



## Demande d'accès à des documents relatifs à un possible changement de nom de rue

### Recommandation du 2 octobre 2023

#### I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate:

1. Par courrier du 4 août 2023, Me A a sollicité la mise sur pied d'une médiation, suite au refus de la Ville de Genève de lui donner accès aux documents démontrant la large acceptation de la part de la population ou les oppositions concernant un possible changement de nom de la rue Sautter.
2. A l'appui de sa demande, elle a joint un courrier de la Ville de Genève du 25 juillet 2023 indiquant que les documents querellés ne pouvaient pas être transmis, car un intérêt public prépondérant s'y opposait, l'accès aux documents étant propre à entraver notablement le processus décisionnel. La Ville de Genève a précisé dans son courrier que les documents sollicités « *faisaient partie intégrante du dossier d'ores et déjà déposé par la Ville de Genève auprès de la Commission cantonale de nomenclature en vue de l'examen du changement de nom de la rue Sautter. L'éventuelle communication des documents en question ne manquerait pas d'entraver le processus décisionnel en cours, dans la mesure où ladite Commission serait susceptible de faire l'objet de pressions, ce qui ne saurait être accepté* ».
3. Une médiation a eu lieu le 4 septembre 2023, en présence de la requérante, accompagnée de deux de ses associés, de M. B (responsable LIPAD de la Ville de Genève) et du Préposé cantonal. Elle n'a pas abouti sur un accord.
4. En date du 26 septembre 2023, la Préposée adjointe a pu prendre connaissance des documents querellés, en vue de la rédaction de la présente recommandation.

#### II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit:

5. Selon l'art. 9 al. 3 Cst-GE, l'activité publique s'exerce de manière transparente, conformément aux règles de la bonne foi, dans le respect du droit fédéral et du droit international. Conformément à l'art. 28 al. 2 Cst-GE, toute personne a le droit de prendre connaissance des informations et d'accéder aux documents officiels, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose.
6. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).
7. S'agissant de son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques, la LIPAD a ainsi pour « *but de favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique* » (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD).
8. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève: « *La transparence des activités étatiques et para-étatiques visée par la LIPAD a pour finalité de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation des citoyens à la vie publique. En raison de l'importance que les collectivités publiques ont prise dans la vie*

*moderne, une transparence accrue dans leur fonctionnement est de nature à permettre une meilleure formation de l'opinion publique. Elle est propre également à renforcer l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et à les inciter à mieux s'investir dans la prise des décisions démocratiques. Dans une démocratie semi-directe, qui appelle fréquemment les citoyens aux urnes sur les sujets les plus variés, la recherche d'une participation accrue grâce à une opinion publique librement formée présente un intérêt majeur » (MGC 2000 45/VIII 7676).*

9. Le volet relatif à la transparence s'applique aux institutions publiques cantonales et communales genevoises désignées à l'art. 3 al. 1 de la loi, en particulier aux « communes, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent » (litt. b).
10. Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).
11. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28 al. 1 LIPAD). Le droit d'accès aux documents est ainsi un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection.
12. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).
13. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD).
14. 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 (art. 25 al. 3 LIPAD).
15. 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 al. 4 LIPAD).
16. Le principe de transparence n'est pas absolu. L'accès aux documents est restreint par différentes exceptions s'il existe un intérêt prépondérant au maintien du secret prévu à l'art. 26 LIPAD.
17. Selon l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, sont soustraits au droit d'accès les documents dont l'accès est propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution.
18. Selon l'exposé des motifs accompagnant cette disposition, « *il s'agit de préserver la faculté des organes et administrations des institutions de réfléchir, de consulter, de rédiger plusieurs projets d'une éventuelle décision avant d'arrêter son choix. Plutôt que de supprimer purement et simplement l'accès à des documents préparatoires tant que la décision n'a pas été prise, la formule retenue limite le refus d'accès aux documents relatifs à une décision en préparation au cas où une telle communication serait de nature à entraver notablement le processus décisionnel, par souci de ne pas vider le principe de la transparence de sa substance. Il importe également que la communication de documents ne compromette pas des négociations en cours, que*

*ce soit sur un plan purement politique (par exemple dans le cadre de discussions avec les représentants de la fonction publique), sur le plan de relations avec d'autres institutions ou collectivités publiques, sur le plan de relations de droit public (par exemple en matière d'octroi de concessions) ou encore sur le plan de relations contractuelles soumises au droit privé » (MGC 2000 45/VIII 7696).*

19. Le Tribunal administratif a considéré que *« l'idée du législateur est d'éviter que l'administration soit mise sous une pression publique trop forte qui l'empêcherait ainsi de se forger une opinion en toute objectivité et sérénité »* (ATA/647/2007 du 18 décembre 2007). Dans le cas d'espèce, il a retenu que tel n'était pas le cas, car l'émetteur du rapport n'avait plus la maîtrise du processus décisionnel, entièrement concentré dans les mains du destinataire et que le rapport datait de plus de deux ans sans qu'une décision n'ait été prise à son sujet, éléments plaidant en faveur de la publicité dudit rapport. On ne voyait pas quel processus décisionnel pourrait être entravé par sa remise. Dans le même sens, la Cour de justice a considéré qu'une large diffusion d'un rapport du service du contrôle financier, une fois les premières mesures mises en œuvre, serait de nature à faciliter l'application des recommandations admises par le Conseil administratif (ATA/427/2020 du 30 avril 2020).
20. Par contre, la Chambre administrative de la Cour de justice a retenu le bien-fondé de cette exception après avoir examiné un contrat et ses annexes entre les SIG et une société; elle a considéré que les citoyens avaient le droit de prendre connaissance des contrats qui n'avaient plus qu'une valeur historique, mais que certaines annexes contenant des indications sur le potentiel énergétique des sites concernés étaient susceptibles de divulguer des données couvertes par le secret d'affaires, d'avantager des concurrents, d'affaiblir la position des SIG dans ses négociations avec des partenaires potentiels et, partant, tombaient sous le coup de l'exception prévue par l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD. Les SIG étaient ainsi en droit de refuser la transmission de ces deux documents pour cette raison (ATA/560/2015 du 2 juin 2015).
21. 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 la 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 (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD).
22. De plus, 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 (art. 27 al. 3 LIPAD).
23. En ce qui concerne particulièrement la procédure d'accès aux documents, en application de l'art. 30 al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
24. Le Préposé cantonal mène la procédure de médiation de manière informelle, en recueillant la position des institutions et des personnes concernées sur le document demandé et sur son accès, selon un mode de communication adapté à la complexité de la requête et conformément au principe d'économie de procédure. Il entend les parties et peut les réunir. Il s'efforce de les amener à un accord. Il leur soumet, si nécessaire, des propositions (art. 10 al. 8 et 9 RIPAD).

25. Dans ces limites, c'est au Préposé cantonal qu'il incombe de déterminer les modalités de la médiation. Dans leur pratique, le Préposé cantonal et la Préposée adjointe organisent des rencontres de médiation lors desquelles ils font signer aux participants un engagement à la médiation qui souligne la confidentialité du processus. Ce document est également signé par la personne qui représente le Préposé cantonal durant la procédure (soit le Préposé cantonal, soit la Préposée adjointe).
26. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit de la rédaction de la recommandation, en faisant de sorte que, lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.
27. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
28. Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée. La recommandation doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10 al. 11 RIPAD).

### **III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère:**

29. A teneur de l'art. 1 al. 1 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; RSGe B 6 05), la Ville de Genève est l'une des 45 communes du canton de Genève. De la sorte, elle est soumise à la LIPAD, conformément à son art. 3 al. 1 litt. b.
30. Présentement, la requérante sollicite auprès de la Ville de Genève l'accès aux documents démontrant la large acceptation de la part de la population ou les oppositions concernant un possible changement de nom de la rue Sautter.
31. L'art. 24 al. 1 LIPAD pose le principe du droit d'accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi.
32. Parmi lesdites exceptions, l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD prévoit que sont soustraits au droit d'accès les documents dont l'accès est propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution. Le but de cette disposition est de permettre à l'administration de se forger une opinion sans être soumise à une pression publique trop forte (ATA/647/2007 du 18 décembre 2007), ainsi que de préserver la faculté des organes et administrations des institutions de réfléchir, de consulter, de rédiger plusieurs projets d'une éventuelle décision avant d'arrêter son choix (MGC 2000 45/VIII 7696).
33. Les dispositions relatives à la dénomination des rues figurent aux art. 13 et suivants du règlement sur les noms géographiques et l'adressage des bâtiments, du 30 septembre 2009 (RNGAB; RSGe L 1 10.06). Selon l'art. 14 RNGAB, le Conseil d'Etat arrête la dénomination de toutes les rues (artères) et des objets topographiques du canton. Il peut déléguer cette compétence au département. De plus, il tient compte des propositions émanant de la commune intéressée, ainsi que du préavis de la commission, sauf cas exceptionnels.

34. Dans le cas d'espèce, les documents querellés font partie du dossier déposé par la Ville de Genève auprès de la Commission cantonale de nomenclature. Ils seront ainsi pris en compte par cette dernière pour émettre son préavis à l'attention du Conseil d'Etat. Ensuite, ce dernier se déterminera. Le processus décisionnel est donc en cours et les documents sollicités font partie des éléments sujets à examen dans le cadre dudit processus.
35. Force est de constater qu'à ce jour, les documents querellés tombent précisément sous le coup de l'exception de l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, dans la mesure où leur publicité pourrait entraver le processus décisionnel de la Commission cantonale de nomenclature et du Conseil d'Etat.
36. Toutefois, conformément à l'art. 27 al. 3 LIPAD, l'accès au document doit être différé jusqu'au terme susceptible d'être précisé plutôt que simplement refusé, lorsque l'obstacle à la communication d'un document a un caractère temporaire. Ainsi, une fois la décision du Conseil d'Etat arrêtée, l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD ne fera plus obstacle à l'accès aux documents requis. Ils pourront donc être transmis à la requérante, moyennant caviardage des données personnelles de tiers (noms, prénoms, adresses, signatures, ainsi que tout élément rendant une personne identifiable, conformément à la définition de l'art. 4 LIPAD).
37. Dès lors, au vu de ce qui précède, il est recommandé de ne pas transmettre à la requérante les documents requis jusqu'à ce que la décision du Conseil d'Etat concernant l'éventuel changement de nom de la rue Sautter soit prise. Une fois cette décision prise, les documents querellés pourront être transmis, moyennant caviardage des données personnelles de tiers.

### **RECOMMANDATION**

38. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à la Ville de Genève de maintenir son refus de transmettre les documents démontrant la large acceptation de la part de la population ou les oppositions concernant un possible changement de nom de la rue Sautter, et ce, jusqu'à ce que la décision du Conseil d'Etat soit prise.
39. Une fois la décision du Conseil d'Etat prise, le Préposé cantonal recommande à la Ville de Genève de donner accès à la requérante aux documents requis, moyennant caviardage des données personnelles de tiers.
40. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la Ville de Genève doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).
41. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:
- Me A
  - M. B, responsable LIPAD de la Ville de Genève, Secrétariat général, rue de la Croix-Rouge 4, 1204 Genève

Joséphine Boillat  
Préposée adjointe

*Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique concernée de l'informer de la suite qui sera donnée à la présente recommandation.*