

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/642/2005-DIV

ATA/231/2006

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 2 mai 2006

dans la cause

Monsieur P_____

représenté par Me Christian Grobet, avocat

contre

COUR DE JUSTICE

et

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

EN FAIT

1. Le 25 octobre 2004, Monsieur P_____ a déposé auprès de la Cour de justice du canton de Genève une demande de consultation des rapports annuels dressés par l'autorité de surveillance des offices de poursuites et faillites – alors constituée par une section de la Cour de justice – pour la période allant de 1996 à 2002, soit à la fin de la mission de ladite autorité. M. P_____ a également souhaité prendre connaissance de tout rapport ou directive destiné aux offices des poursuites, de même que de toute décision rendue sur un problème de discipline imputé à des collaborateurs de ces offices pendant ladite période. Il s'est fondé sur la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08).

M. P_____ faisait l'objet d'une plainte pour atteinte à l'honneur d'un magistrat de l'ancienne autorité de surveillance des offices de poursuites et faillites et, dans le cadre de cette procédure pénale, désirait faire la preuve de la vérité, subsidiairement de sa bonne foi.

2. Le 8 novembre 2004, la Cour de justice a refusé d'accéder à cette demande. La communication des documents en question serait de nature à interférer avec l'instruction conduite par le Tribunal de police, exception prévue par l'article 26 lettre c LIPAD et pourrait constituer une violation des secrets professionnel et statistique, ainsi que des intérêts privés prépondérants des parties à une procédure disciplinaire. De plus, les documents en question étaient destinés au Tribunal fédéral, autorité de surveillance de l'autorité cantonale, ce qui empêchait également de les communiquer.
3. Le 19 novembre 2004, M. P_____ a complété sa requête initiale : il souhaitait consulter les comptes annuels des offices des poursuites pour les années 1992 à 2002 et se réservait le droit de demander des copies des documents ne présentant pas de caractère confidentiel.
4. Le 30 novembre 2004, la Cour de justice a rejeté cette nouvelle demande en reprenant les motifs exposés dans son courrier du 8 novembre précédent. Les comptes faisaient parties intégrantes des rapports annuels adressés au Tribunal fédéral
5. M. P_____ a alors déposé une requête auprès de la médiatrice en matière d'information du public et de l'accès aux documents.
6. Le 3 février 2005, la médiatrice a constaté qu'elle ne pouvait pas concilier les parties. M. P_____ acceptait éventuellement de consulter des documents ca-

viardés, tout en maintenant sa demande. Quant à la Cour de justice, elle maintenait les motifs de son refus.

7. Par décision du 9 février 2005, reçue par M. P_____ le 14 du même mois, la Cour de justice a indiqué que les documents dont la consultation était sollicitée étaient regroupés dans les rapports annuels - ou leurs annexes - établis à l'intention du Tribunal fédéral. Elle a persisté au surplus dans les motifs de ses refus exposés dans son courrier du 8 novembre 2004.

8. M. P_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours le 16 mars 2005.

La LIPAD garantissait l'accès aux documents aux citoyennes et citoyens sans que ces derniers n'aient à justifier leur demande. Il avait dès lors droit à l'accès à ces documents, même si l'autorité pénale en sollicitait aussi la communication. De plus, le fait que les rapports fussent destinés au Tribunal fédéral ne devait pas empêcher leur transmission. Si le respect et la protection de la sphère privée de tiers présentaient un intérêt prépondérant, la Cour de justice devait trouver une solution pour que M. P_____ puisse consulter les documents sans les violer.

9. Le 15 avril 2005, la Cour de justice a transmis au Tribunal administratif les documents que M. P_____ désirait consulter. Au surplus, elle a maintenu son refus.

10. Les documents en question se présentent sous la forme de huit volumes reliés au moyen d'anneaux pour les années 1992 à 1999 et de cinq classeurs fédéraux pour les années 2000 à 2002.

Chacun des documents est constitué d'un bref rapport annuel, d'une statistique de l'autorité de surveillance ainsi que d'annexes, soit des statistiques des opérations pour l'année en cours, le rôle des faillites, l'état comparatif des procédures de poursuites et des statistiques comparatives. De plus, dans certains cas, ces annexes comprennent les décisions disciplinaires rendues par l'autorité de surveillance. Certaines années, les rapports comportent notamment un tirage de procès-verbaux de remises d'office, des rapports d'audit ou de ceux de commissions du Grand-Conseil.

11. A la demande du juge délégué, le Tribunal fédéral a exposé, le 19 janvier 2006, qu'il faisait la distinction entre les actes de procédure bénéficiant d'un délai de protection de cinquante ans et les actes administratifs dont la durée de protection était de trente ans, conformément à l'ordonnance du Tribunal fédéral portant application de la loi fédérale sur l'archivage du 27 septembre 1999 (RS 152.21). Les actes de la Chambre des poursuites et faillites, lorsqu'il s'agissait de la haute surveillance sur la gestion des offices cantonaux des poursuites et faillites, faisaient partie des actes administratifs. Le Tribunal fédéral avait

récemment refusé, dans une autre procédure, l'accès à ces actes pour les trente dernières années, mais autorisé les personnes concernées à accéder à ceux antérieurs à 1975. Pour les actes disciplinaires, en revanche, le délai de protection était de cinquante ans (art. 6 al. 3 de l'ordonnance précitée).

Le Tribunal fédéral a considéré que le Tribunal administratif était libre de décider selon ses propres dispositions applicables en matière d'actes de surveillance sur la poursuite et la faillites, y compris les rapports que le canton de Genève avait adressés à la Chambre des poursuites et faillites fédérale.

12. Le 1^{er} février 2006, la Cour de justice du canton de Genève a confirmé le jugement du Tribunal de police du 13 mai 2005 condamnant le recourant pour calomnie, suite à la plainte déposée par l'ancienne magistrate de l'autorité de surveillance (cf. la Tribune de Genève du 2 février 2005 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1P.3/2006 du 19 janvier 2006).

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 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/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).

L'adoption de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration pour faire primer 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 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).

3. Interpellé par le Tribunal administratif, le Tribunal fédéral, destinataire des documents dont la communication est sollicitée (art. 28 al. 4 LIPAD), ne s'est pas opposé à leur transmission au recourant dans son pli du 19 janvier 2006.
4. L'autorité intimée invoque diverses exceptions permettant de refuser la communication de documents (art. 26 LIPAD).
 - a. Elle soutient que la communication des documents en question serait propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution (art. 26 al. 2 let. c LIPAD).

La lecture des travaux législatifs montre que cette exception est prévue afin de préserver la prise de décision des organes et administrations d'institutions soumises à la LIPAD. Cette exception permet de limiter le refus à une décision lorsque les documents dont la communication est sollicitée serait de nature à entraver le processus décisionnel.

On ne voit pas quel processus décisionnel pourrait être entravé par la communication des documents requis. Cette exception ne peut donc être appliquée au cas d'espèce.

- b. La Cour de justice invoque l'article 26 alinéa 2 lettre e LIPAD qui permet de refuser de communiquer des documents lorsque leur accès rendrait inopérantes les restrictions du droit d'accès à des dossiers, apportées par les lois régissant des procédures judiciaire et administrative.

A nouveau, les pièces dont la communication est demandée n'appartiennent pas, en l'état, à la procédure pénale initiée à l'encontre de M. P_____. Cette exception ne saurait dès lors faire obstacle à la communication des documents demandés.

- c. L'autorité intimée soutient de plus que la communication des rapports porterait atteinte à la sphère privée ou familiale de tiers, révélerait des informations couvertes par des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, les secrets fiscal, bancaire ou statistique et des délibérations et votes intervenus à huis clos ou encore qu'elle compromettrait des intérêts ayant justifié le huis clos d'une séance.

Il est certain que la communication des documents demandés pourrait porter atteinte à la sphère privée ou familiale (liste des procédures de faillites ou de poursuites en cours) ou révéler des délibérations prises à huis clos, s'agissant des sanctions disciplinaires. En revanche, on ne voit pas quels secrets, au sens de l'article 26 alinéa 2 lettre i LIPAD, cette production pourrait violer.

En substance, il ressort de cette analyse que la communication des documents en question ne pourra en aucun cas être intégralement accordée. Il y aurait lieu de procéder à un tri, voire à des caviardages.

5. a. L'article 26 alinéa 5 LIPAD permet de refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné. Il résulte des travaux préparatoires que "l'invocation de ce motif de refus ne se conçoit que restrictivement au regard du principe de transparence instauré par la LIPAD. Elle suppose une mise en balance des intérêts en présence et peut dès lors, à ce titre exceptionnel, justifier que l'intérêt du requérant à obtenir le document considéré soit pris en compte et, en conséquence, que le requérant soit invité à en faire état et à en justifier, en dérogation au principe ancré à l'article 24, alinéa 1 LIPAD" (cf. MGC 2000 45/VIII 7699) .
- b. Il résulte des pièces produites par la Cour de justice que l'importance et la masse des documents sollicités par le recourant nécessiterait un travail de tri et de caviardage considérables, afin d'éviter que leur transmission ne porte atteinte à la sphère privée ou familiale des personnes mentionnées dans les rapports ou leurs annexes.

De très nombreux noms, soit de personnes visées par des poursuites ou des faillites, soit de fonctionnaires, cas échéant dans des procédures disciplinaires, devraient être masqués, au risque de rendre les documents en question incompréhensibles, ce qui entraînerait un travail considérable.

Dans la mesure où le recourant indique qu'il désire obtenir ces documents pour faire la preuve de la vérité ou celle de sa bonne foi dans un litige l'opposant à une magistrate de l'autorité intimée et qu'en l'état, le droit d'administrer cette preuve lui a été refusée tant par le Tribunal de Police que par la section pénale de la Cour de Justice fonctionnant comme Chambre d'appel, l'intérêt public à ne pas créer de travail inutile à l'autorité intimée doit prendre le pas sur l'intérêt privé du recourant.

Partant, le recours sera rejeté.

6. Vu la nature du litige aucun émolument ne sera perçu (art. 87 LPA , art. 37 al. 5 LIPAD).

**PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 mars 2005 par Monsieur P_____ contre la décision de la Cour de justice du 9 février 2005 ;

au fond :

le rejette ;

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

communique le présent arrêt à Me Christian Grobet, avocat du recourant ainsi qu'à la Cour de justice et à la médiatrice en matière d'information du public et de l'accès aux documents.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj.:

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :