



Avis n° 2026-A-29 de la Commission d'accès aux documents

Demande d'avis de Squash Factory Schengen-Lëtzebuerg asbl

Présents : Anick Wolff (Présidente)
Anne Greiveldinger, Louis Oberhag (Membres)
Aude Aïfi, Nathalie Wangen (Membres suppléants)
Jessica Ribeiro (Secrétaire)

En date du 6 juillet 2026, l'association Squash Factory Schengen-Lëtzebuerg asbl (la « SFSL asbl ») a introduit une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux documents (la « CAD ») en application de l'article 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »).

Cette saisine fait suite à deux demandes de communication adressées au Ministère des Sports (« le Ministère ») par courriers du 7 mai 2026 et du 15 mai 2026.

La première demande portait sur la convention en vigueur entre le Ministère et la Fédération de Squash Luxembourgeoise (la « FSL ») au 4 avril 2025, ainsi que sur tout avenant ou toute annexe en faisant partie intégrante. Elle visait également la ou les versions antérieures de cette convention applicables aux exercices 2023 et 2024, ainsi que les éventuels avenants ou annexes y afférents.

La seconde demande de communication du 15 mai 2026 portait, d'une part, sur des documents relatifs à la commission d'analyse des demandes de subside et, d'autre part, sur des documents relatifs aux décisions ministérielles n° 723/2026 du 2 février 2026 et n° 1865 du 27 avril 2026, portant refus des subsides 2025 sollicités par SFSL asbl, et notamment :

Documents relatifs à la commission d'analyse des demandes de subsides

- i. Tous procès-verbaux, avis ou délibérations de la commission d'analyse des demandes de subsides concernant les demandes de subsides 2025 introduites par SFSL asbl (subside de base, subside qualité+, subside extraordinaire ECC) ;
- ii. La décision écrite individuelle prévue à l'article 8 du règlement ministériel du 6 mars 2017 instaurant une commission d'analyse des demandes de subsides, indiquant la composition de la commission, les noms des membres ayant assisté à la séance et le nombre de voix exprimées ;
- iii. La composition actuelle de la commission d'analyse des demandes de subsides (membres effectifs et suppléants, dates de nomination, organismes ayant proposé chaque membre) ;

- iv. À défaut, confirmation écrite que la commission n'a pas été saisie des dossiers de SFSL asbl précités.

Documents relatifs à l'instruction des décisions n° 723/2026 et n° 1865

- i. La fiche ou note d'instruction interne ayant conduit à la décision 723/2026 du 2 février 2026, ainsi que toutes pièces, notes et échanges internes au Ministère ayant servi de fondement à cette décision ;
- ii. La fiche ou note d'instruction interne ayant conduit à la décision 1865 du 27 avril 2026, ainsi que toutes pièces, notes et échanges internes au Ministère ayant servi de fondement à cette décision ;
- iii. Toute correspondance interne (entre services du Ministère) ou externe (notamment avec la FSL, le COSL, ou tout autre organisme) en lien avec l'instruction de ces deux décisions.

Par courrier du 11 juin 2026, le Ministère a répondu aux deux demandes de communication.

S'agissant de la première demande, le Ministère a communiqué la convention conclue le 24 juillet 2025 entre le Ministère et la FSL actuellement en vigueur jusqu'au 31 décembre 2027, ainsi qu'un avenant à celle-ci.

Le Ministère a également indiqué à SFSL asbl qu'aucune version de la convention antérieure à la convention de 2025 n'était disponible.

Quant à la seconde demande de communication, le Ministère a informé SFSL asbl que la commission d'analyse n'avait pas été saisie du dossier, celui-ci ne relevant pas de son champ de compétences. Il a précisé que le dossier avait été traité directement par la cellule juridique du Ministère, laquelle avait fourni une appréciation juridique aux services compétents chargés de son traitement. Selon le Ministère, la commission en aurait uniquement été informée.

Le Ministère a par ailleurs communiqué l'arrêté ministériel du 13 novembre 2025 portant nomination des membres de la commission d'analyse des demandes de subsides dont ressort la composition de cette dernière.

Dans sa demande d'avis adressée à la CAD, SFSL asbl considère néanmoins que la réponse du Ministère constitue un refus partiel de communication.

À propos de la première demande, elle estime que la réponse du Ministère est lacunaire dans la mesure où celui-ci ne précise pas si l'indisponibilité des conventions antérieures à 2025 résulte de l'inexistence des documents demandés ou d'une impossibilité matérielle de les retrouver.

La FSL ayant bénéficié de subsides publics au titre des exercices 2023 et 2024, SFSL asbl soutient que des actes administratifs ont nécessairement fondé l'octroi de ces subsides et que le Ministère aurait dû communiquer ces documents.

SFSL asbl sollicite l'avis de la CAD concernant sa demande de communication des conventions conclues entre le Ministère et FSL applicables aux exercices 2023 et 2024 y compris leurs avenant ou annexes.

À défaut d'existence d'une convention pour l'un ou l'autre exercice, SFSL asbl demande la communication de tout document administratif équivalent ayant fondé l'octroi de subsides à la FSL pour les exercices considérés (décisions ministérielles, arrêtés, courriers d'attribution, accords-cadres, ou tout instrument équivalent).

Pour ce qui est des documents relatifs à la commission d'analyse des demandes de subsides, SFSL asbl relève que l'arrêté ministériel communiqué ne permet pas d'identifier les organismes ayant proposé chacun des membres nommés.

SFSL asbl a sollicité l'avis de la CAD concernant les documents sollicités suivants :

- tout document identifiant la répartition tripartite des membres de la commission d'analyse, conformément à l'article 3 règlement ministériel du 6 mars 2017 : propositions formelles du COSL pour les deux membres lui revenant, propositions formelles de l'ENEPS (devenue Institut national des activités physiques et des sports, « INAPS », depuis la loi du 29 juillet 2023) pour les deux membres lui revenant, et désignations directes du Ministre pour les trois membres lui revenant;
- tout document interne au Ministère exposant les motifs pour lesquels la commission d'analyse instituée par le règlement ministériel du 6 mars 2017 n'a pas exercé, à l'égard des dossiers SFSL asbl, les missions autonomes que lui confère l'article 2 dudit règlement (notamment la mise en place d'un dispositif de contrôle efficace et les contrôles sur pièce ou sur place).

Enfin, en ce qui concerne les documents relatifs à l'instruction des deux décisions administratives, SFSL asbl fait valoir qu'aucun document d'instruction n'a été communiqué alors que le Ministère a expressément indiqué qu'une appréciation avait été établie par sa cellule juridique et transmise aux services compétents, sans toutefois communiquer ce document ni invoquer de refus de communication.

Elle sollicite l'avis de la CAD sur la communication des appréciations juridiques émises par la cellule juridique du Ministère relatives aux décisions n° 723/2026 et n°1865 ainsi que sur les correspondances internes et externes en lien avec l'instruction de ces deux décisions.

Sur demande de la CAD, le Ministère a transmis par voie électronique, en date du 14 juillet 2026, une prise de position comportant ses motifs de refus, son courrier du 11 juin 2026 envoyé à SFSL asbl ainsi que trois annexes.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 28 juillet 2026.

S'agissant des conventions applicables aux exercices 2023 et 2024, le Ministère reconnaît qu'il existe un projet de convention couvrant la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2023, lequel n'aurait toutefois été signé ni par le Ministère ni par la FSL. Le Ministère indique cependant que deux avenants prorogeant la durée de cette convention ont été signés par les

deux parties. Il précise ne pas avoir communiqué ces avenants à SFSL asbl, au motif qu'ils se rapporteraient à une convention n'ayant pas été valablement signée de sorte qu'ils seraient nuls d'un point de vue juridique.

Le Ministère a transmis à la CAD le projet de convention précité ainsi que les deux avenants y afférents. Il indique que si la CAD devait considérer ces documents comme communicables au sens de la Loi, il procéderait à leur communication à SFSL asbl.

La CAD relève que le Ministère justifie l'absence de communication de ces documents par le fait que les avenants se rapporteraient à une convention n'ayant pas été valablement conclue. Or, la validité ou les effets juridiques d'un document ne constituent pas, en tant que tels, un motif de refus de communication prévu par la Loi. La CAD est donc d'avis que la convention ainsi que les deux avenants y afférents sont communicables.

Le Ministère a également transmis à la CAD des documents relatifs au paiement de subsides à la FSL pour les années 2023 et 2024 sans pour autant prendre position sur leur caractère communicable ou non.

En l'absence de l'invocation de motifs légaux s'opposant à la communication des documents sollicités, la CAD est d'avis qu'ils sont communicables.

Concernant les documents relatifs à la commission d'analyse des demandes de subsides, le Ministère maintient que la commission d'analyse n'a pas été saisie des dossiers de SFSL asbl pour les raisons indiquées dans sa réponse du 11 juin 2026.

Le Ministère précise dans ce contexte que le subside sollicité n'a pas été remis en cause dans son principe. Toutefois, la demande de subside ayant été introduite à un moment où le club concerné n'était plus affilié à la FSL, les conditions invoquées n'étaient pas applicables au dossier.

Finalement, le Ministère signale que la commission d'analyse ne comprend ni de représentant de l'INAPS, ni du COSL, de sorte qu'aucun élément complémentaire ne pourrait être communiqué.

Il n'existerait donc aucun document à communiquer.

Au vu des déclarations du Ministère et en l'absence d'éléments permettant d'établir l'existence effective de documents tel que sollicités par le requérant, la CAD estime que la demande de communication se trouve en dehors du champ d'application tel qu'il est défini à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la Loi.

Concernant les documents relatifs à l'instruction des deux décisions administratives, le Ministère fait valoir que l'avis juridique en cause constitue une communication interne au sens de l'article 7, point 4, de la Loi.

Le Ministère indique en outre que cet avis a été rédigé sous forme de projet ou de brouillon dans le but de faciliter le processus décisionnel interne, de sorte que l'exception prévue à l'article 7, point 1, de la Loi trouverait également à s'appliquer.

Le Ministère invoque également l'article 6, point 3, de la Loi, aux termes duquel l'accès à un document peut être refusé lorsque celui-ci contient une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration, sauf si son auteur a renoncé à cette confidentialité. En l'espèce, le Ministère fait valoir que l'avis juridique a été établi par son service juridique dans le cadre du processus décisionnel interne. Selon le Ministère, cet avis présente un caractère strictement confidentiel et cette confidentialité n'a pas été levée par ses auteurs. Dès lors, il estime que l'exception prévue à l'article 6, point 3, de la Loi est susceptible de s'appliquer.

S'agissant de la correspondance externe, le Ministère soutient qu'aucune communication avec des tiers n'a été nécessaire pour l'instruction des deux décisions administratives et qu'il n'existerait, par conséquent, aucun document correspondant à cette partie de la demande.

S'agissant de la correspondance interne échangée entre les services du Ministère dans le cadre de l'instruction des deux décisions administratives, le Ministère invoque l'exception prévue à l'article 7, point 4, de la Loi. Il soutient que les documents sollicités constituent des communications internes dont l'accès peut être refusé sur base de cette disposition.

Le Ministère n'a pas transmis de documents relatifs à cette demande à la CAD.

Tout d'abord, et à supposer que l'avis juridique ait initialement revêtu la forme d'un brouillon, la CAD considère que cette qualification a cessé de produire ses effets une fois que les décisions administratives concernées ont été notifiées. Dès lors que, selon les propres explications du Ministère, cet avis avait pour objet de contribuer à la prise de décision, il ne saurait être considéré comme un document inachevé alors que le processus décisionnel auquel il se rapporte est lui-même achevé.

Ensuite, la CAD considère qu'un avis juridique émis par la cellule juridique du Ministère dans l'exercice de ses missions ne saurait être assimilé à une opinion communiquée à titre confidentiel à l'administration conformément à l'article 6, point 3, de la Loi.

La CAD estime par ailleurs qu'un tel avis ne relève pas davantage de la notion de « communication interne ». En outre, la CAD réitère ses avis n° R-11/2022 et R-10/2024 précisant qu'un document ne peut être considéré comme une « communication interne » au sens de la Loi lorsqu'il est retenu en tant que motivation officielle d'une décision.

La CAD est d'avis que l'avis juridique émis par la cellule juridique du Ministère est communicable.

Au vu des déclarations du Ministère et en l'absence d'éléments permettant d'établir l'existence d'une correspondance externe en lien avec les décisions litigieuses, la CAD estime que la demande de communication se trouve en dehors du champ d'application de la Loi.

En ce qui concerne la correspondance interne, la CAD estime que la demande de communication n'est pas formulée de façon suffisamment précise. Elle rappelle toutefois qu'il revient à l'organisme visé par la demande de communication d'inviter le demandeur à préciser sa demande conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la Loi.

La CAD rappelle également que l'article 7 de la Loi prévoit que l'accès aux documents visés par cette disposition "peut" être refusé. Il ne suffit dès lors pas à l'organisme d'établir que des documents relèvent de la catégorie des communications internes mais il lui appartient de motiver concrètement les raisons pour lesquelles la communication des documents en cause devrait être refusée.

Avis adopté à l'unanimité le 18 août 2026.