



réf : R 2013_003/16.06.13/ID

RECOMMANDATION du 16 juillet 2013 en l'affaire X c/ Département de l'urbanisme

Par lettre du 04 février 2013, Monsieur X (ci-après le requérant) a sollicité du Conseil d'État l'accès à des informations relatives à l'immeuble sis 2, rue des Granges, propriété de l'État, à savoir le nombre de pièces, la surface, et le loyer annuel des appartements loués dans cet immeuble, pour les années 2008 à 2012, suggérant de lui envoyer l'état locatif y relatif caviardé.

Le Conseil d'État lui a communiqué, le 13 mars 2013, une liste établie par le département de l'urbanisme (ci-après l'institution) pour les années concernées, comportant le montant total des loyers, hors charges, perçus par l'État pour l'ensemble des appartements sis dans l'immeuble. Pour le surplus, la transmission « du détail des loyers appartement par appartement toucherait à la protection de la sphère privée des locataires concernés ». Un caviardage ne saurait éviter l'identification de ces personnes.

Après un deuxième échange de correspondance, le requérant a déposé une demande de médiation, en application de l'art. 30 LIPAD, en date du 18 avril 2013.

Lors de la séance de médiation du [date], qui a eu lieu entre le requérant et l'institution, les termes de la demande ont été clarifiés, à charge pour l'institution de se déterminer à nouveau. Par courrier du 27 mai 2013 l'institution a rejeté la demande, aux mêmes motifs : des recoupements susceptibles de porter atteinte à la sphère privée des locataires de l'immeuble pourraient se produire « vu le nombre de logements et leur type ».

Le requérant a formulé une nouvelle fois sa demande, par courrier du 3 juin 2013, demandant à connaître :

1. Le nombre de pièces de chaque appartement loué, en 2012, dans l'immeuble concerné ;
2. Par année, le montant du loyer de chaque appartement pour les années 2008 à 2012, sans référence au nom du locataire ;
3. Subsidiairement, le montant du loyer de chaque appartement pour les années 2008 à 2012, sans référence à la taille de l'appartement ;
4. Subsidiairement, par année, le montant du loyer le plus bas et le montant du loyer le plus haut pour les années 2008 à 2012.

Il sera revenu en tant que de besoin sur la motivation des parties dans leurs dernières écritures.

La préposée suppléante ayant constaté que la médiation n'avait pas abouti, le dossier a été transmis à la préposée pour recommandation. À sa demande, les informations pertinentes ont été mises à sa disposition par l'institution, de manière confidentielle, sur place, en date du 3 juillet 2013.

Dispositions légales

Aux termes de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données (ci-après LIPAD), toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 1 et 2 LIPAD).

Au sens de la loi, les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions. Pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document. Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la loi (art. 25 LIPAD).

Pour autant que cela ne requière pas un travail disproportionné, un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à communication. Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon à ce qu'elles ne puissent être reconstituées et que le contenu informationnel du document ne s'en trouve pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document. Lorsque l'obstacle à la communication d'un document a un caractère temporaire, l'accès au document doit être différé jusqu'au terme susceptible d'être précisé plutôt que simplement refusé. La décision de donner un accès total, partiel ou différé à un document peut être assortie de charges lorsque cela permet de sauvegarder suffisamment les intérêts à protéger (art. 27 LIPAD).

L'art. 26 LIPAD prévoit les exceptions suivantes à l'accès aux documents :

¹ « Les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose sont soustraits au droit d'accès institué par la présente loi.

² Tel est le cas, notamment, lorsque l'accès aux documents est propre à :

- a) mettre en péril la sécurité de l'Etat, la sécurité publique, les relations internationales de la Suisse ou les relations confédérales;
- b) mettre en péril les intérêts patrimoniaux légitimes ou les droits immatériels d'une institution;
- c) entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution;
- d) compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi;
- e) rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives;
- f) rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers;
- g) porter atteinte à la sphère privée ou familiale;
- h) révéler des informations sur l'état de santé d'une personne;
- i) révéler des informations couvertes par des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, le secret fiscal, le secret bancaire ou le secret statistique;
- j) révéler d'autres faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu, notamment en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses;
- k) révéler l'objet ou le résultat de recherches scientifiques en cours ou en voie de publication;
- l) révéler des délibérations et votes intervenus à huis clos ou compromettre les intérêts ayant justifié le huis clos d'une séance.

³ Les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la présente loi.

⁴ Sont également exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle.

⁵ L'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné ».

Considérations générales

L'État de Genève, lorsqu'il est bailleur, entretient certes une relation de droit privé avec ses locataires. Toutefois, ce faisant, il gère les deniers publics et effectue ainsi une tâche de droit public. Il est, dans ce cadre, tenu par les règles de la LIPAD, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté.

De même n'est-il pas litigieux, ni par ailleurs contestable, que l'état locatif d'un immeuble géré par l'État est un document en possession d'une institution, au sens de la loi. Plus précisément, l'impression de l'état locatif est un document, au sens de 25 al. 3 LIPAD rappelé plus haut.

En effet, l'état locatif - ou relevé locatif - est un document comptable comprenant tous les loyers théoriquement dus (sur les bases des contrats conclus) et non les loyers effectivement encaissés. Son établissement est indispensable non seulement pour répondre aux critères de la légalité, de la régularité et de la rentabilité examinés par l'inspection des finances (LSGAF- rsGe D 1 10), mais également pour permettre le calcul du rendement admissible d'un immeuble, dans le cadre d'une procédure de contestation de loyer. De manière générale, les régies tiennent les états locatifs sous une forme informatique.

Selon les informations reçues de l'institution, c'est le cas en l'occurrence : les états locatifs litigieux figurent dans une base de données générale comprenant tous les loyers des immeubles appartenant à l'État. Les informations relatives à un immeuble spécifique sont obtenues par extraction, traitement informatique simple, permettant l'obtention d'un document sous la forme désirée (Word, PDF, ...), et pouvant être imprimé, envoyé, etc.. Si on le souhaite on peut encore, par une opération manuelle, l'enregistrer sous un format Excel que l'on peut alors modifier manuellement. La forme de l'état locatif PDF est la plus simple et la plus fiable. On peut ensuite sans peine l'anonymiser et mettre à disposition du requérant une copie sans les coordonnées des locataires, par exemple. Les colonnes contenues dans l'état locatif standard de l'État de Genève sont les suivantes : références, désignation de l'objet, pièces, m2, nom du locataire/colocataire, délai de résiliation, période de renouvellement du bail, échéance, loyer mensuel, charges mensuelles, loyer annuel net.

Ainsi, l'accès à ces documents est garanti, à moins qu'un intérêt privé ou public prépondérant ne s'y oppose. Parmi les 12 circonstances pouvant justifier le refus de communication au nom d'un tel intérêt prépondérant, énumérées par l'art. 26 al. 2 LIPAD cité plus haut, seule celle de la lettre g) « porter atteinte à la sphère privée ou familiale » est vraisemblable, et par ailleurs implicitement invoquée par l'institution.

Pour qu'il y ait atteinte à la sphère privée ou familiale des locataires de l'immeuble en cause il faudrait préalablement que ceux-ci soit identifiés ou identifiables. L'anonymisation des documents permet d'exclure qu'ils soient identifiés. Le requérant ne sollicite d'ailleurs pas l'accès au nom des locataires de l'immeuble. L'institution considère cependant que malgré la suppression des noms des locataires du document ceux-ci seraient identifiables par la seule prise de connaissance du type d'objets composant l'immeuble. Or, la chose est tout simplement impossible. L'immeuble est, en effet, composé d'appartements de une à douze pièces, correspondant par là à tout l'éventail possible du type d'appartements se trouvant sur le marché locatif. Par ailleurs, les états locatifs non nominatifs ne révèlent aucune particularité susceptible de permettre l'identification d'une personne. A l'évidence, l'institution est faussée dans son raisonnement par le fait qu'elle-même connaît l'identité des locataires. Mais un citoyen lambda, même éclairé, ne peut la déduire des documents. À noter qu'un passage physique au bas de l'immeuble suffirait, par ailleurs, à obtenir l'information.

L'identification des locataires n'étant pas possible à la seule lecture des documents sollicités caviardés, aucune atteinte à la sphère privée n'est réalisée ni a fortiori réalisable.

RECOMMANDATION

Vu ce qui précède, la préposée recommande au département de l'urbanisme d'accorder au requérant le droit de consulter les états locatifs de l'immeuble 2, rue des Granges, pour les années 2008 à 2012, dans la forme remise à la préposée, mais sans lecture possible du nom des locataires.

Elle l'invite à rendre sa décision dans les dix jours à réception de la présente.

Isabelle Dubois
Préposée