

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2752/2015-LIPAD

ATA/1003/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 novembre 2016

dans la cause

M. A_____

contre

COMMUNE D'B_____

représentée par Me François Bellanger, avocat

EN FAIT

- 1) M. A_____ est un habitant de la commune de B_____ (ci-après : la commune).
- 2) Par courriel du 28 avril 2015, il a sollicité de la mairie de B_____ les extraits du grand livre 2014 pour les comptes suivants :
 - compte n° 1_____ « revenus immeubles du patrimoine financier » ;
 - compte n° 2_____ « recettes issues des redevances gravières » ;
 - compte n° 3_____ « entretien immeubles patrimoine administratif » ;
 - compte n° 4_____ « entretien routes » ;
 - compte n° 5_____ « subventions aux institutions culturelles » ;
 - compte n° 6_____ « honoraires et prestations administration générale » ;
 - compte n° 7_____ « honoraires et prestations encouragement à la culture » ;
 - compte n° 8_____ « frais de levée des ordures ».

Il a également sollicité les extraits des comptes d'entretien des immeubles locatifs de B_____ et de C_____.
- 3) Le 1^{er} mai 2015, le secrétaire général de la mairie a refusé de donner suite à sa requête. Le citoyen ne pouvait pas avoir accès au grand livre.
- 4) Par courriel du même jour, M. A_____ a demandé de connaître l'article de loi sur lequel se fondait ce refus.
- 5) Le 4 mai 2015, le secrétaire général lui a indiqué que l'art. 55 al. 2 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes du 31 octobre 1984 (RAC - B 6 05.01) mentionnait expressément que la commission des finances avait accès à toutes les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle, à l'exception des documents relatifs aux salaires. Cet article excluait par conséquent de cet accès les autres membres du Conseil municipal et par extension les citoyens. L'art. 26 al. 4 de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08) constituait la disposition en lien avec l'art. 55 al. 2 RAC.

- 6) Le 6 mai 2015, M. A_____ a sollicité la médiation du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : le préposé), en application de l'art. 30 LIPAD. Il contestait l'interprétation des art. 55 al. 2 RAC et 26 al. 4 LIPAD effectuée par la mairie.
- 7) Le 22 juin 2015, le préposé a constaté que la médiation n'avait pas abouti.
- 8) Par acte du 6 juillet 2015, notifié à M. A_____ et à la commune, le préposé a recommandé à cette dernière, d'une part, de communiquer à M. A_____ les extraits du grand livre 2014 pour les mouvements sur les comptes n^{os} 2_____, 3_____, 4_____, 5_____, 6_____, 7_____ et 8_____, et, d'autre part, de refuser à celui-ci l'accès au compte n^o 1_____ (« revenus immeubles du patrimoine financier ») et aux comptes d'immeubles 2014 concernant les comptes d'entretien des immeubles locatifs de B_____ et de C_____.

Il ne voyait pas en quoi l'art. 55 al. 2 RAC ferait obstacle au droit d'accès aux documents reconnu par la LIPAD et, quand bien même le ferait-il, le RAC n'était pas une loi au sens formel telle que prévue par l'art. 26 al. 4 LIPAD. Par ailleurs, le grand livre 2014 n'était plus un document de travail, mais un document comptable achevé retraçant les transactions intervenues durant l'exercice comptable de l'année écoulée. En effet, depuis le bouclage des comptes, le grand livre ne pouvait plus être modifié. De la sorte, il ne constituait pas un texte inachevé au sens de la LIPAD, mais bien un support d'information détenu par la commune contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique.

L'accès aux comptes devait toutefois être refusé lorsque la commune agissait comme un particulier qui gère son patrimoine financier et n'accomplissait pas une tâche publique.

- 9) Par décision du 14 juillet 2015, la commune a refusé la demande d'accès de M. A_____.

Seuls les comptes communaux adoptés étaient publics en vertu de la législation. Le grand livre étant un document de travail relatant les divers mouvements comptables pour parvenir à une comptabilité définitive, l'accès à ses comptes devait être refusé.

- 10) Par acte du 15 août 2015, M. A_____ a saisi la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) d'un recours contre la décision précitée. Il concluait à son annulation en tant qu'elle lui refusait l'accès aux extraits du grand livre 2014 concernant les comptes n^{os} 2_____, 3_____, 4_____, 5_____, 6_____, 7_____ et 8_____, et au renvoi du dossier à la commune pour nouvelle décision.

Il avait restreint sa demande à une partie du grand livre 2014 pour respecter l'interdiction d'accès aux informations ayant un caractère personnel ou privé, tels que les salaires, et pour se conformer aux recommandations du préposé. Pour le reste, les extraits du grand livre dont il sollicitait l'accès n'entraient dans aucune des catégories de documents faisant partie des exceptions prévues par la LIPAD, de sorte que la commune avait refusé à tort sa requête.

- 11) Dans sa réponse du 28 septembre 2015, la commune a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision du 14 juillet 2015.

Il découlait des dispositions légales et réglementaires que la communication du grand livre était réservée aux membres des commissions et organes de contrôle et de surveillance chargés des contrôles prévus par la loi. Il s'agissait d'un document qui retraçait les transactions intervenues dans un exercice comptable et qui n'avait pas à être modifié au terme de l'exercice. Ainsi, ce document pouvait être qualifié de « travail » en tant qu'il relatait les divers mouvements pour parvenir à la comptabilité définitive, et seuls les comptes adoptés étaient considérés comme publics aux termes de la loi.

- 12) Dans sa réplique du 4 novembre 2015, M. A_____ a persisté dans ses conclusions.
- 13) Le 16 novembre 2015, la cause a été gardée à juger.
- 14) Pour le reste, les arguments des parties seront repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 60 al. 1 LIPAD).
- 2) Dans la mesure où l'objet du litige porte sur le refus d'accès aux documents sollicités et que le destinataire de cette décision est le recourant, ce dernier est directement touché par cette décision. Il bénéficie ainsi d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision lui refusant l'accès aux documents demandés.
- Il a donc la qualité pour recourir contre la décision attaquée (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).
- 3) Selon le recourant, l'application de la LIPAD lui donne le droit de consulter les documents litigieux, ce que la commune conteste.

- 4) a. La commune fonde son refus, en premier lieu, sur l'absence de document au sens de l'art. 25 LIPAD.
- b. Toute personne a accès aux documents en possession des institutions – dont font notamment partie les communes, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. b LIPAD) – sauf exception prévue ou réservée par cette loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies de ceux-ci (art. 24 al. 2 LIPAD).
- 5) a. Au sens de la LIPAD, les documents sont tous les supports d'information détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD). Le document doit avoir un contenu informationnel, c'est-à-dire contenir un élément de connaissance ou un renseignement, quelle qu'en soit la nature, à condition toutefois qu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou para-étatique (art. 1 LIPAD ; Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève [MGC] 2000 45/VIII 7641 p. 7693). Constituent notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD ; MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7693 s. ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9696). Pour les informations qui n'existent que sous forme électronique, l'impression qui peut en être obtenue sur support papier par un traitement informatique est un document (art. 25 al. 3 LIPAD). En revanche, les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux encore non approuvés ne constituent pas des documents (art. 25 al. 4 LIPAD).
- b. En matière de comptabilité commerciale, d'après l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance concernant la tenue et la conservation des livres de comptes du 24 avril 2002 (Olico - RS 221.431), le grand livre se compose des comptes (structuration par regroupements logiques et thématiques de toutes les transactions enregistrées), sur la base desquels sont établis le compte d'exploitation et le bilan (let. a), et du journal (saisie chronologique de toutes les transactions enregistrées ; let. b).
- c. En l'espèce, les documents en mains de la commune dont le recourant sollicite l'accès dans le cadre du présent recours sont les comptes du grand livre 2014 relatifs aux « recettes issues des redevances gravières », à l'« entretien immeubles patrimoine administratif », à l'« entretien routes », aux « subventions aux institutions culturelles », aux « honoraires et prestations administration générale », aux « honoraires et prestations encouragement à la culture » et aux « frais de levée des ordures ». Ces comptes portent ainsi sur l'accomplissement de tâches publiques, soit notamment la gestion financière de la commune,

l'utilisation des ressources mises à sa disposition par le contribuable et la gestion de son patrimoine administratif. Il s'agit là de tâches étatiques importantes.

L'intimée estime toutefois qu'il s'agit de documents « de travail » et que seuls les comptes adoptés sont publics. La chambre de céans ne saurait suivre ce raisonnement. Les comptes du grand livre ont un contenu informationnel au sens des dispositions précitées dans la mesure où ils contiennent des renseignements sur les opérations comptables (notamment les transactions enregistrées) de la commune dans l'exercice de ses tâches. Le seul fait que ces comptes du grand livre servent par la suite à l'adoption définitive du bilan et d'autres comptes, qui eux sont publiés et rendus accessibles, ne suffit pas à les exclure du champ d'application de la LIPAD.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que les comptes sollicités du grand livre ont servi à l'établissement du bilan et d'autres comptes définitifs qui ont été approuvés par le Conseil municipal de la commune. L'on ne peut donc en tout état de cause pas retenir que ces comptes du grand livre aient un caractère « inachevé » sans remettre en cause les comptes définitifs pourtant déjà approuvés.

Par conséquent, les comptes du grand livre constituent ainsi des documents au sens de l'art. 25 LIPAD.

- 6) a. La commune soutient ensuite qu'il ne peut être donné accès aux comptes du grand livre au motif que les dispositions légales et réglementaires font obstacle à leur communication, celle-ci étant réservée aux membres des commissions et organes de contrôle et de surveillance chargés des contrôles prévus par la loi.
- b. 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 la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671 ss). Le principe de transparence est un élément indissociable du principe démocratique et de l'état de droit, prévenant notamment des dysfonctionnements et assurant au citoyen une libre formation de sa volonté politique (ATA/376/2016 du 3 mai 2016 consid. 4b et les références citées). L'adoption de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration pour faire primer celui de la publicité. Toutefois, l'application de la LIPAD n'est pas inconditionnelle. En effet, 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 (ATA/213/2016 du 8 mars 2016 consid. 7a et les références citées ; MGC 2000/VIII 7641 p.7694 ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9680 ss, 9697 et 9738). L'application des restrictions au droit d'accès implique

une juste pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9680).

c. Sont ainsi soustraits au droit d'accès les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose (art. 26 al. 1 LIPAD). Tel est notamment le cas lorsque le droit fédéral ou cantonal interdit l'accès à des documents (art. 26 al. 4 LIPAD). Par ailleurs, l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné (art. 26 al. 5 LIPAD).

d. Dans le domaine de la LIPAD, l'intérêt personnel et la qualité du demandeur n'interfèrent en aucune manière dans l'examen de ces conditions. Bien que le cercle des bénéficiaires de l'accès à l'information ne soit pas précisé dans le texte de ces dispositions, l'exposé des motifs figurant dans le rapport du Conseil d'État à l'appui du projet de loi précise que le droit d'accès aux documents est un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection du requérant. Dès lors qu'un document doit être considéré comme accessible à une personne en vertu du principe de la transparence (et non en vertu des dispositions sur la protection des données personnelles ou des droits inhérents à la qualité de partie à une procédure), il n'y a pas de raison d'en refuser l'accès à d'autres personnes. Les exceptions prévues à l'art. 26 LIPAD constituent ainsi des clauses de sauvegarde pour les informations qui ne doivent pas être portées à la connaissance du public. Dès lors, ce qui est décisif dans l'application de la LIPAD, c'est le contenu même de l'information sollicitée et non la qualité du requérant (ATA/376/2016 précité consid. 4d ; ATA/758/2015 du 28 juillet 2015 consid. 8d ; MGC 2000/VIII 7641 p. 7691 s.).

e. Au niveau communal, la LIPAD définit les conditions auxquelles les communes sont soumises dans l'organisation des séances des autorités (art. 16 LIPAD). Ainsi, les séances des conseils municipaux sont publiques (al. 1), sauf en matière de demandes de naturalisation ou de levée du secret ou en raison d'un intérêt prépondérant (al. 2). Les séances des commissions des conseils municipaux ne sont pas publiques, sauf disposition contraire (al. 3).

Ces conditions sont reprises à l'art. 10 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), qui prévoit, sauf disposition contraire, que les séances des commissions ne sont pas publiques et ont lieu à huis clos pour l'examen des objets à traiter devant le Conseil municipal (al. 5). Les commissions font rapport au Conseil municipal sur l'objet de leurs travaux (al. 3). Les procès-verbaux de leurs séances ne sont pas publics (al. 6). Les al. 5 et 6 ont repris à l'identique le libellé respectivement des anciens al. 4 et 5 [entrée en vigueur des modifications le 5 novembre 2016].

L'art. 30 al. 1 let. f LAC prévoit que le Conseil municipal délibère sur le compte de fonctionnement, le compte d'investissement, le financement des investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier annuel. Les séances du Conseil municipal font l'objet d'un procès-verbal qui doit être conservé dans un registre (art. 25 al. 1 LAC). Seuls des procès-verbaux approuvés sont le cas échéant communiqués au public en application de la LIPAD (art. 25 al. 5 LAC).

Le Conseil d'État statue par voie de règlement en particulier sur la tenue et le contrôle de la comptabilité des communes (art. 94 al. 1 LAC). Le compte de fonctionnement, le compte d'investissements, le compte de variation de la fortune, le bilan et le compte rendu financier doivent être approuvés par le Conseil municipal le 15 mai au plus tard (art. 96 al. 1 LAC). Ces articles ont repris à l'identique le libellé respectivement des anciens art. 73 al. 1 et 75 al. 1, après des modifications de la LAC entrées en vigueur le 21 novembre 2015.

À teneur de l'art. 43 RAC, les comptes communaux se composent du compte administratif (let. a), du bilan (let. b), des modes de financement (let. c), des engagements conditionnels (let. d), des tableaux demandés par le département (let. e) et des comptes des groupements intercommunaux présentés pour information conjointement aux comptes communaux (let. f).

À teneur de l'art. 44 al. 1 RAC, la comptabilité de la commune comprend notamment un journal en partie double consignait chronologiquement toutes les opérations comptables (let. a), des comptes classés conformément à l'art. 24 al.1 RAC (let. b) et tous les livres, registres, fichiers, pièces et autres supports nécessaires à la tenue et à la vérification de la comptabilité (let. c). Ces documents sont conservés et classés dans les archives communales (art. 44 al. 2 RAC).

À teneur de l'art. 55 al. 1 RAC, au début de chaque période administrative, le Conseil municipal nomme, en principe, une commission des finances dont les compétences sont les suivantes : le budget (let. a), les crédits supplémentaires (let. b), les crédits d'engagement et les crédits complémentaires (let. c) et les comptes (let. d). La commission a accès à toutes les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle, à l'exception des documents relatifs aux salaires (al. 2). La commission propose au Conseil municipal l'approbation ou le refus des délibérations portant sur les objets mentionnés à l'al. 1 (al. 3).

f. En l'espèce, le refus de la commune se fonde principalement sur les dispositions précitées de la LAC et du RAC. Selon la commune, dans la mesure où ces dispositions ne soumettent pas le grand livre à une approbation par le Conseil municipal, sa communication serait réservée aux membres des commissions et organes de contrôle et de surveillance. Cette manière de voir ne saurait être suivie. En effet, si l'on suivait ce raisonnement, aucune des pièces

comptables non soumises à une approbation par le Conseil municipal ne pourrait être consultée, ce qui est contraire à l'esprit de la LIPAD. Celle-ci ne distingue pas entre documents approuvés ou non, sauf exceptions prévues par la loi. En l'occurrence, aucune base légale ou réglementaire n'interdit l'accès aux comptes du grand livre de la commune à d'autres organes ou personnes que la commission des finances.

Par ailleurs, la commune n'allègue pas dans ses écritures que ces documents contiennent des informations confidentielles ou que leur transmission pourrait révéler des secrets professionnels ou d'affaires, ni n'évoque un intérêt public ou privé s'opposant à leur consultation (ATA/621/2005 du 20 septembre 2005 consid. 5b a contrario).

La commune ne pouvait ainsi pas refuser la demande d'accès au grand livre 2014 par le recourant en tant qu'elle porte sur les comptes n^{os} 2_____, 3_____, 4_____, 5_____, 6_____, 7_____ et 8_____.

- 7) Il s'ensuit que le recours sera admis, la décision querellée annulée dans la mesure des conclusions du recours, ordre étant donné à l'intimée de donner accès au recourant aux comptes précités du grand livre 2014, sous réserve de données ou parties de documents soustraites à la communication en vertu d'exceptions au droit d'accès en application l'art. 26 LIPAD, lesquelles peuvent faire l'objet d'un caviardage.
- 8) Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au recourant, dans la mesure où il n'expose pas de frais pour sa défense, qu'il a assurée lui-même (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 août 2015 par M. A_____ contre la décision de la commune de B_____ du 14 juillet 2015 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de la commune de B_____ du 14 juillet 2015 en tant qu'elle ne donne pas accès à M. A_____ aux comptes suivants du grand livre 2014 :

- compte n° 2_____ « recettes issues des redevances gravières » ;
- compte n° 3_____ « entretien immeubles patrimoine administratif » ;
- compte n° 4_____ « entretien routes » ;
- compte n° 5_____ « subventions aux institutions culturelles » ;
- compte n° 6_____ « honoraires et prestations administration générale » ;
- compte n° 7_____ « honoraires et prestations encouragement à la culture » ;
- compte n° 8_____ « frais de levée des ordures » ;

ordonne à la commune de B_____ de donner accès à M. A_____ aux comptes précités du grand livre 2014, sous réserve de données ou parties de documents soustraites à la communication en vertu d'exceptions au droit d'accès en application de l'art. 26 LIPAD, lesquelles peuvent faire l'objet d'un caviardage ;

l'y condamne en tant que de besoin ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss 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'art. 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 M. A_____, à Me François Bellanger, avocat de la commune de B_____, ainsi qu'au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Cramer, M. Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :