne comprend pas d'originalité dans sa composition. Selon la CJUE (C-604/10 Football Dataco Ltd contre Yahoo!), « le fait que la constitution de la base de données ait requis [...] un travail et un savoir-faire significatifs de son auteur [...] ne saurait, comme tel, justifier sa protection par le droit d'auteur prévu par la directive 96/9, si ce travail et ce savoir-faire n'expriment aucune originalité dans le choix ou la disposition desdites données. ». Nous parlons ici d'une base de données qui compile sans choix éditorial ou créatif les éléments topographiques sur le domaine de la VDL. Le choix de la composition de la base est le même que des milliers d'administrations depuis des siècles, et a de toute façon été fait bien au-delà de la durée légale de la protection des bases de données.

Dans C-444/02 (Fixtures Marketing), la CJUE exclut aussi de la protection les bases de données créées dans le cours normal des affaires. La base de données en question n'est constituée que pour répondre aux besoins des services de la VDL dans leur activité normale. La constitution de la base ne nécessitant donc pas d'efforts au-delà de l'activité administrative normale des services de la VDL, la protection du droit d'auteur ne s'applique doublement pas.

3) Document(s) reprenant l'accord avec le MMTP concernant l'interprétation des articles 164 (2.) (e) & 166 (h) du Code de la route et son application sur le territoire de la Ville de Luxembourg

La VDL souligne que cet accord n'existe pas en version écrite.

L'échevin Goldschmidt, dans le compte rendu analytique du conseil communal du 15 novembre, cite pourtant cet accord, qui daterait d'une réunion de 2008 entre les services de la Ville et ceux du ministère des Transports. Pour que l'échevin Goldschmidt puisse avoir connaissance de cet accord, il doit en exister une trace écrite, par exemple sous forme de rapport ou de note, qui peut être communiquée. Nous notons que nous ne demandons pas l'accord lui-même, mais le(s) document(s) le reprenant.



4) Document le plus récent d'interprétation interne du Service Circulation de ces mêmes articles

Ce document manque intégralement dans la réponse de la VDL. Il doit pourtant exister, car l'échevin Goldschmidt y a fait référence plusieurs fois au conseil communal de 15 novembre, par exemple dans la vidéo du livestream, « laut der Interpretatioun vum Service » à 3 h 16 min 40 s ; « do ass gesot ginn, oder do gött hei am Haus gesot » à 3 h 17 min 17 s ; « dass d'Servicer nach eng Kéier genee d'Reegelen erklären, jidderengem vun eis, wéi dat dann gehandhaabt gött, né, wéi d'Regele sinn » ; « dass mir dann... d'Servicer och hir... hir Aart a Weis soe wéi si schaffen, an ech kann iech soen, dat gött ganz seriö geholl » à 3 h 18 min 39 s, etc.

5) Document(s) présentant les 37 passages piétons que la Ville considère comme non conformes

La VDL prétend que ce document serait encore toujours en élaboration.

La Loi de 2018 ne définit malheureusement pas de critères objectifs pour qualifier ses exceptions. Une administration de mauvaise foi pourrait donc infiniment prétendre que la préparation d'un document n'est pas achevée, alors que l'usage qui serait déjà fait du document prouverait un état d'achèvement suffisant.

Cela nous semble ici être le cas.

La liste des passages était déjà assez achevée pour être citée au conseil communal du 15 novembre, il y a presque trois mois. Le rapport analytique cite l'échevin Goldschmidt : « [l'] analyse de tous les passages pour piétons a donné comme résultat que seulement 32 des 475 passages pour piétons en question doivent être contrôlés plus en détail ». S'il y avait en novembre un « résultat », c'est qu'il y a également un niveau d'achèvement permettant une communication.

Le document était aussi assez achevé pour être présentable de façon détaillée à la commission de la mobilité : « a mir géingen dat dann der Kommissioun ginn, wou dann déi zweiseandrësseg Plaze géingen genau erklärt ginn », conclut la bourgmestre à 3 h 20 min 10 s du conseil communal du 15 novembre.

Même en acceptant qu'il faille plus de trois mois pour analyser 32 passages piéton, si une analyse supplémentaire était faite, elle constituerait alors un autre document.



Espérant que votre avis sera positif, nous restons à votre disposition pour toutes questions et vous prions d'agréer l'assurance de notre haute considération.

Pièces jointes :

- Demande de documents du 6 décembre — foi-2021-12-06-demande.pdf
- Prolongation du délai du 5 janvier — vdl_prolongation.pdf
- Réponse du 28 janvier — vdl_answer.pdf

Liens pour le conseil communal du 15 novembre:

- Compte rendu analytique (page 554, point X)
https://rapan.vdl.lu/RA_06_2021_15_11/38/
- Vidéo (point 11)
https://event.novialys.com/Datas/vdl/1631658_61920c3d25f7a/

5) Décision de la CAD en faveur de ZUG



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État
Commission d'accès aux documents

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) contentant 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^o 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^o 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^o 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.

**6) Confirmation du refus de la VdL
nonobstant la décision de la CAD**

Zentrum fir Urban Gerechtegkeet
À l'attn de MM. Thorben GROSSER et
Federico GENTILE
83, rue de Bonnevoie
L-1260 LUXEMBOURG

Luxembourg, le **06 AVR. 2022**

Réf. : 63/2021/10/2 EM

Prière de rappeler dans toute correspondance

Par lettre recommandée avec A.R. et par courriel : info@zug.lu

Messieurs,

Par la présente, nous prenons position par rapport à l'avis n° R-1/2022 de la Commission d'accès aux documents daté du 2 mars 2022 ainsi qu'à votre courriel du 21 mars 2022 nous rappelant la demande de transmission des documents retenus comme communicables par l'avis susvisé.

I.

En ce qui concerne votre demande se rapportant à la communication des documents suivants :

- 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 ») ;
- documents(s) contenant l'analyse de tous les passages piétons de la Ville ;
- document le plus récent d'interprétation interne du Service Circulation de ces mêmes articles ;

nous vous avions avertis par lettre du 28 janvier 2022 et nous avions informé la Commission d'accès aux documents au moyen de notre prise de position datée du 23 février 2022 qu'un seul document correspondait à cette demande, à savoir une note du Service Circulation au Collège échevinal du 10 novembre 2021 et dont la communication était refusée sur base de l'article 7, point 4 (demande concernant des communications internes) ainsi que sur base de l'article 1^{er} paragraphe 2 point 6 (document relatif à un secret ou une confidentialité protégés par la loi) de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, alors qu'en vertu de l'article 51 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les réunions du collège des bourgmestre et échevins ont lieu à huis clos.

La Commission d'accès aux documents a répondu à ce moyen qu'elle estime que « *le huis clos des réunions du collège des bourgmestre et échevins ne peut donc pas (...)* »

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. »

Toutefois, la Ville de Luxembourg maintient que la notion de huis clos implique nécessairement la confidentialité des réunions du Collège échevinal et que dès lors, les documents débattus lors de ses réunions sont bien visés par un secret ou une confidentialité protégés par la loi.

A cet égard, il y a encore lieu de noter que l'article 23 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit que : « *Les membres du conseil communal ont le droit de prendre connaissance des décisions du collège des bourgmestre et échevins prises en exécution des délibérations du conseil communal.* »

Il se dégage implicitement, mais nécessairement de cette disposition que si la consultation des décisions échevinales de la part des membres du conseil communal est soumise à la condition qu'il s'agisse de décisions prises en exécution d'une délibération du conseil, ceci dans l'idée que le conseil, en tant qu'organe « législatif » de la commune est appelé à exercer un contrôle politique sur l'action de l'exécutif communal, alors un simple particulier non chargé d'un mandat politique ne saurait par la force des choses prétendre un accès illimité à toutes décisions visées indistinctement.

Cette interprétation est d'ailleurs confirmée dans les termes suivants par la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 3651 du 4 décembre 2018 relative à l'interprétation de la loi du 14 septembre 2018 précitée :

« Vu qu'il s'avère toutefois nécessaire de protéger certains intérêts publics ou privés fondamentaux, ce principe d'ouverture connaît des exceptions. Ainsi, sont par exemple exclus du droit d'accès les documents relatifs à la sûreté publique, aux droits de propriété intellectuelle ou aux secrets protégés par la loi. Tel est par exemple le cas des délibérations du collège échevinal, qui se tiennent, en application de la loi communale, à huis clos. Ceci vaut également, le cas échéant, pour les documents et dossiers qui se rattachent aux délibérations du collège échevinal. »

Contrairement à cette argumentation, la Commission d'accès aux documents a rendu de manière regrettable un avis qui nous paraît manifestement erroné et contraire à la loi et dont les enseignements risqueraient non moins que de compliquer sensiblement le fonctionnement de tout Collège échevinal au cas où ils feraient école.

Pour ces motifs, la Ville de Luxembourg a décidé de ne pas réservé une suite favorable à l'avis du 2 mars 2022 en ce qui concerne la note du Service Circulation au Collège échevinal du 10 novembre 2021, étant rappelé qu'en vertu de l'article 10 de la loi du 14 septembre 2018, l'avis en question ne lie pas l'autorité administrative concernée.

II.

Concernant votre demande en ce qu'elle se rapporte aux documents suivants :

- base(s) de données géographiques du service topographie contenant les trottoirs, les marquages sur la route et les places de parking ;
- document(s) présentant les 37 passages piétons que la Ville considère comme non-conformes ;

la Commission d'accès aux documents a exprimé l'avis que le plan de situation reprenant l'évaluation par le Service Circulation des différents passages pour piétons de la Ville de Luxembourg était communicable.

En tâchant de réserver une suite favorable à l'avis sur ce point, la Ville de Luxembourg invite les représentants du Zentrum fir Urban Gerechtegkeit à prendre connaissance dudit plan à l'occasion d'un échange de vues, en présence du M. Patrick Goldschmidt, échevin responsable de la mobilité, des représentants de la Direction Mobilité ainsi que d'un membre de la cellule juridique du Secrétariat Général, dans les locaux du Service Circulation à L- 1326 Luxembourg, 98, rue Auguste Charles.

A cet effet, nous vous proposons les dates suivantes, avec prière de nous informer de votre préférence par retour de courrier/courriel :

- Le mardi 19 avril 2022, après-midi (1 heure).
- Le mercredi 20 avril 2022, de 11h00 à 12h00.
- Le mardi 26 avril 2022, après-midi (1 heure).

Alors que la Commission d'accès aux documents ne s'est pas prononcée de manière claire sur la demande d'accès à une base de données géographiques par le Zentrum fir Urban Gerechtegkeit, la Ville de Luxembourg tient encore une fois à souligner que celle-ci ne constitue pas un document au sens de la loi du 14 septembre 2018¹ et que dans le cas contraire, des motifs liés à des droits de propriété intellectuelle tels que visés par l'article 1^{er} paragraphe 2 point 5 s'opposent à une consultation.

III.

En ce qui concerne votre demande dans la mesure où elle se rapporte à la communication de:

- 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 la route et son application sur le territoire de la Ville de Luxembourg ;
- document le plus récent d'interprétation interne du Service Juridique de ces mêmes articles ;

¹ Cf. avis n° R-15/2000.

nous vous rappelons que la Commission d'accès aux documents a jugé la demande irrecevable, alors qu'il n'existe pas de document correspondant à cette description.

En application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes et conformément à l'article 10 (3) de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, nous tenons à vous informer qu'un recours en réformation contre la décision de refus partiel peut être formé dans les trois mois à compter de la présente notification par requête au tribunal administratif signée d'un avocat à la Cour.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.

Le Collège échevinal

Président,


M. Mont
Alual

Secrétaire,

Annexe : Circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 3651 du 4 décembre 2018

Copie : Commission d'accès aux documents (CAD)