

GE_GERICHTE ATA/988/2025 vom 9. September 2025

GE Cour de justice, 2025-09-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_988_2025

FR: GE_GERICHTE ATA/988/2025 du 9 septembre 2025

IT: GE_GERICHTE ATA/988/2025 del 9 settembre 2025

Erwägungen

E. 1

Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 LPA - E 5 10 ; art. 60 al. 1 LIPAD).

E. 2

Se pose en premier lieu la question de savoir si le recourant dispose d'un intérêt digne de protection pour attaquer la décision entreprise, ce que conteste l'intimée.

E. 2.1

À teneur de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée sont titulaires de la qualité pour recourir. La chambre administrative a déjà jugé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/1454/2024 du 10 décembre 2024 consid. 3.1 ; ATA/1078/2024 du 10 septembre 2024 consid. 2.1

- 6/12 - A/875/2025 et l'arrêt cité ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 184 n. 698). Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué, qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait, doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 143 II 506 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_593/2019 du 19 août 2020 consid. 1.2). Il faut donc que le recourant ait un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 143 II 578 consid. 3.2.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_536/2021 du 7 novembre 2022 consid. 1). Un intérêt purement théorique à la solution d'un problème est de même insuffisant (ATF 144 I 43 consid. 2.1).

E. 2.2

En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant est le destinataire de la décision entreprise. Celle-ci l'autorise certes à consulter le document dont il a sollicité l'accès. Elle restreint toutefois son droit d'accès, en interdisant l'obtention de copies dudit document. Or, comme on le verra, la LIPAD consacre un droit à l'obtention de copies en cas de droit d'accès aux documents sollicités. Il s'ensuit que le recourant a un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision, en tant qu'elle retient que la reproduction du document

litigieux n'est pas autorisée. Le recourant a partant qualité pour recourir.

E. 3

Le litige ne porte que sur la conformité au droit de la décision de l'intimée de refuser la reproduction de la page 4 de la directive n° 2 de la direction du contrôle. Le principe de la consultation par le recourant dudit document, non caviardé, a été admis par l'autorité intimée dans la décision contestée, si bien qu'il n'est plus litigieux.

E. 3.1

La LIPAD régit l'information relative aux activités des institutions et la protection des données personnelles (art. 1 al. 1 LIPAD). Elle comporte deux volets. Le premier concerne l'information du public et l'accès aux documents ; il est réglé dans le titre II (art. 5 ss LIPAD). Le second porte sur la protection des données personnelles, dont la réglementation est prévue au titre III (art. 35 ss LIPAD). L'adoption de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration pour faire primer celui de la publicité. Toutefois, l'application de la LIPAD n'est pas inconditionnelle. En effet, dans la mesure où elle est applicable, elle ne confère pas un droit d'accès absolu, mais prévoit des exceptions, aux fins notamment de garantir la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions (ATA/427/2020 du 30 avril 2020 consid. 5 ; Mémorial du Grand Conseil [ci-après : MGC] 2000/VIII 7641 p. 7694 ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9680 ss, 9697 et 9738). L'application des restrictions au droit d'accès implique une juste

- 7/12 - A/875/2025 pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9680).

E. 3.2

La LIPAD s'applique aux institutions, établissements et corporations de droit public cantonaux et communaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. c LIPAD). L'art. 24 LIPAD prévoit que toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD (al. 1). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (al. 2). La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'État peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copie papier, ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail. Le Conseil d'État règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs et en tenant compte des besoins particuliers. L'autorité informe le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émolument et lui en communique le montant (art. 28 al. 7 LIPAD). Les émoluments en cas de remise de copie papier de documents sont précisés à l'art. 24 LIPAD. Le droit d'accès aux documents est cependant restreint aux conditions de l'art. 26 LIPAD. L'application desdites restrictions implique une juste pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9680). Sont soustraits au droit d'accès les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose (art. 26 al. 1 LIPAD ; art. 7 al. 1 LIPAD). Tel est notamment le cas de directives organisationnelles qui visent à aménager des mesures de surveillance ou de contrôle dans les domaines de la sécurité de l'État, de la sécurité publique, des relations internationales de la Suisse et de la fiscalité notamment, et qui ont pour but de prévenir la commission d'infractions à des lois ou des règlements (art. 7 al. 2 let. a LIPAD). 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

que l'art. 26 LIPAD commande de protéger (art. 27 al. 4 LIPAD).

E. 3.3

Selon les travaux parlementaires relatifs à la LIPAD, dès lors qu'un document doit être considéré comme accessible à une personne en vertu de ce principe de transparence (et non en vertu des dispositions sur la protection des données personnelles ou des droits inhérents à la qualité de partie à une procédure), il n'y a pas de raison d'en refuser l'accès à d'autres personnes, conformément à l'axiome couramment exprimé en anglais par les mots « access to one - access to all » (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7691). Le droit d'accès est défini comme un droit de consultation sur place ainsi qu'un droit à l'obtention de copies (à l'instar de l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration), à l'exclusion d'un droit à l'obtention d'explications orales sur les documents (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7692).

- 8/12 - A/875/2025 L'art. 27 al. 4 LIPAD répond à une préoccupation de proportionnalité en même temps qu'il doit servir de base légale à des charges susceptibles d'assortir la communication de documents en lieu et place d'un simple refus d'accès ou d'un accès différé à un document (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7700). Cet instrument peut servir utilement d'alternative à un simple refus d'accès (MGC 2000 49/X9678, p. 9698)

E. 3.4

Au plan fédéral, non concerné ici, la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration fédérale, en garantissant notamment l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans), et renverse ainsi le principe du secret des activités administratives au profit de celui de la transparence (ATF 136 II 399 consid. 2.1 ; 133 II 209 consid. 2.3.1 ; FF 2003 1807, p. 1819). Selon l'art. 6 LTrans, toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités (al. 1). Elle peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie. La législation sur le droit d'auteur est réservée (al. 2). Le droit d'accès est limité, différé ou refusé, dans les situations prévues à l'art. 7 al. 1 LTrans. Selon le message relatif à LTrans, en garantissant l'accès à « toute personne » (art. 6 al. 1), c'est-à-dire au « public » (voir art. 1), le principe de transparence garantit une information collective : lorsque l'accès à un document officiel est accordé à une personne, il doit l'être à toutes (« access to one ; access to all »). Une restriction de l'accès à certaines personnes ou à certains groupes de personnes est, par principe, exclu (FF 2003 1807, p. 1843). Si une restriction du cercle des destinataires était possible, on risquerait, par ce biais, de voir réintroduite l'exigence de la justification d'un intérêt pour accéder à certains types de documents. L'autorité peut assortir sa décision d'une charge, même si l'art. 7 al. 1 LTrans, ne le précise pas expressément. En vertu du principe de proportionnalité et compte tenu de l'intérêt public à la transparence, l'autorité peut avoir recours à cet instrument à chaque fois qu'elle serait concrètement en droit de refuser l'accès à l'information. Il n'est donc pas exclu, suivant les circonstances, de n'accorder dans un cas concret qu'un accès individuel en application du principe de proportionnalité. Ainsi, par exemple, les proches d'un Suisse victime d'un enlèvement à l'étranger auront la possibilité de consulter le dossier afin de pouvoir se faire une idée des mesures prises par les autorités pour le sauver. Si cette consultation devait automatiquement conduire à rendre ces documents accessibles à l'ensemble du public, il serait logiquement nécessaire d'en refuser l'accès à la famille, puisque cette publicité risquerait de mettre en péril l'opération. Tel

n'est pourtant pas le sens et le but du principe de transparence. Le mécanisme proposé par le projet est dual : ou bien un document est public (il est accessible), ou bien il n'est pas accessible selon la loi sur la transparence. Ceci ne signifie pas cependant qu'il est interdit à l'administration de définir de manière plus précise le domaine des documents officiels non accessibles (FF 2003 1807, p. 1847).

- 9/12 - A/875/2025

E. 3.5

Dans un arrêt 1C_604/2015, le Tribunal fédéral a admis le recours formé par une association contre le refus d'accès, confirmé par la chambre administrative, à une directive du Ministère public « précisant la politique pénale à l'égard des étrangers multirécidivistes en situation irrégulière ». Il a notamment retenu que la directive n'avait pas d'effet contraignant à l'égard des magistrats du Ministère public. Le simple fait de rendre accessible cette directive n'avait pas d'incidence sur la capacité de prendre une décision particulière dans une situation précise. Dans la mesure où la directive a pour but d'assurer une certaine uniformité dans l'application de la loi pénale, l'autorité pouvait être amenée à motiver davantage ses décisions dans les cas où elle entendrait s'écarter de la pratique généralement suivie. Cette obligation de motiver ne saurait toutefois constituer une entrave au processus décisionnel au sens de l'art. 26 al. 2 let. c LIPAD. Dans la mesure où la directive tend à unifier la pratique dans le domaine de la poursuite pénale et des peines applicables à certaines infractions, il existe un intérêt à ce que celle-ci soit rendue accessible (arrêt du Tribunal fédéral 1C_604/2015 du 13 juin 2016 consid. 5).

E. 3.6

En l'espèce, comme indiqué, l'objet du litige est limité à la décision de l'intimée de refuser la reproduction du document auquel le recourant a sollicité l'accès. Le principe de l'accès à ce document par le recourant n'est plus litigieux. En effet, suivant la recommandation du PPDT, l'intimée a autorisé la consultation par le recourant du document non caviardé dans les locaux de l'AFC-GE. Il ressort de la décision entreprise que le refus d'autoriser la reproduction du document litigieux est motivé par le risque lié à une diffusion incontrôlée du seuil mentionné dans la directive au sens de l'art. 7 al. 2 let. a RIPAD. Selon l'autorité, le fait de rendre public le seuil mentionné dans le document litigieux, sans autre explication du contexte dans lequel cette directive de contrôle interne est appliquée, présente un risque dans le fait qu'une telle communication pourrait à tort faire croire au public que les infractions portant sur des montants inférieurs au seuil indiqué pourraient être traitées par l'AFC-GE de façon différente ou avec un contrôle interne moins fort que celles portant sur des montants plus élevés que ce seuil. Or, tel n'est pas le cas. L'intimée rappelle au demeurant que tous les dossiers sensibles, indépendamment du montant en jeu, sont supervisés par la direction du contrôle. Avec ce raisonnement, l'intimée perd toutefois de vue que la pesée des intérêts en présence a déjà été effectuée dans l'examen du droit à la transparence et qu'au terme de celui-ci, le recourant s'est vu reconnaître un droit d'accès au document sollicité, non caviardé du montant du seuil justifiant une supervision du dossier par la direction du contrôle. Quand bien même l'intimée ait qualifié cette recommandation de « discutabile et entachée d'une erreur de logique », elle ne l'a pas moins suivie. Or, comme indiqué ci-avant, lorsque l'accès à un document officiel est accordé à une personne, il doit l'être à toutes (« access to one : access to all »). Sur la base de ce principe, l'art. 24 al. 2 LIPAD prévoit que l'accès comprend la consultation sur

- 10/12 - A/875/2025 place des documents et l'obtention de copies. La LIPAD consacre ainsi un véritable droit à l'obtention de copies en cas de droit d'accès aux documents sollicités, ce qui ressort d'ailleurs explicitement des travaux préparatoires. C'est également le régime prévu par le droit fédéral (art. 6 al. 2 LTrans) duquel s'est inspiré le législateur cantonal dans l'élaboration de la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_678/2023 du 9 décembre 2024 consid. 3.1.3 et les références citées, en particulier l'arrêt du Tribunal fédéral 1P.601/2003 du 26 novembre 2003 consid. 2.4 ; ATA/786/2025 du 22 juillet 2025 consid. 2). Certes, il n'est pas exclu que l'autorité puisse, dans des circonstances particulières, assortir sa décision d'une charge, en prévoyant que celle-ci ne s'adresse qu'à une personne déterminée. Il ressort toutefois du système prévu par le législateur que l'autorité ne peut avoir recours à cet instrument que dans l'hypothèse où elle serait concrètement en droit de refuser l'accès à l'information. Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence. Les parties s'accordent en effet à dire que la directive litigieuse est une directive organisationnelle qui vise à aménager les mesures de contrôle en matière fiscale. Elle est partant en principe soumise au droit d'accès. Contrairement à ce que semble soutenir l'intimée, l'exception de l'art. 7 al. 2 let. a RIPAD est inapplicable in casu. Dans sa recommandation, la préposée adjointe a relevé qu'elle ne voyait pas en quoi la connaissance du seuil à partir duquel le dossier était soumis à la direction de contrôle aurait pour effet de faciliter la soustraction fiscale ou de prévenir la commission d'infractions. Il convient de la suivre sur ce point. Comme l'indique la préposée adjointe, la situation serait différente si la directive mentionnait des seuils à partir desquels des justificatifs pourraient être requis pour contrôler la légalité des déductions opérées. Or, dans le cas présent, la directive se limite à mentionner un seuil indicatif justifiant une supervision du dossier par la direction du contrôle. L'intimée a d'ailleurs précisé, dans la décision litigieuse, que tous les dossiers sensibles, indépendamment du montant en jeu, étaient supervisés par la direction du contrôle. Partant, le simple fait de rendre accessible cette directive n'aura pas d'incidence sur la possibilité de soumettre des dossiers à la supervision de la direction du contrôle, même lorsque le seuil litigieux n'est pas atteint. On ne voit dès lors pas en quoi la connaissance de tels seuils serait de nature à entraver directement l'action de l'administration. Enfin, aucune autre exception au droit d'accès n'apparaît réalisée. Il existe, au demeurant, et bien que cela ne soit pas déterminant dès lors que la demande d'accès n'a pas à faire état d'un intérêt particulier, un intérêt public à ce qu'un accès soit donné à la directive litigieuse, dans la mesure où celle-ci tend à unifier la pratique dans le domaine du contrôle fiscal. C'est partant à tort que l'intimée n'a pas autorisé la reproduction du document consulté. Le recours sera ainsi admis et la décision entreprise annulée en tant qu'elle retient que la reproduction du document consulté n'est pas autorisée. Le recourant a droit

- 11/12 - A/875/2025 à la remise d'une copie du document sollicité, étant rappelé qu'un émolument peut être perçu par l'intimée conformément aux art. 28 al. 7 LIPAD et 24 RIPAD.

E. 4

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu et une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée au recourant, à la charge de l'intimée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

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