



Accès aux documents (art. 24 ss LIPAD) : Coûts d'un licenciement – X. (journaliste) contre commune de Chancy

Recommandation du 19 juin 2014

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

1. Conformément aux art. 24 ss de la loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD ; RSGe A 2 08), la demanderesse, journaliste à la Tribune de Genève, a déposé une requête par courrier électronique du 9 avril 2014 auprès de la commune de Chancy en sollicitant « l'accès aux coûts totaux relatifs à l'annulation du licenciement d'une ancienne secrétaire de la commune de Chancy par le Tribunal fédéral (sommés correspondantes au versement du salaire, aux éventuelles indemnités et réparations pour tort moral, frais judiciaires engendrés pour la commune, etc. ».
2. Selon l'article de la Tribune de Genève du 10 avril 2014, la journaliste était présente lors de la séance du conseil municipal de la commune de Chancy du 8 avril 2014. En fin de séance, « le maire a décrété le huis clos sans mise au vote ».
3. Sans réponse à sa requête d'accès du 9 avril 2014, la demanderesse a relancé la commune de Chancy par courriel du 30 avril 2014.
4. La commune de Chancy, par le biais de sa responsable LIPAD, a fait savoir dans un mail daté du 13 mai 2014 à l'attention de la demanderesse, qu'elle n'entendait pas faire droit à la requête, précisant que les renseignements souhaités avaient trait à la sphère privée d'une ancienne employée communale et tombaient de ce fait sous le coup des exceptions prévues aux art. 26, al. 2, let. f, g, l et 39, al. 9 LIPAD.
5. Par courriel adressé au Préposé cantonal le 23 mai 2014, la demanderesse a déposé une demande de médiation au sens des art. 30 LIPAD et 10 RIPAD (règlement d'application de la loi genevoise sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 21 décembre 2011 ; RSGe A 2 08.01).
6. Le 26 mai 2014, le Préposé cantonal a pris contact avec la responsable LIPAD de l'institution en vue d'un entretien préalable à la médiation. Cette dernière a confirmé qu'elle n'entendait pas communiquer les informations relatives au licenciement en question. Selon l'article de la Tribune de Genève susmentionné, il est relevé que : « [le montant] sera publié dans les comptes 2014. Le contribuable devra donc attendre le printemps 2015... ».
7. Par mail du 12 juin 2014, le maire de la commune de Chancy a confirmé ce qui précède. Il a en outre précisé qu'il entendait maintenir sa position, soit ne pas divulguer d'informations portant sur des données personnelles en raison de la protection de la personnalité. Enfin, il a ajouté qu'il ne souhaitait pas participer à la médiation.
8. Par mail du même jour, la responsable LIPAD de l'institution a fait parvenir au Préposé cantonal le document querellé qui ne faisait pas état du montant accordé.

9. La procédure de médiation a pour but la recherche d'une solution consensuelle relative à la communication d'un ou de plusieurs documents détenus par l'institution, suite à une requête individuelle d'accès d'une personne physique ou morale (art. 10, al. 1 RIPAD).
10. La médiation nécessite le consentement de toutes les parties (art. 10, al. 2 RIPAD).
11. Faute de consentement de la part de la commune de Chancy, la médiation n'a pu être organisée.
12. Dès lors, conformément à l'art. 30, al. 5 LIPAD, il appartient au Préposé cantonal de rédiger une recommandation sur l'accès au document à l'attention de l'institution.

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

13. L'entrée en vigueur de la LIPAD le 1^{er} mars 2002 a signifié un changement important pour les institutions soumises à la loi en leur demandant de passer du principe du secret à celui de la transparence, dans l'intérêt de la libre formation de l'opinion, toute personne ayant depuis lors en principe le droit d'accéder aux documents.
14. La commune de Chancy est une institution publique au sens de l'art. 3, al. 1, let. b LIPAD. Elle fait partie des 45 communes réparties sur le canton de Genève au sens de l'art. 1 LAC (loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 ; RSGe B 6 05).
15. Les séances des commissions qui dépendent d'une commune ne sont pas publiques (art. 15, al. 1 LIPAD). L'exécutif communal peut, par ailleurs, ordonner de cas en cas qu'elles aient lieu à huis clos lorsqu'un intérêt prépondérant le justifie. La décision d'instaurer le huis clos doit être communiquée pour information au préposé cantonal (art. 15, al. 2 LIPAD).
16. Le Préposé cantonal a été informé de la séance qui s'est tenue à huis clos par l'article précité de la Tribune de Genève, la journaliste, demanderesse, étant dans la salle au moment où la décision de huis clos a été prise. En tant que journaliste, elle souhaitait rendre compte de la suite donnée à l'arrêt du Tribunal fédéral dans la cause 8C_269/2013.
17. En application de l'art. 30, al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande d'accès à un document n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
18. La commune de Chancy a refusé l'accès au document sollicité par la demanderesse. A noter qu'à teneur de l'art. 27, al. 1 LIPAD, l'institution requise doit préférer de répondre partiellement plutôt que de refuser toute entrée en matière.
19. La demanderesse a déposé sa requête auprès de la commune de Chancy et a reçu une réponse négative. En tant que partie à la procédure de demande d'accès, elle est légitimée à déposer une demande de médiation.
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. La recommandation

doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10, al. 11 RIPAD).

21. 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.
22. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28, al. 1 LIPAD).
23. La notion de document est définie par l'art. 25, al. 1 LIPAD: Par là, il faut entendre « tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique ». Une liste exemplative figure à l'art. 25, al. 2 LIPAD : « Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions ».
24. La LIPAD a notamment comme objectif de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1, al. 2, let. a LIPAD).
25. Le principe de transparence n'est pas absolu. L'accès aux documents est restreint par différentes exceptions s'il existe un intérêt public prépondérant au maintien du secret. Tel est le cas notamment lorsque l'accès aux documents est propre à porter atteinte à la sphère privée ou familiale (art. 26, al. 2, let. g LIPAD).
26. Sur ce point, le commentaire du PL 8356¹ précise notamment ce qui suit : « En complément aux autres exceptions énumérées à l'alinéa 2, la lettre g établit une exception au droit d'accès aux documents lorsque celui-ci impliquerait une atteinte notable à la sphère privée, qui peut être celle d'administrés ou d'institutions. Cette disposition n'exclut donc pas automatiquement l'accès à tout document dès l'instant qu'il concernerait la sphère privée d'un tiers ; elle requiert une pesée des intérêts en présence. Par exemple, un avocat mandaté par une institution doit s'attendre à ce que le montant des honoraires qu'il perçoit du chef de ce mandat soit le cas échéant communiqué à des tiers, dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des ressources d'institutions chargées de l'accomplissement de tâches de droit public, bien que cette information concerne sa sphère privée économique ».

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

27. Le Préposé cantonal arrive à la conclusion que la commune de Chancy est bien soumise au champ d'application de la LIPAD et au principe de la transparence fixé par la loi.
28. La transparence des institutions publiques est particulièrement importante dans les documents relatifs à la gestion financière des institutions, car la saine gestion des deniers publics est une question qui intéresse au premier chef les citoyennes et les citoyens.
29. Ainsi que le rappelle l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 février 2014 (8C_269/2013), la secrétaire de la commune de Chancy, engagée en mars 2010, a été licenciée au 31 mars 2012. Contestant cette résiliation, elle a obtenu gain de cause devant la Chambre administrative de la Cour de justice de Genève en date du 19 février 2013, pour violation de son droit d'être entendu). Le Tribunal fédéral a confirmé l'annulation du licenciement, ce qui a amené la commune de Chancy à devoir procéder une nouvelle fois à la résiliation des rapports de travail.

¹ https://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/540311/45/540311_45_partie41.asp.

30. L'arrêt précité implique donc selon toute vraisemblance un montant relativement conséquent pour une commune dont le budget annuel se monte à trois millions de francs (Tribune de Genève, 26 mars 2014).
31. Dans le présent cas, l'on constate que ces coûts ont trait à la gestion financière d'une institution de droit public. Ces informations pourraient sans nul doute favoriser la libre formation de l'opinion publique des citoyens et leur participation à la vie publique.
32. La balance des intérêts en présence, soit la protection de la sphère privée de l'ancienne secrétaire, d'une part, et celui des contribuables de Chancy de connaître l'utilisation des fonds publics, soit en particulier le coût du licenciement, d'autre part, penche en faveur de l'information du public.
33. Le refus de présenter le document querellé pourrait être considéré comme relevant davantage de la contrariété posée par l'obligation de se conformer à l'arrêt du Tribunal fédéral que de l'argument mis en avant, soit la protection de la sphère privée de l'ancienne secrétaire. En outre, l'institution du huis clos, décrété par le maire lors de la séance du conseil municipal du 8 avril 2014, pourrait avoir servi cet objectif de ne pas permettre la divulgation du montant en cause, qui aurait été le but central de ce huis clos plutôt que la protection de la personnalité de la collaboratrice en question.
34. Dès lors, le Préposé cantonal est d'avis que la commune de Chancy doit reconsidérer sa position et apprécier une nouvelle fois la requête qui lui a été présentée en donnant les informations requises, moyennant l'anonymisation des données personnelles de la collaboratrice en cause.

RECOMMANDATION

35. Se fondant sur les considérations qui précèdent, le Préposé cantonal recommande que la commune de Chancy communique à la demanderesse le document détaillant les coûts relatifs à l'annulation du licenciement de l'ancienne secrétaire, que ce soit sous la forme d'un décompte de salaire anonymisé ou de tout autre document comptable attestant des coûts en question.
36. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la commune de Chancy doit rendre une décision sur la communication du document considéré (art. 30, al. 5 LIPAD).
37. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :
 - a. La commune de Chancy (M. René Gunter, maire), 4, route de Valleiry, 1284 Chancy.
 - b. X. (demanderesse), journaliste, [REDACTED]

Stéphane Werly
Préposé cantonal