

BGer 1C_273/2015 vom 18. September 2015

Bundesgericht, 2015-09-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_273_2015

FR: TF 1C_273/2015 du 18 septembre 2015

IT: TF 1C_273/2015 del 18 settembre 2015

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué, relatif à une demande d'accès à des documents officiels au sens de la LIPAD, constitue une décision finale rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), de sorte que le recours en matière de droit public est en principe ouvert.

La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF). Sa demande d'accès se fonde sur l'art. 24 al. 1 LIPAD, selon lequel "toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la présente loi". Ainsi, indépendamment des motifs de la demande de consultation, la recourante est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme le rejet de sa demande: elle a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 89 al. 1 let. b et c LTF; arrêt 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 1 et les arrêts cités).

Pour le surplus, le recours a été interjeté dans les formes et le délai utiles contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale, de sorte qu'il y aurait lieu d'entrer en matière, sous réserve toutefois de la motivation du recours.

E. 2

La recourante reproche à la cour cantonale une violation des art. 24 à 26 LIPAD. Elle estime que la clause de confidentialité contenue dans la convention de départ ne pourrait permettre aux parties de soustraire celle-ci à l'application de la LIPAD. Le salaire d'un dirigeant d'une institution subventionnée devrait être accessible, dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des ressources de l'institution. L'objection tirée du caractère incomplet des renseignements demandés serait elle aussi étrangère à la LIPAD. Enfin, l'intérêt privé de l'intimé ne saurait l'emporter face à l'intérêt des administrés à connaître les montants payés par une institution subventionnée, cette information étant à même de favoriser la libre opinion des citoyens.

E. 2.1

Lorsqu'il est appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale infra-constitutionnelle (cf. art. 95 let. c LTF; la recourante n'invoque pas l'art. 28 al. 2 de la Constitution genevoise), le Tribunal fédéral limite son examen à l'arbitraire: il ne s'écarter de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 141 I 49 consid. 3.4 p. 53 et les arrêts cités).

Les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 399).

E. 2.2

Le recours est en l'occurrence formé pour violation de dispositions du droit public cantonal. La recourante ne se plaint nullement d'arbitraire dans l'application de ces dispositions et ses motifs ne tendent pas à démontrer que la solution retenue serait non seulement erronée, mais aussi insoutenable. Le recours, qui fait exclusivement valoir une violation simple du droit cantonal, apparaît ainsi irrecevable. En réplique, la recourante relève que certains de ses griefs feraient clairement référence à l'interdiction de l'arbitraire (... "principes manifestement dépourvus de motifs objectifs", "totalement contraire au but poursuivi par le législateur"). Ces expressions ont toutefois pour contexte le préambule du recours, et non sa motivation en droit, laquelle est de nature appellatoire. La question de savoir si et dans quelle mesure on pourrait y voir des griefs de nature constitutionnelle peut néanmoins demeurer indécise, car ceux-ci devraient de toute façon être écartés.

E. 3.1

La cour cantonale a considéré que la clause de confidentialité ne pouvait conduire à exclure l'application de la LIPAD, mais devait être prise en compte dans la pesée des intérêts. Dans la mesure où une telle pesée d'intérêts est expressément prévue à l'art. 26 al. 1 LIPAD, cette considération n'a rien d'insoutenable. Au demeurant, à l'égard des tiers, une clause de confidentialité peut être comprise comme l'expression de la volonté des parties de faire valoir leur intérêt particulier à ce que son contenu ne soit pas dévoilé.

E. 3.2

La recourante considère ensuite que la rémunération des dirigeants des institutions financées par l'Etat devrait être accessible en vertu de la LIPAD. Elle se fonde sur les travaux préparatoires de la loi et reprend l'exemple qui y est mentionné. On ne saurait toutefois déduire de cet exemple (honoraires d'un mandataire externe pour un mandat spécifique) que le législateur aurait voulu soumettre à une publicité inconditionnelle le salaire régulier des employés d'institutions subventionnées; l'atteinte à la sphère privée n'est en effet pas comparable dans les deux cas. La révélation de l'entier du salaire implique en effet une atteinte nettement plus importante à la sphère privée de l'employé que lorsque sont révélés, pour le mandataire concerné, les honoraires relatifs à un mandat ponctuel.

E. 3.3

L'art. 25 al. 1 LIPAD définit comme documents accessibles tous les supports d'informations "relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique"; les exemples figurant à l'alinéa 2 de la même disposition (rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions) se rapportent essentiellement à l'accomplissement proprement dit des tâches de l'institution. Il faut au demeurant constater que cette énumération ne fait pas précisément allusion à la rémunération des employés et en tout cas pas aux conventions particulières passées avec les

membres du personnel. De ce point de vue également, il n'est dès lors pas arbitraire de considérer que les salaires et autres indemnités allouées aux employés ne font pas nécessairement partie de cette catégorie de renseignements.

E. 3.4

Quant aux autres griefs de la recourante, ils se rapportent à la pesée des intérêts en présence.

E. 3.4.1

Du côté du travailleur, la demande de consultation par un tiers de son dossier personnel doit être en principe interdite sur la base de la protection de sa personnalité (cf. art. 26 al. 2 let. g LIPAD). Cependant, notamment s'il s'agit d'une personne occupant une haute fonction et si la demande d'accès au dossier concerne la part de la convention de départ relative au règlement financier de la fin des rapports de travail, cette protection peut céder le pas devant l'intérêt public à connaître de quelle manière un conflit a été réglé. Un tel intérêt est en effet incontestable du point de vue de la connaissance par le public de l'usage fait par l'autorité des ressources financières de l'Etat (cf. notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3609/2010, du 17 février 2011, rendu à la suite de l'ATF 136 II 399 ; cette dernière jurisprudence, rendue en application du droit fédéral - art. 6 LTrans -, se rapporte aux indemnités de départ versées par la Confédération à deux hauts fonctionnaires, collaborateurs directs d'un conseiller fédéral non réélu. L'affaire avait connu un retentissement médiatique important et il convenait notamment de vérifier si les indemnités de départ étaient conformes aux dispositions légales applicables). De son côté, l'Etat peut aussi, cas échéant, faire valoir un intérêt à préserver pro futuro le secret quant aux modalités de règlement des conflits de travail survenant avec ses collaborateurs.

E. 3.4.2

En l'occurrence, si l'intérêt public à connaître le montant prévu par la convention de départ est indéniable, celui des parties à maintenir cette information secrète l'est également. Il faut ainsi prendre en compte que l'intimé n'est pas un collaborateur rétribué directement par l'Etat, puisque la Fondation B. _____ est un organisme de droit privé. Par ailleurs, ainsi qu'il a été relevé précédemment, ni les salaires, ni l'indemnité de départ ne font l'objet de dispositions spécifiques de la LIPAD. Dans ces circonstances, il n'y a pas arbitraire à faire prévaloir l'intérêt privé dont se prévalent les deux intimés, quand bien même une solution différente - telle que préconisée par le préposé cantonal - aurait également pu se concevoir.

E. 4

Le recours doit par conséquent être rejeté, en tant qu'il est recevable. Conformément aux art. 66 al. 1 et 68 al. 3 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante, de même que les indemnités de dépens allouées aux intimés qui obtiennent gain de cause en étant assistés de mandataires professionnels.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.