

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4121/2006-CM

ATA/152/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 27 mars 2007

dans la cause

Madame M_____

contre

MAIRIE D'ONEX

représentée par Me Bernard Dorsaz, avocat

et

**LA MÉDIATRICE EN MATIÈRE D'INFORMATION DU PUBLIC ET
D'ACCÈS AUX DOCUMENTS**

EN FAIT

1. Le 14 juin 2005, le conseil municipal de la Ville d'Onex a voté une délibération portant sur la gestion de la partie de la forêt des bords du Rhône sise sur son territoire.

Il était prévu des coupes de bois pour l'entretien de la forêt dont le volume s'élevait à 1'320 m³, lesquelles devaient être vendues au prix de CHF 40.- le m³.

2. Quelques mois plus tard, ces coupes ont été réalisées. Contrairement aux prévisions, seuls 568 m³ de bois ont été abattus.

554 m³ ont été vendus et 14 m³ ont été conservés par la commune pour faire des bancs publics.

3. Madame M_____ (ci-après : Mme M_____ ou la recourante), offusquée par ces coupes de bois qui défigureraient, selon elle, ce site protégé, a sollicité auprès du conseil municipal de la Ville d'Onex la transmission de plusieurs documents et informations.

4. Par courrier du 16 août 2006, elle a sollicité la production des documents et informations suivants :

- Procès-verbal de la « séance des commissions réunies » du 16 janvier 2006.
- « Nom du député qui a donné les réponses à la page 7 du rapport de la commission mixte des travaux et d'urbanisme présenté à la séance de cette commission le 26 avril 2005 », ainsi que le procès-verbal de cette séance.
- Le nom de l'élu ou des élus qui ont mandaté le bureau d'ingénieurs forestier P_____, les critères de ce choix et le contrat conclu.
- Les autres mandats confiés à des entités extérieures en rapport avec l'abattage des arbres.
- « Document expliquant pourquoi la quantité de bois retirée dans la forêt communale a passé de 1'320 m³ à 568 m³ ».
- Documents contenant le nom des entreprises de combustibles concernées par le rachat du bois, ainsi que les diverses offres d'achat reçues par la Ville d'Onex.

- Documents et informations complets concernant l'acheminement d'une trentaine de billes de chêne marqués « COM » vers l'association E_____ ou vers d'autres destinations.
 - Documents sur une donation faite à la commune par le conseiller municipal B_____.
5. Par courrier du 29 août 2006, le conseil administratif de la Ville d'Onex a admis partiellement la requête.

Les procès-verbaux des séances des commissions municipales ne pouvaient être transmis, ceux-ci n'étant pas publics à teneur de l'article 10 alinéa 5 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05).

La décision de conclure un contrat de mandat avec le bureau P_____ afin qu'il étudie un plan de gestion forestier avait été prise par le conseil administratif en concertation avec l'Etat. Ce contrat, ainsi que les critères qui avaient motivé le choix du conseil administratif en séance étaient couverts par l'article 42 (recte 43) alinéas 2 et 3 LAC qui indiquait que les décisions prises par le conseil administratif, ainsi que les procès-verbaux des séances de ce conseil, n'étaient pas publics.

L'entreprise qui avait exécuté la coupe et le débardage du bois avait été choisie en raison de son prix - inférieur aux autres offres reçues - et de sa structure (possibilité de débardage du bois avec un cheval). Le procès-verbal de la séance lors de laquelle ce choix avait été arrêté n'était pas accessible au public selon l'article 43 LAC.

Le mandat précité était le seul qui avait été confié à une entité extérieure en dehors de celui visant le plan de gestion.

La quantité de mètres cube de bois à couper prévue par l'entreprise P_____ avait été évaluée à 1'320 m³. Toutefois au cours de la phase de l'exécution des travaux, il s'était avéré que la quantité d'arbres à abattre était beaucoup moins importante et ne se montait qu'à 568 m³. Il n'existait pas de document expliquant ses raisons.

La vente du bois coupé avait fait l'objet de trois offres : l'entreprise N_____ 2000 avait offert de racheter 100 m³ de bois au prix de CHF 32.-/m³ ; le département du territoire avait proposé de racheter le bois au prix de CHF 55.-/m³, au cas où aucune entreprise privée n'était intéressée par ce rachat ; enfin, B_____ S.A. (ci-après : B_____) avait offert de racheter la totalité du bois au prix de CHF 55.-/m³. Il avait été décidé de vendre le bois à B_____ qui était l'entreprise privée ayant fait la meilleure offre. Les différentes offres d'achat, ainsi que la facture finale envoyée à ladite entreprise étaient communiquées à la recourante.

Concernant l'association E_____, aucun contrat ni arrangement n'avait été conclu avec elle concernant ce projet.

Enfin, la donation faite à la commune par le conseiller municipal Jean-Pierre BOSSON concernait un marronnier auquel ce dernier était sentimentalement attaché, qu'il avait fallu remplacer.

6. Non satisfaite de ces indications, Mme M_____ a déposé, le 2 septembre 2006, une requête de médiation auprès de l'autorité cantonale de médiation en matière d'information du public et d'accès aux documents.
7. Invité par la médiatrice à prendre une décision formelle avec indication des voies de droit, le conseil administratif de la Ville d'Onex a confirmé, le 31 octobre 2006, son refus de fournir à la recourante les informations et documents non communiqués dans son courrier du 29 août 2006.
8. Par acte du 2 novembre 2006, Mme M_____ a recouru contre ladite décision. Elle conclut à ce que le Tribunal administratif constate son droit d'accès aux informations et documents dont elle avait demandé la transmission, avec quelques différences de rédaction, dans son courrier du 16 août 2006. L'intitulé exact des documents demandés par Mme M_____ dans son acte de recours figure dans la partie en droit ci-après.

L'accès à ces documents et informations était garanti par la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (art. 16 al. 3 ; Cst. - RS 101), la loi fédérale sur la transparence de l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) et la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08).

9. La mairie d'Onex a répondu au recours le 14 décembre 2006. Elle conclut à son rejet pour des motifs qui seront exposés dans la partie en droit.
10. Dans sa réplique du 3 janvier 2007, la recourante a persisté dans ses conclusions.
11. Le 27 février 2007, la mairie d'Onex a informé le tribunal de ce qu'elle n'avait pas d'observation complémentaire à lui présenter.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La recourante conteste la décision de la commune du 31 octobre 2006 qui lui refuse la communication de divers documents et informations relatifs aux interventions forestières survenues dans la partie des bords du Rhône sise sur la commune d'Onex. Elle prétend avoir droit à cette communication en application de l'article 16 alinéa 3 Cst., de la LTrans et de la LIPAD.
3. L'article 16 alinéa 3 Cst. garantit à toute personne le droit de recevoir librement des informations et de se les procurer aux sources généralement accessibles. La jurisprudence du Tribunal fédéral la définit de façon étroite comme étant « le droit de recevoir librement, sans contrôle des autorités, des nouvelles et des opinions et de se renseigner aux sources généralement accessibles ou disponibles » (ATF 113 Ia 309, consid. 4, p. 317 ; 120 Ia 190 consid. 2a, p. 192).

De leur côté, les articles 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101) et 19 du Pacte international sur les droits civils et politiques (Pacte II - RS 0.103.2) garantissent de façon générale « la liberté de recevoir des informations et des idées sans considération de frontière ». La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que « la liberté de recevoir des informations interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations auxquelles d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir », sans toutefois imposer à l'Etat des obligations positives de collecte et de diffusion des informations (ACEDH Guerra du 19 février 1998, Rec. 1998 - I 210, § 53 ; ATF 130 I 369; AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, vol. II, pp. 268 et ss, nos 560 et ss.).

La LIPAD, qui pose le principe de la publicité des séances des autorités (art. 2 et ss), de l'information du public (art. 16 et ss) et du libre accès au document (art. 24 et ss), et qui impose à l'Etat des obligations positives, va plus loin que ces garanties (P. HEYER, *ibidem*). C'est donc au regard de cette loi, applicable en l'espèce à teneur de son article 2 al. 1 let. b, que la question soumise au tribunal de céans doit être examinée.

4. Quant à la LTrans, cette loi vise la transmission de documents détenus par les autorités fédérales (art. 1, 2 et 3 LTrans ; Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, FF 2003 1807). Elle ne s'applique donc pas au présent litige.
5. En tant que personne physique, la recourante est légitimée à former auprès de la commune d'Onex une demande d'information et de transmission de documents officiels. En effet, le droit individuel d'accès aux documents qu'instaure l'article 24 LIPAD est un droit reconnu à chacun, sans restriction liée par exemple à la nationalité, au domicile, à l'âge ou à la démonstration d'un intérêt digne de protection du requérant (Mémorial des séances du Grand Conseil de la

République et canton de Genève 2000 45/VIII 7691 - MGC ; ATA/2499/2004 du 29 novembre 2005 ; ATA/621/2005 du 20 septembre 2005).

6. La recourante sollicite d'abord la transmission de deux procès-verbaux : celui de la séance des commissions réunies du 16 janvier 2006 et celui de la commission mixte des travaux d'urbanisme du 26 avril 2006.

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 œuvre 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/48/2003 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 principe de transparence est un élément indissociable du principe démocratique et de l'Etat de droit, prévenant notamment des dysfonctionnements et assurant au citoyen une libre formation de sa volonté politique (A. FLUCKIGER, Le projet de loi sur la transparence in : L'administration transparente, op.cit. p.142).

Toutefois, la LIPAD ne confère pas un droit d'accès absolu et fait l'objet d'exceptions, aux fins notamment de garantir la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions (MGC 2000 45/VIII 7694).

A son article 24 alinéa 1, elle prévoit ainsi que toute personne a accès aux documents en possession des institutions « sauf exception prévue ou réservée par la présente loi ». Aux termes de l'article 26 alinéa 4 LIPAD, sont exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels une loi cantonale fait obstacle. Or, l'article 10 alinéa 5 LAC prévoit que les procès-verbaux des séances des commissions des conseils municipaux ne sont pas publics. Cette disposition constitue une exception au principe de transparence figurant à l'article 24 alinéa 1 LIPAD. Elle se fonde sur diverses raisons tenant au bon fonctionnement des séances, à la difficulté de tenir des procès-verbaux exacts et exhaustifs dans des séances où les questions se discutent souvent à « bâtons rompus », ainsi qu'au travail disproportionné de relecture et de vérification que nécessiterait la publicité de ces documents pour l'autorité communale (MGC 2000-2001 VI/A 1966ss).

Cette exception étant prévue par la loi, la commune était fondée à refuser la transmission de ces deux documents.

7. A la page 7 du rapport de la commission mixte des travaux et d'urbanisme (réf. T. R. - 159 - 942/UR - 98 - 942), ont notamment été expliquées les raisons pour lesquelles il était préférable de débarrasser le bois sain plutôt que le bois

mort. Ces raisons étaient d'ordre économique, le bois sain pouvant être vendu. La recourante demande que lui soit divulgué le nom de la personne qui a donné les réponses figurant dans ce document.

En vertu de la LIPAD, le rapport de cette commission est accessible au public (art. 24 al. 1 et 25 al. 2 LIPAD). La recourante dispose d'ailleurs de ce document. En revanche, le nom du commissaire ou de l'invité ayant donné les indications qui y figurent est consigné dans un procès-verbal non accessible au public, à teneur de l'article 10 al. 5 LAC.

La commune était donc en droit de refuser la communication de cette information.

8. La recourante demande ensuite des « documents/informations expliquant les incohérences concernant la quantité de bois retirée par rapport au plan de gestion forestier et par rapport aux chiffres indiqués par le Conseil administratif et au crédit voté par le Conseil municipal ».

Selon l'article 28 alinéa 1 LIPAD, si la demande de transmission de documents n'a pas à être motivée, elle doit toutefois contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du ou des documents recherchés.

En l'espèce, la demande ne remplit pas ces exigences. Même à la lumière des pièces produites par devant le tribunal de céans, il est difficile de savoir à quel type de document la recourante fait référence. Dans le courrier qu'elle a adressé à cette dernière le 29 août 2006, la commune s'est prononcée en ces termes : elle a expliqué qu'il avait été prévu au départ que la quantité de bois à couper pour l'entretien de la forêt serait de 1320 m³. Toutefois, lors de l'exécution des travaux, la quantité d'arbres à abattre s'était avérée être beaucoup moins importante, celle-ci se montant à 568 m³. Il n'existait pas d'autres documents portant sur cette question que ceux précédemment communiqués.

On ne voit pas, dans ces conditions, quelle explication complémentaire pourrait être donnée ou quel document existant pourrait attester ou contredire ces indications.

La demande devra donc être rejetée sur ce point.

9. Concernant le sort des billes de chêne marquées « COM », la recourante demande « la transparence (...), ainsi que la destination d'autres troncs enlevés au fur et à mesure par des camions, selon les observations des habitants ». Pour sa part, la commune s'est exprimée comme suit : sur les 568 m³ de bois obtenu, 14 m³ avaient été conservés par la ville pour en faire des bancs publics. Le marquage « COM » signifiait commune. Il avait été effectué par le menuisier communal qui avait choisi, parmi les billes d'arbres coupés, celles desquelles on pouvait extraire des bancs. Les autres grumes avaient été vendues à l'entreprise

B_____, qui les avait achetées au prix de CHF 55.- le m³. En annexe au courrier que la commune avait adressé à la recourante le 10 août 2006, avaient été jointes les copies des trois offres d'achat concernant le bois abattu, ainsi que la facture adressée à l'entreprise finalement retenue. Les raisons du choix de cette entreprise avaient tenu au prix offert, qui était supérieur à une des offres reçues et identique à celle formée par le canton. Ce dernier ayant précisé qu'il ne souhaitait pas prendre la place de l'économie privée, préférence avait été donnée à l'entreprise B_____. Il n'existait pas d'autres documents retraçant la trajectoire de ces billes d'arbres, que ceux déjà fournis.

Ces explications apparaissant complètes et les documents en possession de la commune concernant cette question ayant été d'ores et déjà communiqués, on ne voit pas sur quoi porte cette demande, qui ne remplit pas les exigences de l'article 28 alinéa 1 LIPAD.

10. S'agissant du contrat liant la commune au bureau d'ingénieurs P_____, chargé de l'élaboration du plan de gestion de la forêt communale, le refus de la commune se fonde sur le fait que la décision de conclure ce contrat a été prise lors d'une séance non publique - celle du conseil administratif. Cette raison suffirait, selon elle, à empêcher sa consultation par des tiers.

Cette manière de voir ne saurait être suivie. En effet, si l'on suivait ce raisonnement, tous les contrats et autres documents dont la conclusion ou l'existence trouve son origine dans une décision prise par le conseil administratif d'une commune ne pourraient être consultés, ce qui est manifestement contraire à l'esprit de la LIPAD.

Par ailleurs, la commune n'allègue pas dans ses écritures que ce contrat contient des informations confidentielles ou que sa transmission pourrait révéler des secrets professionnels ou d'affaire. On ne voit pas, d'ailleurs, quel intérêt pourrait s'opposer à sa transmission et quelle information ce dernier pourrait contenir qui s'opposerait à sa divulgation.

Dans ces circonstances, la transmission de ce document devra être accordée.

11. Pour les mêmes raisons, il sera déféré à la demande de transmission des factures relatives aux travaux exécutés « en zone 3 » dans la période 2005/2006, qui constitue une demande de communication de documents identifiables qui ne sont pas couverts par l'une des exceptions de l'article 26 LIPAD.
12. La recourante souhaite encore connaître le « nom de l' élu ou des élus qui ont mandaté le bureau d'ingénieurs P_____ ». La commune a indiqué que la décision relative à ce mandat n'avait pas été prise par un élu en particulier mais par le conseil administratif de la ville d'Onex en concertation avec le canton.

La réponse apparaît claire et satisfaisante, de sorte qu'il ne sera pas donné suite à la demande.

13. Enfin, la recourante sollicite la production de « documents/informations (contrat, nom des signataires, conditions, quantité de bois, factures, etc.) concernant les opérations avec l'association E_____, dont Monsieur L_____ est le président, société de droit privé à laquelle une partie du bois récolté semble avoir été attribuée pour la réalisation d'un programme de bancs publics ».

Dans le courrier qu'elle a adressé à la recourante le 29 août 2006, la commune a informé cette dernière qu'aucun tronc n'avait été acheminé vers ladite association, qui se vouait à l'étude de solutions pour le développement durable et qui n'était pas intéressée par le commerce du bois. Il n'existait donc pas de document pouvant satisfaire cette demande.

Cette réponse satisfait pleinement aux exigences de la LIPAD et le dossier en possession du tribunal de céans ne permet pas de douter de son bien-fondé. Le recours sera donc rejeté sur ce point.

14. En conclusion, le recours sera partiellement admis. La commune devra communiquer à la recourante le contrat la liant au bureau d'ingénieurs P_____, chargé de l'élaboration d'un plan de gestion de la forêt communale, ainsi que les factures relatives aux travaux exécutés en zone 3 dans la période 2005/2006.
15. Vu la nature du litige aucun émolument ne sera perçu (art. 37 al. 5 LIPAD). La recourante plaidant par ailleurs en personne, aucune indemnité ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 novembre 2006 par Madame M_____ contre la décision de la mairie d'Onex du 31 octobre 2006 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Madame M_____, à Me Bernard Dorsaz, avocat de la mairie d'Onex ainsi qu'à la médiatrice en matière d'information du public et de l'accès aux documents.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i. :

P. Pensa

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :