

du 6 avril 2004

dans la cause

Monsieur M. D. _____
représenté par Me Thierry Ador, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT
représenté par Me François Bolsterli, avocat

EN FAIT

1. Monsieur M. D. _____ est l'administrateur avec signature individuelle de la société X. _____ S.A. (ci-après : X. _____ S.A.), de siège au _____, dont le but est la promotion et l'organisation de spectacles, le management artistique, la production discographique et l'édition de revues musicales.
2. Les 28 et 29 juin 2003, cette société a organisé deux concerts du chanteur Y. _____ au stade de la Praille, à Genève.
3. Chargée d'examiner les conditions dans lesquelles se sont déroulés ces concerts, la commission interdépartementale sur les risques majeurs (ci-après : CIRMA) a rédigé un rapport faisant état de manquements des organisateurs s'agissant des conditions de sécurité.
4. Estimant que ces manquements pouvaient être constitutifs d'une mise en danger d'autrui, le Conseil d'Etat a dénoncé les faits au Procureur général le 19 août 2003 et une instruction pénale a été ouverte.
5. Par ordonnance de perquisition et de saisie du 10 septembre 2003, le juge d'instruction a prié M. D. _____ de lui communiquer le nombre de billets vendus séparément pour chaque concert, l'emplacement auquel ils correspondaient dans le stade ainsi que leur prix.
6. M. D. _____ a indiqué avoir appris par voie de presse que la plainte avait été déposée aux motifs que le nombre de spectateurs autorisés avait été dépassé, entravant ainsi les issues de secours.
7. Invoquant l'application de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08), M. D. _____ a, les 10 et 13 octobre 2003, sollicité tant de la CIRMA que du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : DIAE) qu'une copie du rapport lui soit communiquée.

Cette requête a été écartée au motif qu'elle était susceptible de compromettre l'ouverture, le déroulement

ou l'aboutissement de la procédure pénale (art. 26 al. 2 let. d LIPAD).

8. Suite à l'échec de la procédure de médiation, le DIAE a, par décision du 3 décembre 2003, confirmé son refus d'accès au rapport de la CIRMA.

Dès lors qu'une procédure était en cours, le DIAE ne pouvait se substituer au juge d'instruction et divulguer des informations sans violer les articles 20 et 26 LIPAD.

9. Par acte mis à la poste le 5 janvier 2004, M. D. _____ a recouru contre ladite décision en concluant à son annulation.

La décision rendue par le DIAE violait les articles 1, 20 et 26 LIPAD, le droit d'être entendu et le principe de l'interdiction de l'arbitraire.

10. Dans sa réponse du 20 février 2004, le DIAE a conclu au rejet du recours.

Le recourant déformait les faits de la cause en multipliant les références des médias au rapport de la CIRMA, laissant ainsi croire que le rapport était tombé dans le domaine public.

Par ailleurs, la LIPAD ne donnait pas un droit absolu à l'accès à l'information. Ainsi, l'article 1 alinéa 1 LIPAD réservait les restrictions à l'accès aux procédures judiciaires et administratives.

À cet égard, l'article 26 alinéa 2 lit. d LIPAD trouvait son application, dès lors que la communication du rapport de la CIRMA à M. D. risquait d'entraver la recherche de preuves et violerait les dispositions de procédure pénale relatives au secret des actes préliminaires d'instruction et à la suspension de la consultation du dossier.

S'agissant du droit d'être entendu, la LIPAD prévoyait une exception au principe ordinaire de la communication des pièces du dossier (art. 37 al. 4 LIPAD).

Enfin, la décision du DIAE n'était pas arbitraire. Bien plus, c'était la tentative d'utiliser la LIPAD pour obtenir des informations de manière induue qui l'était.

11. Le 24 février 2004, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 37 al. 1 et 2 LIPAD ; 56A de la Loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 lit. a de la Loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le recourant estime que le DIAE, en lui refusant l'accès à son dossier, a violé son droit d'être entendu.

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel consacrée par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101), anciennement article 4 aCst (ATF 120 Ib 379 consid. 3b p. 383; 119 Ia 136 consid. 2b p. 138 et les arrêts cités). Il comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 122 I 53 consid. 4a p. 55; 119 Ia 136 consid. 2d p. 139; 118 Ia 17 consid. 1c p. 19; 116 Ia 94 consid. 3b p. 99; ATA S. du 4 mars 2003, F. du 5 janvier 1999; H. du 2 décembre 1997). Le droit fédéral en la matière n'offre pas une garantie plus étendue que le droit cantonal. En procédure administrative genevoise, le droit d'être entendu est garanti par les articles 41 et suivants LPA. L'article 45 LPA limite cependant le droit à la consultation du dossier lorsque l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent.

L'introduction de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration en faveur de celui de la publicité. L'administré n'a dès lors plus besoin de justifier d'un intérêt particulier pour consulter un dossier administratif, et son droit d'accès est notablement plus étendu que celui découlant du droit d'être entendu. Toutefois, l'application de la LIPAD n'est pas inconditionnelle. De plus, dans la mesure où elle est applicable, cette loi ne confère pas un droit

d'accès absolu.

Pour délimiter l'étendue du droit d'être entendu, il convient dès lors d'examiner tant l'applicabilité de la LIPAD au regard de son but que les limites qu'elle fixe pour la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant (cf. art. 26 LIPAD). L'article 37 alinéa 4 LIPAD limite d'ailleurs la portée du droit d'être entendu dans cette même mesure.

3. La LIPAD a pour but de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1 LIPAD). En édictant cette loi, le législateur a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration ainsi que de valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en oeuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671ss). Il s'est notamment agi d'accroître l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et de les inciter à mieux s'investir dans la prise de décision démocratique (ATA X. S.A. du 21 janvier 2003, publié in SJ 2003 I 475; P. MAHON, Les enjeux du droit à l'information, in : L'administration transparente, Genève, Bâle, Munich 2002, p. 29).

Le recourant explique devoir prendre connaissance du rapport de la CIRMA aux fins d'être en mesure de préparer sa défense. Qu'il s'agisse des mises en cause sur le plan pénal ou sur le plan médiatique, ce motif n'entre manifestement pas dans les buts visés par la LIPAD. Celle-ci a été édictée dans une optique civique et ne saurait être utilisée aux fins d'obtenir des informations dans un autre but. À cet égard, l'article 1 alinéa 1 in fine LIPAD réserve les dispositions relatives à la communication d'informations qui pourraient être contenues dans d'autres lois. Ainsi, le code de procédure pénale permet des restrictions à l'accès au dossier à divers stades de la procédure. S'agissant des actes préliminaires de l'instruction, le secret est de mise (cf. art. 131 du Code de procédure pénale du 29 septembre 1977 - CPP - E 4 20). Dès lors que le recourant n'a pas été inculpé, la procédure n'est pas contradictoire et celui-ci ne peut avoir accès au dossier. À l'évidence, il ne peut donc pas invoquer l'application de la LIPAD pour contourner les dispositions de procédure pénale. L'application de la LIPAD ne peut donc pas être admise en l'espèce.

4. Dans l'hypothèse où les motifs invoqués par le recourant pour obtenir une copie du rapport de la CIRMA devaient entrer dans le cadre de la LIPAD, l'accès à ce document devrait être refusé sur la base de l'article 26 LIPAD.

Aux termes de cet article, les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose sont soustraits au droit d'accès. Tel est le cas notamment lorsque l'accès aux documents est propre à compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi ou à rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives (art. 26 al. 2 lit. d et e LIPAD).

Selon le recourant, le contenu du rapport a déjà été substantiellement dévoilé au public. Dans cette mesure, sa communication ne saurait plus compromettre le déroulement de la procédure.

Les allégations du recourant relatives à une large diffusion des informations contenues dans le rapport de la CIRMA ne sont pas prouvées. Au vu des pièces qui ont été soumises à son appréciation, le tribunal de céans retient que l'éventuel dépassement du nombre de spectateurs autorisés lors des manifestations des 28 et 29 juin 2003 et l'obstruction consécutive des issues de secours constituent les seuls faits notoires. Ces faits étaient au demeurant aisément déductibles de l'ordonnance de perquisition et de saisie adressée le 10 septembre par le juge d'instruction au recourant. Pour le surplus, le recourant ne peut soutenir qu'il ignore des faits qui ont été divulgués par les médias au public.

Indépendamment de ce qui précède, l'article 26 LIPAD limite l'accès à l'information quand celle-ci est propre à compromettre le déroulement d'enquêtes ou qu'elle rendrait inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers instituées par les lois de procédure. S'agissant d'une procédure pénale, le législateur est parti du principe que la divulgation d'informations au stade des actes préalables d'instruction était propre à entraver le déroulement de celle-ci et a ainsi décrété que ces actes étaient secrets (cf. art. 131 CPP).

Le recourant fait en l'espèce l'objet d'une

procédure pénale pour mise en danger d'autrui suite aux manifestations des 28 et 29 juin 2003. Or, le rapport établi par la CIRMA a précisément pour objet ce complexe de faits. Il s'ensuit que la communication de ce document au recourant entrerait directement en contradiction avec les dispositions pénales limitant l'accès au dossier.

La communication du rapport de la CIRMA doit donc également être refusée pour ce motif.

5. L'applicabilité de la LIPAD ne peut être admise en l'espèce, de sorte que le recourant ne peut invoquer le large droit d'être entendu qu'elle confère aux citoyens pour prendre connaissance du rapport de la CIRMA. Par ailleurs, la communication de ce dossier se serait de toute façon heurtée aux dispositions de sauvegarde de l'intérêt public instaurées par la LIPAD (art. 26). Or, le droit d'être entendu en tant que principe général de droit administratif trouve également ses limites dans la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant. Dans la mesure où un intérêt public s'oppose à la communication du rapport de la CIRMA au recourant, le droit d'être entendu de ce dernier est limité dans cette même mesure. Partant, ce grief doit également être écarté.

6. Par ailleurs, il est fait grief d'une violation de l'article 20 LIPAD.

Le recourant expose à juste titre que cette disposition ne trouve application que lorsque la demande d'information est adressée à une juridiction, au conseil supérieur de la magistrature ou à une autre autorité judiciaire.

Partant, la référence à cette disposition par le DIAE dans sa décision du 3 décembre 2003 est erronée. Il n'empêche que la décision attaquée est matériellement valable pour les motifs exposés ci-dessus.

7. Enfin, le grief de l'arbitraire soulevé par le recourant est sans objet dès lors que la décision rendue par le DIAE est conforme à la loi.

8. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA).

PAR CES MOTIFS

le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours
interjeté le 5 janvier 2004 par Monsieur M. D. _____
contre la décision du Conseil d'Etat du 3 décembre 2003;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un
émolument de CHF 1'500.-;

communique le présent arrêt à Me
Thierry Ador, avocat du recourant, ainsi qu'à Me François
Bosterli, avocat de l'intimé.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin et Schucani,
Mmes Hurni et Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : le vice-président :

C. Del Gaudio-Siegrist

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux
parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega