Avis n° 2026-A-42 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 2 octobre 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 3 juillet 2026 à l'Institut national pour le patrimoine architectural (l'« INPA ») qui a fait l'objet d'un refus en date du 11 septembre 2026 par le Ministère de la Culture (le « Ministère »).

La demande de communication portait sur les documents relatifs aux subventions accordées dans le cadre du projet de transformation de l'ancienne école située à Beyren.

À la suite de la décision de refus du Ministère, le requérant lui a adressé un recours gracieux le 1er octobre 2026 dans lequel il précise que sa demande exclut expressément toute donnée à caractère personnel, des plans ou documents graphiques protégés par des droits de propriété intellectuelle ainsi que toute information relevant du secret commercial. Il clarifie qu'il demande uniquement la communication des informations permettant d'identifier :

i) le montant des subventions accordées ;
ii) le montant des subventions effectivement versées ; et
iii) la nature des travaux ou dépenses ayant bénéficié de ces subventions.

Sur demande de la CAD, le Ministère a transmis, par voie électronique, en date du 8 octobre 2026, une prise de position comportant ses motifs de refus ainsi que le dossier intégral relatif aux subventions accordées dans ledit projet comportant 14 dossiers et 76 fichiers.

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

Position du Ministère

Dans sa prise de position, le Ministère a réitéré les motifs de refus communiqués au requérant lors de sa décision de refus du 11 septembre 2026.

Le Ministère soutient en premier lieu que les documents sollicités comporteraient des données à caractère personnel concernant des personnes physiques identifiées ou identifiables et invoque l'article 6, paragraphe 1er, de la Loi qui dispose que les documents comportant des données à caractère personnel ne sont communicables qu'à la personne concernée.

Le Ministère affirme ensuite que parmi les documents sollicités se trouveraient des documents graphiques établis par un bureau d'architectes et protégés au sens de l'article 1er de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données qui seraient des documents relatifs à des droits de propriété intellectuelle au sens de l'article 1er, paragraphe 2, point 5, de la Loi et qui seraient dès lors exclus du droit d'accès.

Par ailleurs, le Ministère considère que les documents sollicités contiendraient des informations relatives aux prix proposés par les entreprises intervenant dans le cadre du projet et leur ventilation. Ces documents seraient couverts par l'exception prévue à l'article 1er, paragraphe 2, point 8, de la Loi, qui exclut du droit d'accès les documents relatifs au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles.

Enfin, le Ministère fait valoir que la demande concernerait des documents internes à l'INPA qui ne seraient pas communicables suivant l'article 7, point 4, de la Loi.

Analyse de la CAD

La CAD rappelle que le principe énoncé à l'article 1er, paragraphe 1er, de la Loi est celui de l'accessibilité des documents détenus par les organismes visés dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

La CAD relève qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour administrative, *« la partie désireuse d'invoquer un secret doit le faire en se référant à des éléments précis du document litigieux permettant ainsi de donner de la substance à ce secret et l'invocation abstraite d'un secret ne suffit pas. Au niveau de la motivation d'un refus de communication à l'initiative de l'administration, il ne suffit pas de citer une des exceptions applicables pour pouvoir valablement refuser l'accès à un document administratif, mais il faut que cette motivation soit circonstanciée, concrète et pertinente. »*[1]. La CAD constate qu'en l'espèce, le Ministère s'est limité à invoquer de manière générale quatre exceptions au droit d'accès, sans fournir la moindre motivation circonstanciée, concrète et pertinente pour chacun des 76 fichiers composant le dossier transmis à la CAD. Or, il lui appartenait d'abord de déterminer lesquels de ces fichiers correspondaient à la demande de communication, laquelle était suffisamment précise pour permettre l'identification du ou des documents sollicités, avant d'apprécier et de motiver concrètement l'application éventuelle d'une exception au droit d'accès à chacun de ces documents.

La CAD est d'avis que les exceptions relatives aux droits de propriété intellectuelle et au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles ne sont pas pertinentes en l'espèce, étant donné que les plans ou documents graphiques ainsi que toute information

[1] Cour adm., 3 juin 2025, n° 52105C du rôle, p. 19 ; Cour adm., 12 décembre 2023, n° 48782C du rôle, p. 19.

relevant du secret commercial ont été explicitement exclus de la demande de communication du requérant.

En ce qui concerne l'exception relative à la protection des données à caractère personnel, la CAD rappelle que la Loi permet la communication des documents tout en occultant les informations protégées.

Quant à l'exception relative aux communications internes, la CAD estime que la notion de « communications internes » inclut toutes les informations circulant au sein d'une autorité publique et qui, à la date de la demande d'accès, n'avaient pas quitté la sphère interne de cette autorité. Il y a lieu de préciser 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.

Partant, à défaut pour le Ministère d'avoir démontré, de manière circonstanciée, concrète et pertinente, que l'un des motifs d'exclusion prévus par la Loi s'applique à chacun des documents sollicités, la CAD est d'avis que ceux-ci sont communicables, sous réserve de l'occultation des données à caractère personnel.

Avis adopté à l'unanimité le 6 novembre 2026.