



Demande de M. B. à l'Administration fiscale cantonale relative aux données concernant l'imposition des personnes physiques

Recommandation du 21 mai 2015

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate :

1. Le 16 mars 2015, M. B. a adressé par courriel une requête de médiation au Préposé cantonal par laquelle il précise avoir demandé des renseignements à l'Administration fiscale cantonale (ci-après AFC) qui peinent à *"trouver une réponse complète depuis le 4/12/2014"*. Sa requête est formulée ainsi :

"Il s'agit d'obtenir des renseignements sur le pourcentage des personnes physiques imposées au barème ordinaire, selon la classe d'impôt sur le revenu sur le plan :

1/ cantonal, obtenus s/base chiffres 2011 !? auxquels j'ajoute ici 10'001-15'000 et 15'001-20'000

2/ communal global, prétendument non disponibles^{1}*

*3/ impôt fédéral, prétendument non disponibles^{**}.*

2. Cette requête de médiation fait suite à différents échanges intervenus entre M. B. et l'AFC qui sont annexés au courriel adressé au Préposé cantonal.
3. Par lettre du 11 février 2015 à l'AFC, M. B. rappelait sa demande du 4 décembre 2014 portant sur l'imposition des contribuables, en particulier sur les personnes non imposées et celles dont l'imposition totale se monte à CHF 1000.-, CHF 5'000.- et CHF 10'000.- en soulignant : *"les personnes physiques qui ne paient pas l'impôt à GE mentionné récemment au taux de 34%"* et le *"pourcentage de celles qui paient CHF 1'000.-, CHF 5'000.- et CHF 10'000.- p.a."*.

Dans ce même courrier, il explique avoir relancé l'AFC le 3 février 2015 et avoir ensuite reçu une réponse négative, l'AFC lui ayant répondu qu'elle n'était *"pas en possession de ce genre de statistique"*. Il pria dès lors l'AFC de lui confirmer ce point de vue *"par une décision formelle sujette à recours"*.

4. Par lettre du 2 mars 2015, le directeur général de l'AFC lui a confirmé ne pas être en possession de ces données et a précisé avoir relayé sa demande auprès de l'Office cantonal de la statistique (ci-après OCSTAT).
5. Par courriel du 5 mars, l'OCSTAT a fait parvenir à M. B. un tableau statistique avec les résultats correspondant à la requête en précisant que les chiffres transmis concernaient l'année 2011, données les plus récentes à disposition. Les résultats sont fournis par nombre de contribuables, en % et en % cumulé, répartis en cinq catégories : contribuables ne payant aucun impôt cantonal sur le revenu, contribuables payant un impôt de 1 à 1'000 CHF, de 1'001 à 5'000 CHF, de 5'001 à 10'000 CHF et plus de 10'000.- :

¹ Au bas de la lettre, figure la mention suivante : *) si c'est le cas "curieux", à mon avis, sous l'angle d'une "bonne gouvernance".

Office cantonal de la statistique - OCSTAT					
Répartition des contribuables personnes physiques imposés au barème ordinaire,					
selon la classe d'impôt cantonal sur le revenu, en 2011 (1)					
Chiffres annuels					Canton de Genève
Classe d'impôt cantonal sur le revenu, en franc					Taxations (2)
			Nombre	En %	En % cumulé
Pas d'impôt cantonal sur le revenu			88'156	33.9	33.9
1	-	1'000	26'512	10.2	44.0
1'001	-	5'000	54'723	21.0	65.0
5'001	-	10'000	39'896	15.3	80.4
Plus	de	10'000	51'179	19.7	100.0
Total			260'466	100.0	///
(1) Les données utilisées correspondent à la situation des taxations au 31 janvier 2014 pour l'année fiscale 2011. En raison du processus de taxation qui prend plusieurs années pour notifier l'ensemble des contribuables, certains d'entre eux, en particulier ceux qui ont des revenus ou une fortune élevés, peuvent ne pas être inclus dans les résultats.					
(2) Le nombre de taxations ne correspond pas exactement au nombre de contribuables car un contribuable peut être taxé plusieurs fois.					
Source : Administration fiscale cantonale / OCSTAT					

6. La médiation a eu lieu sous l'égide du Préposé cantonal le mercredi 15 avril 2015 en présence de Mme Nadia Borowski, Secrétaire générale adjointe et responsable LIPAD du département des finances, M. Daniel Hodel, Directeur général de l'AFC, et M. B., le requérant. Elle n'a pas abouti.
7. Le 21 avril 2015, M. B. a informé par courriel le Préposé cantonal qu'il avait pris contact avec la Division Etudes et supports de l'Administration Fédérale des contributions à Berne pour obtenir les informations relatives à l'impôt fédéral direct et qu'il avait pu obtenir *"des indications sur les documents statistiques pertinents disponibles pour l'impôt fédéral des personnes physiques du Canton de Genève pour 2011 (établis en 2014 par ses soins).*
8. A cet égard, il joint à son courriel différentes annexes, entre autres le tableau fourni par l'administration fédérale des contributions qui lui permet d'appréhender les cas acquittant un impôt fédéral direct par classes de revenus de 15'000.- à 200'000.- et plus, selon le revenu imposable. Il réitère son incompréhension face à l'impossibilité d'obtenir les chiffres officiels, disponibles – de son point de vue – sans grands frais et sans grande implication d'un économètre.
9. Dans ce même courriel, M. B. remarque qu'il reste en suspens : *"les chiffres concernant les communes en totalité et le canton pour une classe de 10'000-20'000 à ajouter et idéalement une à CHF 50'000 et plus et une à CHF 100'000 et plus".*
10. Le Préposé cantonal a accusé réception de ce courriel le 22 avril 2015 et prié M. B. de lui confirmer s'il entend poursuivre la procédure et, le cas échéant, de lui préciser le document auquel il souhaite avoir accès.
11. Répondant par courriel le même jour, le requérant précise qu'il maintient sa demande et y apporte les compléments suivants :

"Les chiffres sollicités en montant impôts dus pour les 3 niveaux imposition (canton, communes, IFD) sont les suivants.

Sur le modèle reçu de l'OCSTAT pour 2011 pour l'impôt cantonal (puisque des chiffres officiels plus récents ne sont - semble-t-il - pas encore disponibles et à affiner sur le plan du nombre des contribuables), il y aurait lieu de prévoir en plus les classes d'impôts suivantes:

*10'001 - 15'000
15'001 - 20'000
20'001 - 30'000
30'100 - 40'000
40'001 - 50'000
50'001 - 100'000
100'001 - 150'000
150'000 - 200'000*

Plus de 200'000

idem pour impôt communal global (avec les mêmes classes)

idem pour IFD (avec les mêmes classes)

Enfin, un tableau consolidé pour les 3 niveaux (canton, communes, IFD) avec les mêmes classes."

12. Le 23 avril 2015, la Préposée adjointe, chargée de l'élaboration de la recommandation de l'autorité, s'est mise en relation avec la direction de l'OCSTAT et a proposé un échange afin de bien comprendre la situation et en particulier :

- déterminer si l'OCSTAT dispose ou non des données nécessaires à cette requête
- se faire une idée de la charge de travail qu'implique la requête de M. B. pour l'OCSTAT et
- savoir s'il serait possible à l'OCSTAT d'y répondre directement une nouvelle fois.

13. Le Directeur de l'OCSTAT a répondu le même jour. Il a fait parvenir à la Préposée adjointe les échanges de courriels que l'office avait eu avec le requérant et précisé que, de manière générale, l'OCSTAT :

- Exploite les fichiers que l'AFC lui remet sur les contribuables personnes physiques (PP) imposés au barème ordinaire (IBO) à des fins d'analyse des revenus, sans entrer dans la mécanique fiscale;
- Les informations concernant l'impôt communal et l'impôt fédéral direct ne figurent pas dans les données qui sont fournies à l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT) par l'Administration fiscale cantonale (AFC);
- Pour cette raison, l'OCSTAT est dans l'impossibilité matérielle de répondre à une demande portant sur la répartition des contribuables selon l'impôt communal, l'IFD et le total des impôts. Il est également remarqué qu'un nouveau tableau, similaire à celui transmis à M. B. (mais avec un découpage en classes d'impôt cantonal légèrement plus fin) est disponible depuis peu sur leur site internet². S'agissant de la charge de travail, elle est relativement faible pour l'OCSTAT (1 heure).

14. La Préposée adjointe a encore eu un entretien téléphonique avec le Directeur de l'OCSTAT en date du 28 avril 2015 duquel il est résulté que :

² http://www.ge.ch/statistique/tel/domaines/20/20_02/T_20_02_5_01.xls

- L'OCSTAT reçoit, depuis près de 10 ans, des extractions de la base de données de l'AFC qui lui permettent d'élaborer des statistiques relatives aux contribuables;
 - Les données concernant les contribuables que reçoit l'OCSTAT portent avant tout sur les éléments constitutifs du revenu brut des contribuables; elles comprennent aussi les impôts cantonaux (sur le revenu et sur la fortune), mais ni les impôts communaux ni l'impôt fédéral direct. L'objectif principal des exploitations de l'OCSTAT est de décrire la situation financière de la population, sans entrer dans la "mécanique fiscale" (déductions, détermination du revenu imposable, ...);
 - Les extractions ont été affinées au fil du temps et sont aujourd'hui bien rôdées;
 - La demande de M. B. sort du cadre habituel en ce sens qu'elle ne porte pas seulement sur les impôts cantonaux, mais également sur l'impôt fédéral direct et sur les impôts communaux;
 - L'OCSTAT ne peut pas répondre à la demande sans qu'une extraction spécifique de données soit faite;
 - S'il recevait les données utiles, l'OCSTAT pourrait répondre rapidement à la demande de M. B. (une heure de travail);
 - L'OCSTAT serait intéressé à recevoir ces données, car elles lui permettraient d'enrichir les statistiques genevoises relatives aux contribuables;
 - L'extraction de données de la base de données de l'AFC pourrait nécessiter que des informaticiens de la Direction générale des systèmes d'information du DSE (ci-après DGSI Info-centre) se penchent sur la requête, requête qui serait elle-même définie préalablement par les économètres de l'AFC qui disposent des compétences techniques nécessaires à la définition des critères utiles.
15. La Préposée adjointe s'est encore tournée le 29 avril 2015 vers l'AFC et vers la DGSI Info-centre pour connaître l'évaluation du nombre d'heures nécessaires à l'extraction des informations requises de la base de données des contribuables en prenant en considération le travail qui doit être fait au niveau des collaboratrices ou collaborateurs de l'office uniquement.
16. Des échanges intervenus avec ces deux services, il est résulté que, selon l'AFC, le nombre d'heures nécessaires à l'extraction et au traitement des données sollicitées par M. B. a été évalué à huit heures de travail au total et que l'AFC est à même de traiter cette demande sans le concours de la DGSI.
17. Sur le site internet de l'AFC, concernant la mission de la Direction des personnes physiques, il est notamment mentionné que : *"Les services de taxation des personnes physiques... ont pour mission d'assurer la production des impôts cantonal, communal et fédéral direct des personnes physiques salariées ou sans activité"*.
18. Le 19 mai 2015, la Préposée adjointe a encore pris contact avec Mme Nativel-Parade, Directrice du contrôle interne de l'AFC afin de pouvoir s'assurer, lors d'une visite sur place, qu'il était possible d'en extraire toutes les données utiles concernant les impôts des personnes physiques au plan cantonal, communal et fédéral. Une telle visite étant techniquement compliquée à mettre en œuvre (en raison notamment de la protection des données personnelles), la Directrice a toutefois garanti, au vu des échanges qu'elle avait eus à ce sujet avec les personnes chargées d'extraire les données, que les informations en question pourraient être fournies.

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit :

19. En application de l'art. 30, al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une requête de médiation lorsque sa demande d'accès à un document n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
20. La loi précise que le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30, al. 5 LIPAD). Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée (art. 10, al. 11 LIPAD).
21. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit – qui reste strictement confidentiel - de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.
22. L'entrée en vigueur de la LIPAD, le 1er mars 2002, a signifié un changement important pour les institutions publiques soumises à la loi puisqu'il s'est agi de passer du principe du secret à celui de la transparence.
23. Avec la LIPAD, en matière de transparence, le législateur s'est donné pour objectif de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1, al. 2, let. a LIPAD).
24. La LIPAD est applicable au pouvoir exécutif ainsi qu'à ses administrations et aux commissions qui en dépendent. L'AFC, rattachée au département des finances, relève bien du champ d'application de la loi au sens de l'art. 3, al. 1, let. a LIPAD.
25. La LIPAD opère une distinction entre deux modalités d'accès à des informations publiques. Il y a, d'une part, l'information active du public, souvent qualifiée de proactive, à l'initiative des institutions publiques, qui est visée par l'art. 18 LIPAD. Il en va là de la mise en œuvre d'une véritable politique de transparence concernant les activités publiques.
26. Il y a, par ailleurs, une communication plus réactive, en réponse à une demande d'accès à un document. Selon l'art. 24, al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. Selon l'art. 24, al. 2 LIPAD, l'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents.
27. La demande d'accès à un document n'est soumise à aucune exigence de forme (art. 28, al. 1 LIPAD). Il n'est pas nécessaire de motiver ou de justifier la demande.
28. La notion de document est définie par l'art. 25, al. 1 LIPAD. Il s'agit de *"tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique"*. Il peut ainsi s'agir tout autant de documents en format papier, que d'extraits de base de données ou d'images. Pour les informations qui n'existent que sous la forme électronique, l'impression sur papier grâce à l'aide d'un traitement informatique simple constitue un document au sens de l'art. 25, al. 3 LIPAD.

29. Le principe de transparence n'est toutefois pas absolu. Des exceptions à l'information du public sont possibles si l'une ou l'autre des conditions d'exceptions prévues par l'article 26 sont réalisées :
- *"révéler des informations couvertes par des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, le secret fiscal, le secret bancaire ou le secret statistique"* (art. 26 al. 2, lettre i LIPAD) et
 - parce la satisfaction de *"demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné"* (art. 26, al. 5 LIPAD).
30. La LIPAD n'est pas seulement applicable au domaine de la transparence; elle l'est aussi, depuis le 1^{er} janvier 2010, à la protection des données personnelles. A ce titre, la loi a pour but de *"protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant"* (art. 1, al. 2, let. b LIPAD).
31. L'objectif poursuivi par la loi est ici pratiquement opposé à celui de la transparence *"puisqu'elle tend d'abord à favoriser le confinement des informations susceptibles de porter atteinte à la personnalité"* (Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12) PL 9870-A, p. 5).
32. La Chambre administrative de la Cour de justice a eu à se prononcer récemment sur une requête fondée sur le volet transparence de la LIPAD visant à obtenir du Service du commerce *"la liste complète des détenteurs de taxis de service public ainsi que celle des taxis de service privé" "Noms, prénoms, adresses postales et électroniques, n° de téléphone soit les coordonnées disponibles des détenteurs d'autorisation de permis de service public, si possible les bénéficiaires dès 2005 et jusqu'à ce jour"*. Pour fonder son refus de donner un accès aux documents demandés, le SCOM avait relevé que l'intéressé pourrait être mis au bénéfice d'informations sur ses concurrents auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses, et que cela lui procurerait un avantage indu au sens de l'art. 26, al. 2, let. j LIPAD. Le SCOM avait aussi invoqué un travail disproportionné lié à la réalisation de la requête.
33. Dans son arrêt du 25 novembre 2014 (ATA/919/2014), la Cour a rappelé que c'est la nature des informations contenues dans les documents dont la transmission est requise qui est déterminante (ATA/180/2009 du 7 avril 2009 consid. 5 et 6 ; ATA/134/2007 du 20 mars 2007 consid. 7b) et le contenu même de l'information sollicitée, non la qualité du requérant (ATA/805/2012 du 27 novembre 2012 consid. 3e; ATA/621/2005 du 20 septembre 2005 consid. 3c).
34. Quant à la possibilité de refuser en raison d'un travail disproportionné au sens de l'art. 26, al. 5 LIPAD, la Cour ajoute *"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'art. 24, al. 1 LIPAD (MGC 45/VIII 7699)"* (consid. 5 c page 14).
35. La Chambre a rappelé dans cet arrêt sa jurisprudence selon laquelle un travail disproportionné avait été admis dans le cas d'un travail de tri et de caviardage portant sur huit volumes reliés par des anneaux pour les années 1992 à 1999 et sur cinq classeurs fédéraux pour les années 2000 à 2002, détenus par l'autorité de surveillance des offices de poursuites et de faillites (ATA/231/2006 du 2 mai 2006 consid. 5). N'a pas été admis en revanche le refus de mettre à disposition dix arrêts rendus

par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, le temps de travail estimé à une durée de six heures n'étant pas disproportionné (ATA/307/2008 du 10 juin 2008 consid. 5). A été jugée disproportionnée la recherche des subventions versées à une association entre 1988 et 2007 au vu de l'étendue de la période visée (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008).

36. Dans cette affaire concernant les taxis, la liste fournie par le SCOM comportant les noms, prénoms, adresses postales et numéros de téléphone de 399 chauffeurs de taxi de service public (entre 2005 et 2011) avait représenté un travail d'une douzaine d'heures, voire tout au plus d'une vingtaine d'heures suivant les déclarations du chef de secteur).
37. A cet égard, la Cour a souligné: "*Une telle contribution du SCOM à son devoir d'assurer la transparence de l'exécution de ses tâches publiques n'est pas susceptible d'entraver le fonctionnement de son service, ce d'autant moins qu'il se prévaut, pour refuser l'accès au document, de la vétusté de son outil informatique, plus de cinq ans après l'échéance du délai fixé par la LIPAD pour adapter les systèmes de classement aux exigences de cette loi. La confection de ladite liste ne peut ainsi être considérée manifestement disproportionnée au sens de l'exception prévue à l'art. 26, al. 5 LIPAD*" (consid. 5c, page 15).
38. Il y a en Suisse dans le domaine fiscal trois niveaux d'imposition : fédéral, cantonal et communal. En matière fiscale à Genève, le cadre juridique est constitué de nombre de lois et de règlements d'application.
39. La présente requête ne nécessite toutefois pas d'analyser le cadre juridique cantonal et fédéral de façon approfondie. Seule importe la question de savoir si les données sollicitées sont bien en mains de l'institution publique requise qu'est l'AFC. Or, cet office a bien confirmé cet élément.
40. La loi sur la statistique cantonale, du 24 juillet 2014 (LStat; RSGe B 4 40) définit le rôle de la statistique publique cantonale, les principes et les règles statistiques ainsi que les différentes compétences dans le domaine. L'OCSTAT est l'autorité statistique compétente (art. 1 du Règlement d'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale, du 19 novembre 2014, RStat; RSGe B 4 40.01).
41. S'agissant de la diffusion et de l'utilisation de statistiques, l'art. 21 de la loi prévoit que:
 - 1 *Les résultats statistiques, de même que la documentation sur les sources et méthodes utilisées pour les obtenir, sont mis à disposition du public sous une forme adaptée aux besoins des divers utilisateurs. Les principaux résultats font l'objet de publications, qui mentionnent, conformément aux principes définis à l'article 5, l'existence de résultats complémentaires.*
 - 2 *Les résultats de statistique publique sont diffusés en garantissant l'égalité d'accès des utilisateurs et de façon simultanée, selon un calendrier préétabli et publié. Les producteurs de statistique publique veillent également à ce qu'ils satisfassent aux critères de qualité énoncés à l'article 5, alinéa 9.*
 - 3 *Les résultats statistiques publiés doivent respecter le secret statistique au sens de l'article 5, alinéas 1 à 3, sauf si les données traitées ont été rendues publiques en application d'une disposition légale ou par les personnes directement concernées, ou si celles-ci y consentent expressément.*
 - 4 *Les dispositions relatives au secret statistique ne s'appliquent pas à la diffusion de résultats statistiques relatifs aux collectivités publiques, aux corporations et autres institutions de droit public.*

5 L'autorité statistique tient à jour et met à disposition un système d'information intégrant tous les résultats de la statistique publique cantonale, en mentionnant les sources et méthodes utilisées.

6 L'utilisation ou la reproduction des résultats statistiques publiés ou diffusés sous diverses formes est libre, pour autant que leur origine et leur source soient indiquées."

42. Le règlement sur les émoluments requis pour les prestations de l'office cantonal de la statistique, du 9 avril 2008 (REmStat; RSGe B 4 40.05) pose le principe de la facturation des prestations à la demande fournies par l'OCSTAT de la façon suivante à son article 11 :

"1 Les frais d'étude sont facturés intégralement lorsqu'une opération exige plus d'une heure de travail.

2 L'émolument est de 100 F par heure de travail et s'applique dès la première heure. Ensuite, la facturation s'opère par tranches d'une demi-heure. Toute demi-heure entamée est due".

43. S'agissant d'une demande d'accès à un document, la LIPAD prévoit la gratuité de la consultation sur place, la remise d'une copie intervenant contre paiement d'un émolument (art. 28, al. 7). Le détail des émoluments est prévu par l'art. 24, al. 1 RIPAD. En ce qui concerne le traitement informatique (lettre b), des recherches ou des opérations dont le temps consacré excède la première demi-heure – qui est gratuite – sont facturées au tarif de CHF 50.- par demi-heure supplémentaire. Si le travail lié aux recherches doit être facturé, la remise par voie électronique d'une copie du document (découlant du travail effectué) demeure gratuite (lettre c).

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère :

44. Le document sollicité relève bien de la catégorie des documents soumis au principe de transparence de la LIPAD, en ce sens qu'il est en lien avec l'exercice de la tâche publique de l'AFC et que cet office dispose des chiffres demandés.
45. Le volet relatif à la protection des données personnelles de la LIPAD ou le respect du secret fiscal ne sont pas concernés par la demande du requérant. En effet, il n'est pas question de transmettre des données relatives à des personnes physiques identifiées ou identifiables et ainsi révéler des informations couvertes par le secret (art. 26, al. 2, lettre i LIPAD). Seule l'extraction des données rendues anonymes doit faire l'objet d'un traitement, spécifique et nouveau, dans la base de données de l'AFC, nécessitant un total de 8 heures de travail.
46. La Préposée adjointe a pu observer que d'autres cantons comme Neuchâtel diffusent, au titre de la communication active, des statistiques relatives aux impôts des personnes physiques, distinguées par catégories de revenus et d'impôts perçus qui mettent en évidence notamment le nombre de personnes physiques et le pourcentage des personnes exonérées et celles payant des impôts réparties en différentes catégories³.
47. La question soulevée par la présente requête intéresse le public et la presse s'en fait périodiquement l'écho. C'est ainsi que récemment, suite à des informations transmises par M. Dal Busco, Conseiller d'Etat, le quotidien Le Temps soulignait qu'à Ge-

³ Voir Etat de Neuchâtel, statistiques fiscales 2012, Imposition des personnes physiques. 3.6. Impôt sur le revenu par classe de revenu imposable, p. 16.

nève, le cap du tiers des contribuables ne payant pas d'impôt était franchi⁴: "Selon l'état à fin octobre, 93 219 dossiers fiscaux ne produisent pas d'impôt sur le revenu pour 2012. Soit 34,3%, contre 28% il y a dix ans. Dans le canton de Vaud, les ménages exonérés sont également au nombre de 93 000 (2011), mais ils représentent un moindre pourcentage de l'ensemble, autour de 23%. Cette catégorie prend aussi de l'ampleur, vu qu'elle n'était que de 20% en 2004".

48. La première requête formulée par M. B. auprès de l'AFC a été transmise par cet office à l'OCSTAT, autorité compétente dans le domaine de la statistique, qui l'a traitée à satisfaction. M. B. a ensuite demandé d'autres informations à l'AFC, modifiant à plusieurs reprises l'étendue de sa requête, avant et après que la médiation n'ait pu aboutir.
49. Le requérant a exprimé finalement le souhait que ces données lui soient fournies sous la forme d'un tableau consolidé sur le même modèle que celui remis par l'OCSTAT, comportant les trois niveaux d'imposition fédéral, cantonal et communal, en y ajoutant les nouvelles classes d'impôt suivantes :
 - 10'001 - 15'000
 - 15'001 - 20'000
 - 20'001 - 30'000
 - 30'001 - 40'000
 - 40'001 - 50'000
 - 50'001 - 100'000
 - 100'001 - 150'000
 - 150'001 - 200'000
 - Plus de 200'000.
50. La Préposée adjointe observe que, quand bien même la requête de M. B. serait honorée, il n'est pas exclu que ce dernier s'adresse ultérieurement à nouveau à l'AFC dans la mesure où il fait état de "travaux" qu'il effectue.
51. Au titre de la transparence, la LIPAD donne le droit à toute personne, sans fixer de limite, à avoir accès à un document existant ou à un document dont la production peut être effectuée à l'aide d'un traitement informatique simple.
52. Selon la jurisprudence de la Chambre administrative rappelée supra, un traitement nécessitant 8 heures de travail entre dans la définition d'un tel traitement simple de sorte qu'il ne serait pas admissible de rejeter la demande d'accès en raison du caractère disproportionné de la requête, tel que défini par l'art. 26, al. 5 LIPAD.
53. La demande d'accès aux documents ne permet toutefois pas d'exiger la mise en forme des données requises sous un format particulier. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que la mission de l'AFC n'est pas de produire des statistiques. Cet office conserve toute latitude de décider s'il entend remettre les chiffres en question sur la base de l'extraction de sa base de données en fonction des critères définis par M. B., s'il souhaite les transmettre à l'OCSTAT en vue de leur mise en forme ponctuelle en sa faveur ou s'il entend d'une façon plus générale à l'avenir permettre la production de données statistiques plus étendues sur l'imposition des personnes physiques à Genève.

⁴ Le Temps, 17 novembre 2014, Genève, là où un contribuable sur trois ne paie rien. "Selon l'état à fin octobre, 93 219 dossiers fiscaux ne produisent pas d'impôt sur le revenu pour 2012. Soit 34,3%, contre 28% il y a dix ans. Dans le canton de Vaud, les ménages exonérés sont également au nombre de 93 000 (2011), mais ils représentent un moindre pourcentage de l'ensemble, autour de 23%. Cette catégorie prend aussi de l'ampleur, vu qu'elle n'était que de 20% en 2004".

54. La Préposée adjointe relève en tous les cas que l'OCSTAT a manifesté sa disponibilité et son intérêt à la mise en forme de ces données.

RECOMMANDATION

55. Se fondant sur les considérations qui précèdent, le Préposé cantonal recommande à l'Administration fiscale cantonale (AFC) de répondre à la requête de M. Yves-Alain B.:

- soit en lui fournissant directement les chiffres tirés de sa base de données relatives à l'imposition des personnes physiques imposées au barème ordinaire, selon la classe d'impôt sur le revenu cantonal, communal, fédéral, en 2011 de :

1	-	1'000
1'001	-	5'000
5'001	-	10'000
10'001	-	15'000
15'001	-	20'000
20'001	-	30'000
30'001	-	40'000
40'001	-	50'000
50'001	-	100'000
100'001	-	150'000
150'000	-	200'000
+ de 200'000		

- soit en transmettant les données extraites à l'OCSTAT en vue de leur traitement conformément à la requête de M. B. selon le modèle que cet office lui avait transmis.

56. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, l'AFC doit rendre une décision sur la prétention du requérant (art. 30, al. 5 LIPAD).

57. La recommandation est notifiée par pli recommandé à :

- Administration fiscale cantonale, M. Daniel Hodel, Directeur général, Hôtel des finances, 26, rue du Stand, CP 3937, 1211 Genève 3
- M. B. [REDACTED]

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique de bien vouloir le tenir informé de la suite donnée à la présente recommandation en lui faisant parvenir une copie de sa décision.