

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/354/2008-DIV

ATA/307/2008

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 10 juin 2008

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Stéphane Grodecki, avocat

contre

COUR DE JUSTICE

et

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

EN FAIT

1. Le 31 octobre 2007, Monsieur A_____, avocat inscrit au Barreau de Genève, a déposé une demande auprès de la Cour de justice (ci-après : la Cour) visant à obtenir les dix derniers arrêts rendus par cette juridiction en application de la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24 février 1989 (LREC - A 2 40).
2. Le 1^{er} novembre 2007, la Cour a rejeté cette demande, au motif qu'elle n'était pas en mesure d'effectuer toutes les recherches demandées. De plus, les décisions importantes qu'elle rendait étaient publiées dans la Semaine judiciaire.
3. M. A_____ a réitéré sa demande le 7 novembre 2007 en se fondant sur les articles 20, 24 et 25 de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08).
4. Le 9 novembre 2007, la Cour a refusé de faire droit à cette requête.

La LIPAD permettait certes d'obtenir, à certaines conditions, des décisions rendues par les tribunaux. Toutefois, rien, dans cette loi, ne pouvait contraindre les autorités judiciaires à effectuer des recherches jurisprudentielles pour un justiciable.

5. Par courrier posté le 23 novembre 2007, M. A_____ s'est adressé à la médiatrice en matière d'information du public et d'accès aux documents (ci-après : la médiatrice).

Le refus de la Cour était contraire à l'article 24 LIPAD et violait sa liberté économique garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

6. M. A_____ a transmis à la médiatrice une copie de la lettre de la Cour refusant d'entrer en matière sur sa requête, en date du 13 décembre 2007.
7. Le 24 janvier 2008, la médiatrice a constaté l'échec de la médiation et a invité la Cour à rendre, dans les 10 jours, une décision de refus formelle, indiquant la voie de recours au Tribunal administratif.
8. Par décision du 31 janvier 2008, la Cour a campé sur sa position. Selon sa pratique constante, elle remettait, moyennant émoluments, les arrêts qui lui étaient demandés, après les avoir anonymisés. Elle n'entrait cependant pas en matière sur des demandes générales, telles que celle de M. A_____, car leur satisfaction entraînait une charge de travail manifestement disproportionnée.

9. M. A_____ a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre cette décision le 6 février 2008, concluant principalement à son annulation et à la remise par la Cour des dix arrêts sollicités et, subsidiairement, à ce que le tribunal ordonne à la Cour de mettre sa jurisprudence à disposition des justiciables auprès de son greffe ou sur internet.

La LIPAD posait le principe du libre accès aux documents et imposait à l'Etat des obligations positives qui allaient au-delà des garanties constitutionnelles fondées sur les articles 16 alinéa 3 Cst., 17 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 relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 - entré en vigueur le 18 septembre 1992 (Pacte II - RS 0.103.2). Elle érigeait la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration.

Le Pouvoir judiciaire devait rendre accessibles au public les décisions et arrêts définitifs et exécutoires rendus par les juridictions de jugement (art. 20 al. 4 LIPAD). A cet égard, le Tribunal fédéral avait jugé que la publication sur internet d'arrêts finaux et partiels concrétisait le principe de transparence. La pratique de la Cour était contraire à la LIPAD.

La requête ne visait que les dix derniers arrêts rendus en application de la LREC et non pas l'exécution d'un travail scientifique et/ou de sélection des arrêts. Par conséquent, la Cour était malvenue d'invoquer une charge de travail disproportionnée pour ne pas y donner suite. D'ailleurs, aussi bien le Tribunal administratif que les différentes commissions de recours, le Tribunal cantonal des assurances sociales ou encore la Commission de surveillance des offices des poursuites et des faillites mettaient « en ligne » leurs décisions dûment caviardées.

Enfin, la décision de la Cour violait le principe de la liberté économique qui comprenait notamment celle d'exercer une profession (art. 27 al. 2 Cst.). En effet, pour un avocat inscrit au barreau de Genève, l'accès à la jurisprudence cantonale était fondamental. Or, le refus opposé par la Cour ne reposait sur aucune base légale, ni intérêt public et, en ce sens, il violait le principe de la proportionnalité.

10. Le 12 mars 2008, la Cour a persisté dans sa décision, en insistant sur le fait que la mission du Pouvoir judiciaire était de rendre la justice et non d'assurer un service de documentation. Elle publiait l'essentiel de sa jurisprudence dans la Semaine judiciaire et dans d'autres revues juridiques spécialisées, de sorte que le recourant ne pouvait pas invoquer une violation de sa liberté économique. Au surplus, un justiciable ne pouvait pas se prévaloir de l'article 20 LIPAD, car son droit d'accès aux documents était régi par les articles 24 et suivants de cette loi.

L'article 20 alinéa 4 LIPAD traitait de l'accessibilité aux décisions judiciaires par le public, mais ne prévoyait pas leur diffusion automatique. En

revanche, l'alinéa 5 de la même disposition concernait la publication de la jurisprudence à des fins scientifiques. Cette diffusion visait « le public plus ciblé des professions juridiques ». M. A_____ étant avocat, il se prévalait à tort de l'alinéa 4 de cette disposition.

S'agissant de la mise « en ligne » de ses arrêts, la Cour a souligné qu'elle en rendait trois fois plus que les autres juridictions. En outre, ces dernières ne caviardaient pas toutes leurs décisions, alors que c'était très précisément cette tâche qui entraînait un travail « manifestement disproportionné » au sens de l'article 26 alinéa 5 LIPAD. Le temps qu'elle consacrerait à satisfaire la demande du recourant pouvait être évalué à six heures au total, soit à plus d'une demi-journée de travail, ce qui était excessif au regard de l'article 24 alinéa 6 LIPAD. En conséquence, elle refusait d'entrer en matière.

11. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

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 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le recours porte sur la demande du recourant, fondée sur la LIPAD, de se faire remettre les dix derniers arrêts rendus par la Cour en matière de LREC.
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 et de valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671ss). Il s'agissait notamment d'accroître l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et de les inciter à mieux s'investir dans la prise de décisions démocratiques (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, elle 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/VIII 7694).

En l'espèce, la Cour s'est opposée à la requête du requérant, au double motif qu'une grande partie de sa jurisprudence est diffusée dans des revues juridiques et que la satisfaction de cette demande entraînerait un travail manifestement disproportionné.

4. a. L'information du public est régie par les articles 16 à 23 LIPAD. Son principe est inscrit à l'article 16 LIPAD dont le contenu est le suivant :

" ¹ Les institutions communiquent spontanément au public les informations qui sont de nature à l'intéresser, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose.

² L'information doit être donnée de manière exacte, complète, claire et rapide.

³ Les institutions informent par des moyens appropriés à leurs ressources et à l'importance des informations à diffuser. Dans toute la mesure du possible, elles utilisent les technologies modernes de diffusion de l'information."

- b. En ce qui concerne le Pouvoir judiciaire, l'article 20 LIPAD apporte les précisions suivantes :

" (...)

⁴ Les arrêts et décisions définitifs et exécutoires des juridictions de jugement, du conseil supérieur de la magistrature et des autres autorités judiciaires doivent être accessibles au public auprès d'un service central dépendant du pouvoir judiciaire ou du greffe des institutions dont ils émanent, dans une version ne permettant pas de connaître les données personnelles des parties et des tiers qui y sont mentionnés. Le caviardage de ces données n'est pas nécessaire s'il ne répond, dans l'immédiat ou à terme, à aucun intérêt digne de protection.

⁵ Les arrêts et décisions des juridictions de jugement, du conseil supérieur de la magistrature et des autres autorités judiciaires sont publiés sous une forme appropriée respectueuse des intérêts légitimes des parties, si et dans la mesure où la discussion et le développement de la jurisprudence le requièrent."

c. Selon les travaux du Grand Conseil, les deux alinéas ci-dessus ont chacun leur rôle respectif (MGC 2000/VIII 7687-7688).

L'alinéa 4 concerne l'accessibilité généralisée à toute décision et arrêt définitif et exécutoire émanant du pouvoir judiciaire dans une perspective de transparence et vise l'information du public en général. Cette accessibilité à la jurisprudence ne peut être limitée que pour des motifs d'intérêt public ou privé prépondérants, pour autant que ces derniers ne puissent pas être protégés par un caviardage masquant les éléments nécessitant cette protection (MCG 2000/X 7688 ; 2001/VII 9693-9694).

L'alinéa 5 concerne la publication de la jurisprudence à des fins scientifiques. Elle doit intervenir dans la mesure de l'utile, davantage que jusqu'à présent (MCG 2000/X 7688). Celle-ci vise le public plus ciblé des professions juridiques, mais elle n'est pas destinée exclusivement à ces derniers. Le travail de sélection de cette jurisprudence est du seul ressort de l'institution concernée (MCG 2001/VII 9693).

Au vu de ce qui précède, force est d'admettre que les articles 16 à 23 LIPAD constituent des obligations pour les autorités et les tribunaux, sans pour autant conférer de droit à l'obtention de documents pour les particuliers. Par conséquent, le recourant ne peut pas se prévaloir directement de ces normes pour obtenir les arrêts demandés.

5. Selon les termes de l'article 24 LIPAD, toute personne a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la présente loi (al. 1). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (al. 2).

Le droit d'accès aux documents peut être exceptionnellement interdit lorsque qu'un intérêt public ou privé s'y oppose (art. 26 al. 2 LIPAD). L'alinéa 5 de cette disposition prévoit que l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné, motif invoqué par la Cour pour refuser d'entrer en matière sur la requête du recourant.

L'exception de l'article 26 alinéa 5 LIPAD est liée à l'intérêt public prépondérant au bon fonctionnement des institutions ainsi que, le cas échéant, à l'interdiction générale de l'abus de droit. Les institutions doivent avoir la possibilité de refuser l'accès à des documents dont la collecte ou la recherche entraînerait un travail manifestement disproportionné. 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 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 (MGC 2000/VII 7699). Le tribunal de céans a jugé qu'un travail de tri et de caviardage portant sur dix années de documents de l'autorité de surveillance des Offices de Poursuites et de faillites était un travail considérable (ATA/231/2006 du 2 mai 2006).

c. Pour fonder un refus sur la base de cet alinéa, il s'agit d'effectuer une pesée des intérêts en présence, ceux du recourant qui exerce la profession d'avocat et celui de la Cour à pouvoir continuer d'effectuer les tâches que lui assigne la loi.

A cet égard le Tribunal administratif retiendra que la demande du recourant porte sur un nombre d'arrêts déterminés et pour une loi précise. Pour un avocat, la jurisprudence du canton où il exerce est indispensable à l'exercice de sa profession dans les règles de l'art. De plus, le Tribunal administratif constate que la Cour publie une dizaine d'arrêts par an dans la Semaine judiciaire. Elle en a diffusé un seul relatif à la LREC depuis l'entrée en vigueur de cette dernière, le 22 février 1989 (cf. SJ 2002 I 417). Ainsi, le seul moyen pour le recourant d'obtenir à bref délai la jurisprudence nécessaire à l'exercice de son métier est de la demander auprès de la Cour.

L'argument avancé par cette dernière pour s'opposer à cette demande, soit le temps nécessaire à son exécution, doit être relativisé. En effet, la Cour est tenue de respecter les obligations posées par la LIPAD. En l'état, elle a décidé de publier sa jurisprudence d'une manière limitée, en application de l'article 20 LIPAD, et son offre n'a pas été élargie depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Cette réserve a pour corollaire qu'elle doit répondre favorablement aux demandes telles que celle du recourant, sauf si le travail à effectuer est réellement disproportionné. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce : le fonctionnement de la Cour ne saurait être sérieusement entravé par la satisfaction de la demande en question et le travail exigé par cette dernière, à supposer qu'il représente six heures, ne peut être qualifié de considérable et encore moins de disproportionné, car aucune autre solution n'est offerte au recourant. Cela est d'autant plus vrai que, selon la directive de la commission de gestion du Pouvoir judiciaire relative à la procédure de traitement des demandes d'accès aux documents, disponible sur l'adresse internet

http://www.ge.ch/tribunaux/POUVOIR-JUDICIAIRE/transparence_administration.html, (consultée le 5 juin 2008), l'exception de l'article 26 alinéa 5 LIPAD ne doit pas être admise trop facilement.

6. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis, l'intérêt du recourant l'emportant sur celui de la Cour ; celle-ci devra remettre au recourant, dès l'entrée en force du présent arrêt, une copie des dix derniers arrêts qu'elle a rendus en application de la LREC.

Compte tenu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'examiner si ce refus est susceptible de causer une violation de la liberté économique du recourant.

7. Vu l'issue du litige, une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée à M. A_____, à la charge de l'Etat de Genève. Aucun émolument ne sera perçu (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 février 2008 par Monsieur A_____ contre la décision de la Cour de justice du 31 janvier 2008 ;

au fond :

l'admet ;

dit que la Cour de justice doit remettre à M. A_____, dès l'entrée en force du présent arrêt, une copie des dix derniers arrêts qu'elle a rendus en application de la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24 février 1989 (LREC-A 2 40) ;

l'y condamne en tant que de besoin ;

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

alloue une indemnité de CHF 1'000.- à M. A_____, à la charge de l'Etat de Genève ;

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 Me Stéphane Grodecki, avocat du recourant, à la Cour de justice ainsi qu'à Madame la médiatrice en matière d'information du public et d'accès aux documents.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod,
M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la secrétaire-juriste :

E. Boillat

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :