

Rapport présenté par la médiatrice :

M^{me} Christine Sayegh

Date de dépôt: 28 avril 2003

Messagerie

Rapport annuel au Grand Conseil concernant la médiation en matière d'information du public et d'accès aux documents (LIPAD)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 5 octobre 2001, le Grand Conseil de la République et canton de Genève votait le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'information du public et l'accès aux documents (ci-après en abrégé : LIPAD) dans le texte issu des travaux de la commission judiciaire (PL 8356-A) ainsi que l'entrée en vigueur fixée au 1^{er} mars 2002.

C'est ainsi qu'en application de l'article 30, alinéa 1, LIPAD (A 2 08), le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, a élu dans sa session des 21 et 22 février 2002 la soussignée en qualité de médiatrice et M. Michel Balestra, en qualité de médiateur suppléant.

Au 1^{er} mars 2003, la LIPAD était en vigueur depuis un an et conformément à l'article 31, alinéa 5, LIPAD, j'ai le plaisir de vous adresser le premier rapport d'activité qui se présente comme suit :

1. Demandes de médiation

Onze demandes émanant de huit requérants sont parvenues au secrétariat de la médiatrice, en date des 18 et 19 avril, 26 juin, 8 août, 15 et 21 octobre, 11 novembre 2002 et 19 février 2003.

Toutes les demandes remplissaient les conditions exigées par la loi (art. 32, al. 2, LIPAD) pour être déclarées recevables.

Une requête a été renvoyée au Tribunal administratif pour raison de compétence, ne relevant pas du domaine de la médiation. S'agissant d'une décision prise en application de l'article 28, alinéa 7, LIPAD ayant trait à la contestation d'un émoulement pour la remise de copies de documents, la voie de droit est un recours direct au Tribunal administratif (art. 37, ch. 2, LIPAD).

2. Résultats de la procédure de médiation

- Médiation réussie : 3
- Médiation en voie d'aboutissement : 1
- Echec de la médiation avec constat motivé et recommandations : 5
- Médiation en cours : 2
- Décision sur incompétence en raison de la matière et transfert à l'autorité compétente : 1

3. Procédures portées au Tribunal administratif

En cas d'échec de la médiation, la médiatrice formule à l'adresse du requérant ainsi que de l'institution (ou des institutions) concernée(s) une recommandation écrite sur la communication du document considéré. L'institution (ou les institutions) concernée(s) rend(ent) alors dans les 10 jours une décision sur la communication dudit document (art. 32, al. 5, LIPAD). Cette décision est sujette à recours au Tribunal administratif.

Sur les cinq décisions rendues par les institutions concernées, deux ont fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif en date respectivement des 19 septembre 2002 et 14 février 2003. A cette occasion, le Tribunal administratif a octroyé un délai à la médiatrice pour communiquer ses observations, lesquelles se sont limitées au transfert de la requête dont elle a été saisie et ses recommandations.

4. Commentaires

Les onze demandes de médiation déposées pendant cette première année d'activité résultent de trois oppositions de tiers à la communication d'un document et huit refus de l'institution sollicitée.

Sur les dix médiations terminées, trois ont abouti et sur les sept échecs, seules deux ont été portées au Tribunal administratif, ce qui démontre que 80 % des litiges ont pu être réglés en suite de la décision de l'institution concernée.

5. Activités du médiateur

L'activité du médiateur revêt un aspect juridique non négligeable. En effet, s'il recueille de manière informelle l'avis des institutions et personnes concernées comme le prévoit l'article 32, alinéa 3, LIPAD, il y a lieu préalablement de vérifier si la requête de médiation remplit les conditions de recevabilité, à savoir si elle est adressée dans le délai de dix jours à compter de la confirmation écrite de l'intention de l'institution (art. 32, al. 2, LIPAD) ou, en l'absence de déterminations de l'institution, si le requérant ou l'opposant à la demande d'accès peut néanmoins saisir le médiateur (art. 32, al. 2, ph. 2, LIPAD).

Cet examen de recevabilité de la requête fait appel à des notions juridiques. Ensuite et dans l'hypothèse d'un échec de la médiation, il y a lieu de ne pas perdre de vue le rôle du médiateur, qui ne prend pas une décision sujette à recours, et qui doit formuler ses recommandations soit en fonction des éléments de convergence des parties concernées, soit en rappelant le but de la LIPAD sans pour autant aborder le droit de fond, compétence qui appartient à la juridiction qui sera éventuellement saisie.

Il y a lieu de relever que dans les trois cas où le Tribunal administratif a été saisi, soit deux recours et un transfert pour raison de compétence, cette juridiction a considéré la médiatrice comme partie à la procédure.

Il vient d'en être de même de la part du Tribunal fédéral pour l'affaire dont il vient d'être saisi, suite à la décision du Tribunal administratif, du 21 janvier 2003 notifiée le 19 février 2003.

Ainsi, ensuite d'une réunion de travail entre la médiatrice et le médiateur suppléant, il est apparu que non seulement la tâche du médiateur avait un aspect formel qui nécessitait une formation juridique, mais encore que son rôle n'était pas terminé avec le constat motivé d'échec de la médiation.

Une réflexion est en cours et le résultat, voire les propositions, seront contenus dans le prochain rapport annuel.

6. Activité annexe

Il y a lieu de saluer l'effort d'accès à l'information fait par les institutions et les collectivités publiques en général. Cela a nécessité une activité annexe de la médiatrice qui a fréquemment été consultée pour prendre son avis sur des règlements internes en matière de LIPAD, ainsi que la possibilité de mettre certains documents sur le site Internet.

La chancellerie d'Etat a par ailleurs régulièrement transmis par l'intermédiaire de la direction des affaires juridiques les procès-verbaux des séances tenues dans le cadre du groupe de travail interdépartemental « Information du public, archives publiques et protection des données ».

7. Organisation du service de médiation : secrétariat

En application de l'article 30, alinéa 2, LIPAD, le médiateur dispose d'un secrétariat rattaché administrativement à la chancellerie d'Etat. C'est le lieu de constater que la direction des affaires juridiques a organisé de manière efficace le secrétariat assuré par M^{me} Laurence Gargantini Niggeler, grandement appréciée par la médiatrice et le médiateur suppléant.

Enfin, le Conseil d'Etat fixe le mode de rémunération du médiateur ainsi que les conditions auxquelles le financement de son activité peut être mis à la charge d'autres institutions que l'Etat (art. 30, al. 3, LIPAD). C'est ainsi que, dans sa séance du 9 octobre 2002, le Conseil d'Etat a décidé, conformément à l'extrait du procès-verbal, que le mode de rémunération du médiateur/trice et de son/sa suppléant/e est fixé comme suit :

1. une indemnité forfaitaire de base de 3000 F est allouée chaque année au/à la titulaire et à son/sa suppléant-e;
2. le traitement des requêtes de médiation relatives à l'accès à des documents donne lieu au versement d'une indemnité horaire de 200 F, sur la base d'un décompte trimestriel sommaire établi respectivement par le médiateur/la médiatrice et son/sa suppléant-e pour l'activité qu'ils/elles ont déployée à cette fin (chaque demi-heure entamée donnant droit à une indemnité de 100 F);
3. la rémunération du médiateur LIPAD est imputée au budget de la chancellerie d'Etat (rubrique 110200.300.45 « Jetons de présence »).

En l'espèce et pour la période du 1^{er} mars 2002 au 30 mars 2003, l'activité déployée par la médiatrice a été de 9700 F et celle du médiateur suppléant de 3000 F, indemnité forfaitaire comprise.

8. Conclusion

L'entrée en vigueur de la LIPAD a concrétisé un changement de culture en instaurant le principe de la transparence des activités de l'Etat de Genève selon trois principes :

1. la publicité des séances des institutions au sens de l'article 2 LIPAD,
2. l'information du public, à savoir la communication spontanée d'informations par les institutions (art. 16 LIPAD),
3. l'accès aux documents donnant droit à toutes personnes de consulter et d'obtenir copie de documents (art. 24 LIPAD).

Les services de l'Etat de Genève et les autres institutions concernés ont fait des efforts d'information plus particulièrement sur leur site Internet et il est en conséquence prématuré, après une année d'application, de savoir si le nombre de requêtes adressées au secrétariat de la médiatrice est significatif, puisque l'information active des institutions s'est développée de manière importante, a contribué à mieux faire connaître les activités étatiques et a certainement permis à beaucoup de personnes de trouver la majorité des réponses aux questions qu'elles se sont posées. Toutefois, le réflexe de la transparence des activités de l'Etat doit encore mieux s'ancrer dans les institutions qui disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la LIPAD pour s'adapter aux exigences de la loi.

Ce n'est probablement qu'au cours de cette deuxième année d'application de la LIPAD, que la médiatrice verra ses tâches concrètement élargies à la centralisation des normes et directives que les institutions éditent pour assurer l'application de la LIPAD ainsi qu'à la collection des données nécessaires pour l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre de cette loi, voire proposer, le cas échéant, des modifications légales ou réglementaires.

Veillez agréer, Monsieur le président du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les députés, Monsieur le président du Conseil d'Etat, Mesdames et Messieurs les conseillers d'Etat, l'assurance de notre considération distinguée.