Avis n° 2026-A-41 de la Commission d'accès aux documents

Demande d'avis de Monsieur ...

Présents : Anick Wolff (Présidente)
Tine A. Larsen, Louis Oberhag (Membres)
Aude Aïfi (Membre suppléant)
Minh-Xuan Nguyen (Secrétaire et membre suppléant)

En date du 22 septembre 2026, Monsieur ... 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 une demande de communication datée du 13 septembre 2026 au Ministère des Affaires intérieures (le « Ministère ») qui a fait l'objet d'un refus en date du 16 septembre 2026.

La demande de communication portait sur les documents administratifs relatifs à la décision de la commune de Walferdange (la « Commune ») concernant l'admission des enfants du requérant à l'école fondamentale de Walferdange pour l'année scolaire 2026/2027, et notamment les documents ayant été transmis ou produits dans le cadre de la délibération communale du 8 mai 2026.

Sur demande de la CAD, le Ministère a transmis, par voie électronique, en date du 19 octobre 2026, une prise de position comportant ses motifs de refus ainsi que les documents sollicités, à savoir la prise de position adressée par la Commune au Ministère à la suite de la réclamation du requérant auprès du Ministère, ainsi que ses annexes.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 26 octobre 2026.

Position du Ministère

Afin de justifier son refus de communication, le Ministère invoque principalement l'exclusion au droit d'accès visée à l'article 1er, paragraphe 2, point 7, de la Loi, en soutenant que l'instruction des réclamations s'inscrirait directement dans le cadre de la mission de surveillance exercée par le Ministère sur les communes, dès lors qu'elle participe à la vérification du respect des obligations légales.

Subsidiairement, le Ministère fonde son refus sur l'article 7, point 4, de la Loi qui permet aux organismes visés par la loi de refuser une demande de communication de documents si elle concerne des communications internes. À cet égard, le Ministère se réfère à l'arrêt de la CJUE

du 20 janvier 2021, *Land Baden-Württemberg c. D.R.* (aff. C-619/19) ainsi qu'à deux jugements du Tribunal administratif du 18 septembre 2023 (n° 46939 et 46940 du rôle), afin de soutenir que la notion de « communication interne » viserait toute « information adressée par un auteur (source intérieure ou extérieure) à un destinataire (…) » et qui, à la date de la demande d'accès, « n'a pas été divulguée à un tiers ou n'a pas été mise à la disposition du public ».

Le Ministère considère, en l'espèce, que la prise de position en question constitue un courrier qui lui a été adressé par le bourgmestre de la Commune contenant des informations n'ayant, à ce jour, fait l'objet ni d'une communication à des tiers ni d'une mise à disposition du public. Dès lors, cette prise de position ainsi que ses annexes relèveraient de la notion de « communications internes » au sens de l'article 7, point 4, de la Loi.

Le Ministère ajoute que la divulgation des documents sollicités risquerait de porter atteinte au bon déroulement des échanges entre les administrations, dont la confidentialité contribue au bon fonctionnement des autorités étatiques et communales. En l'espèce, le traitement efficace des dossiers de réclamation serait étroitement conditionné par l'existence d'une relation de confiance entre les autorités impliquées. Cette confiance constituerait un préalable indispensable à la transmission diligente d'informations complètes et exactes, nécessaire pour l'analyse et le traitement de ces dossiers.

Analyse de la CAD

La CAD est d'avis que la surveillance que le Ministère exerce sur les communes s'assimile à une mission de contrôle, d'inspection et de régulation d'organismes au sens de l'article 1er, paragraphe 2, point 7, de la Loi, et relève dès lors de l'exclusion du droit d'accès prévue par cette disposition.

La CAD est d'avis que la prise de position de la Commune ainsi que ses annexes ne sont pas communicables sur ce fondement.

Avis adopté à l'unanimité le 6 novembre 2026.