

Renforcement de la transparence institutionnelle : une logique de circulation de l'information plutôt que de protection du processus décisionnel

Lisa Dubath, le 31 mars 2026

Le Tribunal fédéral consacre une conception extensive de la transparence administrative en jugeant que des courriels échangés dans l'accomplissement d'une tâche publique constituent des documents officiels accessibles, indépendamment de leur caractère préparatoire. Il privilégie ainsi la transparence institutionnelle au détriment de la protection du processus décisionnel.

Arrêt du Tribunal fédéral 1C_637/2023 du 30 septembre 2024

En fait

De 2016 à 2018, une société anonyme (ci-dessous : la SA) entièrement détenue par les Services industriels de Genève (SIG), établissement de droit public cantonal, est mandatée par le Service de l'énergie du canton de Fribourg (SdE) en vue de réaliser une étude pour la définition de sites éoliens, dans le cadre de la planification éolienne cantonale fribourgeoise.

En 2021, une association sollicite de la SA la production de documents liés à son activité et à celle des SIG dans la prospection et la planification de sites éoliens dans le canton de Fribourg, notamment « toute la correspondance écrite échangée entre les SIG, respectivement entre la SA et l'administration cantonale fribourgeoise ». La SA transmet à l'association certains documents, mais pas la correspondance susmentionnée.

La SA rend une décision le 15 juillet 2022, dans laquelle elle transmet à l'association un certain nombre de documents mais refuse de lui faire parvenir les courriels de travail échangés entre ses collaborateurs et ceux du SdE. L'association recourt auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève contre cette décision. Par arrêt du 17 octobre 2023 (cf. résumé : <https://swissprivacy.law/288/>), la Cour de justice admet le recours et ordonne à la SA de transmettre les documents demandés. La SA recourt au Tribunal fédéral (TF) par la voie du recours en matière de droit public.

En droit

Le TF se détermine quant à la question de savoir si les courriels litigieux échangés peuvent être qualifiés de documents au sens de l'art. 25 al. 2 LIPAD. La recourante reproche en effet à la Cour de justice d'avoir non seulement fait preuve d'arbitraire dans l'interprétation de la notion de documents officiels de la LIPAD, mais également d'avoir violé l'art. 28 al. 2 de la constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE).

Le TF rejoint l'interprétation de la Cour cantonale, selon laquelle les échanges de courriels sollicités constituent des correspondances externes entre les membres des entités concernées, soit des écrits définitifs remis à leurs destinataires à titre d'information ou dans le but d'obtenir des réponses aux questions posées, et tombant ainsi sous le coup de l'art. 25 al. 2 LIPAD. Le TF précise que ces courriels constituent bien des discussions autour de son processus d'élaboration intervenues entre des membres d'un service étatique et ceux de son mandataire. Pour le TF, la recourante, se contente d'opposer ses propres interprétation et lecture de l'art. 25 LIPAD mais ne démontre pas en quoi l'appréciation de l'instance précédente serait arbitraire.

Le TF ajoute que la recourante ne peut pas tirer argument de la Loi sur l'information et l'accès aux documents fribourgeoise qui ne s'applique pas en l'espèce, puisque le champ d'application de la loi ne découle pas du lieu d'activité de la recourante mais du fait qu'elle est détenue par un établissement de droit public genevois. Par ailleurs, la demande d'accès en question s'examine uniquement à l'aune du droit cantonal, que le TF n'examine que sous l'angle de l'arbitraire. Or l'interprétation faite par la cour cantonale de l'art. 25 LIPAD n'apparaît pas en contradiction manifeste avec le but de la loi et avec l'art. 28 al. 2 Cst-GE.

Le TF conclut que la Cour cantonale n'a pas appliqué arbitrairement l'art. 25 LIPAD en ordonnant à la recourante de donner accès à l'intimée aux documents sollicités. Le grief de la violation de l'art. 28 al. 2 Cst-GE doit aussi être écarté dans la mesure où cette disposition ne définit pas la notion de document officiel.

De plus, le TF valide le raisonnement de la Cour cantonale, selon lequel la demande d'accès litigieuse ne saurait être considérée comme abusive, chicanière ou constitutive d'un abus de droit. Il admet par ailleurs qu'il ne saurait être reproché à l'intimée la demande systématique et répétée des documents requis puisque lesdits documents n'ont pas été mis à la disposition de l'intimée.

Le TF, confirme l'analyse faite par la Cour de justice, qui s'est appuyée sur un communiqué

de presse du 24 août 2022 rédigé par la recourante elle-même, pour estimer que rien ne permettait objectivement de retenir que l'intimée utiliserait les documents requis, pour attaquer publiquement la recourante et ternir sa réputation. Malgré son contenu explicite, ce communiqué ne suffit pas à lui seul à prouver les faits dont se prévaut la recourante ; au contraire, il ne fait que relater les faits de façon subjective, puisqu'émanant de la recourante elle-même. Dans la mesure où elle ne relève pas du procès d'intention, cette simple assertion ne suffit pas, selon le TF, à constituer un exercice abusif du droit d'accès aux documents au sens des art. 24 ss LIPAD de la part de l'intimée, ce d'autant moins qu'en vertu de l'art. 28 al. 1 LIPAD une demande d'accès n'a pas à être motivée.

Finalement, le TF admet l'interprétation retenue par la juridiction cantonale, selon laquelle ces échanges constituent des « documents » au sens de la LIPAD, et doivent dès lors être rendus accessibles.

Commentaire

L'arrêt rendu le 30 septembre 2024 par le TF porte sur la délimitation entre les documents accessibles au public et les supports internes participant au processus de formation de la décision. L'apport principal de l'arrêt réside dans l'approche adoptée pour définir la notion de document officiel. Le Tribunal fédéral valide une conception qui ne repose pas sur le rôle du document dans le processus décisionnel, mais sur sa nature communicationnelle. En d'autres termes, le fait que les courriels soient transmis entre entités distinctes dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche publique suffit à leur conférer un caractère documentaire, indépendamment de leur participation à un processus d'élaboration encore évolutif.

Cette approche marque un déplacement notable : la distinction pertinente n'est plus celle faite entre document final et document préparatoire, mais celle faite entre note personnelle interne et correspondance institutionnelle. Dès lors que l'échange sort de la sphère individuelle de réflexion pour entrer dans une interaction organisationnelle, il tombe en principe sous le régime de la transparence.

Ce raisonnement conduit à restreindre la portée de l'exception relative aux documents inachevés ou aux notes à usage personnel. Le TF refuse d'assimiler des courriels de travail à de simples supports préparatoires, même lorsqu'ils contiennent des propositions, des commentaires ou des synthèses intermédiaires. Il considère que la transmission à un destinataire leur confère un caractère définitif, ce qui justifie leur soumission au droit d'accès.

Cette position renforce clairement le principe de publicité, mais elle repose sur une concep-

tion formaliste du caractère « achevé » d'un document. En effet, assimiler la transmission à la stabilisation du contenu revient à ignorer la nature souvent exploratoire ou hypothétique des échanges électroniques dans le travail administratif contemporain. Le TF ne s'engage toutefois pas dans une analyse approfondie de cet équilibre entre transparence et efficacité décisionnelle, se limitant à constater l'absence d'arbitraire dans l'interprétation cantonale.

En définitive, l'arrêt contribue à consolider une interprétation extensive du droit d'accès aux documents administratifs en privilégiant une logique de circulation de l'information plutôt que de maturation décisionnelle. Il renforce la transparence institutionnelle. En revanche il laisse en suspens la question de la protection fonctionnelle du processus d'élaboration des décisions publiques. La jurisprudence future devra préciser jusqu'où la transparence peut s'étendre sans compromettre la liberté de discussion et la qualité de l'expertise qui sous-tendent l'action administrative.

Proposition de citation : Lisa DUBATH, Renforcement de la transparence institutionnelle : une logique de circulation de l'information plutôt que de protection du processus décisionnel, 31 mars 2026 *in* www.swissprivacy.law/404

 Les articles de [swissprivacy.law](http://www.swissprivacy.law) sont publiés sous licence creative commons CC BY 4.0.