



réf : R 2010_0002/08.12.10/ACS

RECOMMANDATION du 8 décembre 2010 en l'affaire P. J. contre la Mairie de Corsier

Par courrier électronique du 19 avril 2010, Monsieur P. J., ci-après le requérant, a sollicité de la Mairie de Corsier un rendez-vous pour « prendre connaissance des PV des commissions de l'Aménagement et des Finances pour l'actuelle législature ». A la suite de la réponse négative de la Commune de Corsier en application de l'article 10 de la loi sur l'administration des communes (ci-après LAC), le requérant a clarifié sa requête initiale par courrier électronique du 26 avril en demandant un « droit d'accès aux documents » basé sur la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données (ci-après LIPAD). En date du 4 mai 2010, la Mairie a envoyé un courrier postal au requérant, mentionnant sous concerne « Rapports des commissions » et refusant sa demande d'accès en faisant valoir que les procès-verbaux des commissions ne sont pas des documents publics conformément à l'article 10 alinéa 5 LAC.

Le requérant a déposé, en date du 10 mai 2010, une demande de médiation, en application de l'article 30 LIPAD. Il demandait l'accès aux rapports des commissions des finances et de l'aménagement de la Mairie de Corsier, qui sont, selon lui, des documents publics qui « n'entrent donc pas dans la catégorie d'exclusion de l'art. 10 al. 5 LAC ».

En date du 12 octobre 2010, la préposée a constaté que la médiation n'a pas abouti.

Par téléphone du 10 novembre 2010, la préposée suppléante a sollicité de la Mairie de Corsier le règlement communal qui lui a été communiqué le même jour. Lors de cet entretien téléphonique, la Mairie de Corsier a exposé que l'indication « les conseillers ont reçu les rapports des commissions qui ont étudié divers projets » figurant sur le site Internet de la commune sous l'onglet « Rapports des commissions » ne signifie pas qu'il existe des rapports des commissions. Les procès-verbaux approuvés des commissions sont envoyés aux conseillers municipaux qui en prennent connaissance sans les divulguer avant les séances plénières. En cas de discussion de ces procès-verbaux non publics au Conseil municipal, le président demande le huis-clos de la séance le temps de traiter l'objet. Il n'existe aucun rapport des commissions au Conseil municipal, parce que la commission présente son projet sous forme de délibérations ou de propositions en séance publique.

Dispositions légales

1. Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données (LIPAD)¹

Aux termes de 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.

¹ reGE A 2 08

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).

La LIPAD définit les conditions auxquelles notamment les communes sont soumises² dans l'organisation des séances publiques, non publiques ou tenues à huis clos.

En son article 16, la LIPAD énonce que les séances des commissions des conseils municipaux ne sont pas publiques, sauf disposition contraire. En son article 22, la LIPAD indique que les communes informent en priorité les habitants de la commune. La loi précise que le devoir d'information et le droit d'accès aux documents n'est pas restreint par le caractère non public d'une séance³. Le devoir d'information peut même subsister en cas de décision prise à huis clos lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant le justifie⁴.

L'article 26 LIPAD précise notamment que sont exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle. Il en va ainsi de la loi sur l'administration des communes.

2. Loi sur l'administration des communes (LAC)⁵

Cette loi stipule que les rapports des commissions municipales sont publics⁶, contrairement aux procès-verbaux qui ne le sont pas.

Art. 10 Commissions

¹ Le conseil municipal peut désigner dans son sein des commissions nommées pour la durée de la législature (commissions permanentes) ou pour étudier un objet déterminé (commissions ad hoc).

² Les commissions sont présidées par un de leurs membres.

³ Les commissions font rapport au conseil municipal sur l'objet de leurs travaux.

⁴ Sauf disposition contraire, les séances des commissions ne sont pas publiques. Elles ont lieu à huis clos pour l'examen des objets à traiter à huis clos devant le conseil municipal.

⁵ Les procès-verbaux des séances de commissions ne sont pas publics.

² Article 3 alinéa 1 a LIPAD

³ Article 6 alinéa 2 LIPAD

⁴ Article 7 alinéa 3 LIPAD « les décisions prises à huis clos font l'objet d'une information adéquate respectueuse des intérêts justifiant le huis clos »

⁵ rsGE B 6 05

⁶ Ils sont présentés au Conseil municipal qui tient des séances publiques (art.18 al. 1 LAC)

3. Règlement du Conseil municipal de Corsier du 24 janvier 2004

En son article 16, intitulé « Consultation », le règlement stipule que les procès-verbaux des séances du Conseil municipal et les rapports de commissions approuvés peuvent être communiqués au public en application de la LIPAD. La consultation sur place est gratuite. Elle a lieu en présence du Maire ou d'une personne désignée par lui, au jour et heure fixés par l'administration municipale.

Sous le « Titre huitième: Commissions municipales », le règlement, article 62, spécifie :

¹ Lors de la première séance de chaque législature, le Conseil Municipal procède à la nomination des Commissions permanentes pour la durée de la législature.

² Les Commissions font rapport au Conseil Municipal sur l'objet de leurs travaux.

³ Le Conseil Municipal en désigne les membres, en veillant à assurer à chaque parti ou groupe composant le Conseil une représentation équitable sur l'ensemble de ces Commissions.

⁴ A l'ouverture de sa première séance, la Commission, sous la présidence provisoire de son doyen d'âge, nomme son Président, son vice-Président et son rapporteur.

⁵ Le proposant décrit à l'article 29, alinéa 4 a voix consultative.

En ce qui concerne les délibérations (article 66 al. 3), il est énoncé que les membres d'une commission sont tenus au secret de fonction quant aux délibérations de ladite Commission jusqu'au moment de la discussion au sein du Conseil municipal.

L'article 67 concerne les rapports des commissions. Il reprend les exigences de l'article 10 de la LAC qui détermine que les commissions municipales font rapport au Conseil municipal sur l'objet de leurs travaux (al. 3). Il stipule:

¹ Les rapports que les Commissions présentent au Conseil Municipal résument l'objet du débat et les opinions exprimées et concluent soit à l'acceptation, soit à la modification, soit au renvoi, à l'ajournement ou au rejet de la proposition examinée.

² Les rapports sont en principe présentés au Conseil Municipal par le rapporteur désigné par la Commission.

³ Il peut y avoir un rapport de majorité et un rapport de minorité sur la même proposition. Dans ce cas, le Conseil Municipal ouvre d'abord la discussion sur le rapport de majorité et ensuite sur le rapport de minorité.

⁴ Les rapports de minorité sont présentés par un membre de la Commission.

⁵ Les rapports de majorité sont soumis au Président de la Commission avant leur envoi à leurs destinataires. Les éventuels rapports de minorité doivent être communiqués au Président de la Commission avant l'envoi à leurs destinataires.

Quant à l'article 68, consacré au procès-verbal, il prévoit :

¹ Chaque Commission décide de cas en cas, si en plus du rapport, un procès-verbal est établi, notamment pour tous les sujets traités qui sont purement informatifs, de même que pour ceux qui ne sont pas en état de faire l'objet d'un rapport.

² Le procès-verbal est rédigé par le rapporteur désigné par la Commission conformément aux articles 62 et 63 ci-dessus, ou à la demande du Président, par le secrétaire de l'administration municipale. Il est adressé aux Conseillers Municipaux, au Maire et ses adjoints.

³ Le procès-verbal résume les opinions émises sans citer le nom des intervenants, à moins qu'il ne s'agisse d'interventions purement informatives.

⁴ Il n'est pas donné lecture des procès-verbaux en séance du Conseil municipal; ils ne sont pas publics.

Enfin, l'article 69 indique que le président de chaque commission, lorsque celle-ci a rempli son mandat, remet au secrétariat de la Mairie les divers rapports, pièces et documents dont

la commission a été saisie pour être classés et conservés dans les archives du Conseil Municipal.

Considérations générales

Pour la doctrine, le droit à l'information est un droit inconditionnel, « un droit de savoir (ce qui se trame dans les coulisses de l'Etat et du pouvoir public), un droit à la curiosité »⁷. La transparence devrait permettre, nous dit Mahon, « d'instaurer ou de rétablir la confiance des particuliers dans l'administration, en favorisant la compréhension du public à l'égard de l'Etat, de ses activités et de ses prestations »⁸. L'auteur poursuit⁹ en affirmant que le droit de savoir est un élément inhérent à toute démocratie, qui tire son fondement dans la souveraineté populaire. Le principe de publicité de l'information introduit un élément de contrôle et de critique de l'activité administrative, une forme décentralisée de contrôle par les citoyens. Mahon affirme qu'une véritable démocratie suppose une communication permanente entre la population et l'administration, car le droit à l'information est plus qu'un instrument de contrôle de l'administration, il permet le dialogue.

L'information passive (l'accès aux documents¹⁰) permet de compléter l'information active¹¹. Pour que l'information soit consultable, elle doit être classée, structurée et des registres doivent être disponibles¹². Füzesséry¹³ explique que le droit d'accès des citoyens et le devoir d'informer des autorités forment un tout, qui permet de fournir une information complète au public. Si l'autorité détermine librement le contenu de l'information qu'elle fournit, l'information passive permet au citoyen de contrôler l'objectivité de l'information fournie. L'auteure précise que si une autorité n'a pas de politique efficace en matière de gestion, d'information et de publication, cela pourrait signifier, dans certains cas, qu'elle tend à entraver l'information passive en ne donnant pas au public les moyens nécessaires pour accéder aux documents qui ne sont pas publiés d'office.

Pasquier et Villeneuve¹⁴ constatent eux que les institutions publiques sont souvent réticentes à publier de manière spontanée et volontaire des informations. Pour ces auteurs, la transparence repose sur le droit non négociable de savoir, qui est le fondement des processus modernes de responsabilisation et de légitimation des autorités publiques. La transparence documentaire constitue, d'une part, un garant du système démocratique en favorisant la bonne gouvernance et en freinant la corruption et, d'autre part, elle est une condition à la participation des citoyennes et citoyens aux processus de production des politiques publiques. Les auteurs ont établi une typologie en matière de non-transparence. Par exemple, ils décrivent que la transparence est « déviée » lorsque l'on donne un caractère politique à un document administratif. Il en va ainsi des documents administratifs qui sont classés indûment dans le registre des exceptions fixées par la loi et qui sont ainsi soustraits au droit d'accès.

En ce qui concerne la volonté du législateur, les travaux préparatoire de la LIPAD¹⁵ ont précisé ce qu'il convenait d'attendre des communes en matière de transparence : « Des

⁷ Mahon, P. « Les enjeux du droit à l'information » in Tanquerel T. et Bellanger F. *L'administration transparente*, Helbing & Lichtenhahn, Faculté de Droit de Genève, 2001, p. 16.

⁸ Op.cit. p. 27.

⁹ Op. cit. .28-30.

¹⁰ Art. 24ss LIPAD

¹¹ Art. 18ss LIPAD

¹² Art. 68 LIPAD qui reprend l'article 41 aLIPAD. Le premier délai qui était fixé à février 2004 a été reporté à décembre 2011.

¹³ Füzesséry Simone, « Le devoir d'informer des autorités: l'autre face de la transparence administrative » in Flückiger A (éd) *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, Schultess, 2006, p.81-97.

¹⁴ Pasquier Martial/ Villeneuve Jean-Patrick « Les entraves organisationnelles à la transparence administrative » Flückiger A (2006), p. 99-118.

¹⁵ In Mémorial Gd-Conseil 54e législature - 3e année - Session 11 (octobre 2000) - Séance 45 du 26.10.2000 36. Projet de loi du Conseil d'Etat sur l'information du public et l'accès aux documents (A 2 08). PL8356

informations doivent également être communiquées sur les activités des conseils municipaux ainsi que sur les séances publiques des commissions de conseils municipaux, et les rapports, études, expertises et prises de position servant à la formation des positions adoptées au sein de ces entités doivent être rendus accessibles, sous réserve d'intérêts prépondérants opposés. L'article 22 est libellé en des termes suffisamment souples pour que les obligations qu'il prévoit ne représentent pas une charge disproportionnée pour les communes. Il sied de rappeler dans ce contexte la règle générale de proportionnalité qui a été introduite à l'article 16 LIPAD, en réponse aux objections formulées dans le cadre de la procédure de consultation, notamment par l'association des communes genevoises. »

Enfin, la jurisprudence a quant à elle clarifié dans de nombreux arrêts les limites au droit d'accès. En particulier, le Tribunal administratif s'est penché à deux reprises sur la question d'un travail « manifestement disproportionné » lors d'une demande d'accès à des documents: « 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'art. 24 al. 1^{er} LIPAD »¹⁶. Dans ce même arrêt, le Tribunal administratif a rappelé que les institutions publiques avaient un délai échéant le 1^{er} mars 2004 pour adopter des systèmes de classement de l'information et de leurs documents permettant la bonne application de la loi et qu'en outre, les nouveaux systèmes de classement, rendus obligatoires par la loi, ne concernaient pas les documents antérieurs à leur mise en œuvre.

La juridiction administrative a ainsi 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 considérable¹⁷. En revanche, un travail visant la mise à disposition de dix arrêts rendus par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et les communes, estimé à une durée de six heures, ne pouvait être qualifié de considérable et encore moins de disproportionné, aucune autre solution n'étant offerte au requérant¹⁸.

Accès aux documents demandés

Ces considérations générales posées, il y a lieu d'examiner dans quelle mesure l'accès aux documents élaborés par les commissions municipales de la commune de Corsier et remis aux conseillers municipaux est possible.

En premier lieu, il convient de saluer le fait que la commune de Corsier se soit dotée, en janvier 2004, d'un règlement municipal précisant de manière claire les obligations découlant de la LIPAD (version de 2001) dans le délai imparti de deux ans après son entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2002.

Ce règlement détaille avec précision les mécanismes de production des différents documents du Conseil municipal et de ses commissions ainsi que les modalités d'accès à l'information. Tant les procès-verbaux du Conseil municipal que les rapports approuvés des commissions peuvent être soumis au public en application de la LIPAD. Les commissions font rapport au Conseil municipal sur l'objet de leurs travaux, lors de séances publiques. Ces rapports doivent résumer l'objet du débat ainsi que les opinions exprimées et prendre une conclusion. Il est prévu qu'il y ait le cas échéant un rapport de minorité et un rapport de majorité.

¹⁶ ATA/564/2008

¹⁷ ATA/231/2006

¹⁸ ATA/307/2008

Le règlement municipal – en son article 68 – met la priorité sur l'établissement d'un rapport et laisse à la Commission le pouvoir de décider si elle veut en plus établir un procès-verbal « notamment pour tous les sujets traités qui sont purement informatifs, de même pour ceux qui ne sont pas en état de faire l'objet d'un rapport ». Le procès-verbal est rédigé par le rapporteur désigné et est adressé aux Conseillers municipaux, au Maire et ses adjoints. Il n'est pas donné lecture des procès-verbaux en séance du Conseil Municipal; ils ne sont pas publics.

Cette réglementation est conforme à la LIPAD qui a pour but de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique. Elle permet d'abord aux commissions d'effectuer leur travail dans la confidentialité et d'examiner sereinement les projets qui sont soumis pour étude, sauvegardant ainsi le processus décisionnel. Dans un deuxième temps, quand un projet est abouti, il fait l'objet d'un rapport au Conseil municipal, lors d'une séance publique à laquelle les administrés ont le loisir de participer. Enfin, les citoyens ont un droit d'accès aux rapports des commissions. La consultation est gratuite, elle a lieu sur place, en présence du Maire ou d'une personne désignée par lui, au jour et à l'heure fixée par l'administration.

Vu ce qui précède, on ne comprend pas la politique actuelle d'information de la Mairie de Corsier. On peut lire sur son site internet les informations suivantes, par exemple:

PROCES-VERBAL DE LA SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL

DU MARDI 9 MARS 2010 à 19h00

(...)

4. RAPPORTS DES COMMISSIONS

Les conseillers municipaux ont reçus les rapports des séances des commissions suivantes :

- ✓ Commission des finances, séance du 21 décembre 2009 présidée par Mme Teysseire
- ✓ Commission de l'aménagement et des constructions – plan directeur, séance du 2 février 2010 présidée par M. Golay
- ✓ Commission des communications et relations publiques, séance du 10 février 2010 présidée par M. Gaham qui rappelle que les personnes qui contribuent à l'élaboration du bulletin communal doivent écrire leurs textes pour le 15 avril prochain. M. Pictet rédigera un texte sur le plan directeur communal et sur les projets du port de Corsier.

Selon les propos de la Mairie, les conseillers municipaux ne reçoivent pas de rapports mais des procès-verbaux confidentiels. Cela implique que si le Conseil municipal veut prendre connaissance d'un objet traité en commission, il se réfère au procès-verbal de ladite commission. Le Maire doit alors prononcer le huis-clos de la séance publique, pour respecter la loi cantonale et le règlement communal qui spécifient que les procès-verbaux des commissions restent secrets. Le dernier procès-verbal publié sur Internet, celui du 28 septembre 2010, mentionne désormais que « les conseillers ont reçu les Procès-verbaux des séances des commissions (...) ».

D'une part, cette pratique est contraire tant à la lettre du règlement communal qu'à celle de la LAC et, d'autre part, elle contrevient à l'esprit et à la lettre de la LIPAD et à l'instauration du principe de transparence, tel qu'il a été exposé ci-dessus.

Il apparaît que la qualification de « procès-verbaux » des documents fournis par les commissaires aux conseillers municipaux est erronée. Le fait que la Mairie les intitule ainsi n'affecte pas leur nature; ils doivent être considérés comme des rapports au sens de l'article 10, alinéa 3 de la LAC. Ils constituent ainsi des documents publics soumis au droit d'accès. Ils peuvent être caviardés dans la mesure où certaines données ou partie du document seraient soustraites à la communication en vertu de l'article 26 LIPAD.

Le refus d'accès aux procès-verbaux des commissions n'est dès lors pas justifié et leur consultation, en tant que rapports des commissions, doit être accordée. On peut estimer, sur la base des informations publiées pour l'année 2010, qu'il y a une dizaine de procès-verbaux

présentés aux conseillers municipaux par an pour les deux commissions concernées par la demande d'accès, soit par extrapolation une quarantaine de documents pour l'actuelle législature. On ne saurait considérer comme manifestement disproportionné le travail demandé pour traiter une quarantaine de procès-verbaux (collecte, copie, caviardage éventuel) en vue de leur mise à disposition du requérant pour consultation à la Mairie.

Afin de permettre aux citoyennes et citoyens de Corsier de participer à la vie publique de leur Commune et exercer leur droit à recevoir de l'information, tel qu'il est prévu par la LIPAD, la Mairie est invitée à appliquer son règlement communal, en particulier ses articles 16 (consultation), 62 al. 2 (commissions permanentes), 66 al 3 (délibérations), 67 (rapports), 68 (procès-verbal) et 69 (classement et archivage). La publication dudit règlement sur le site Internet de la Commune de Corsier serait à cet égard une information susceptible de les intéresser au sens de l'article 18 de la LIPAD.

RECOMMANDATION

Vu ce qui précède, la préposée suppléante **recommande à la Commune de Corsier de donner accès aux documents remis aux conseillers municipaux, intitulés procès-verbaux mais qui valent rapports, par les Commissions de l'aménagement et des constructions et des finances pour l'actuelle législature au requérant**, au sens des articles 24 al. 2 LIPAD, 10 al.3 LAC et 16 du règlement du Conseil municipal de Corsier.

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

Anne Catherine Salberg
Préposée suppléante