



Demande d'accès à un rapport d'expertise commandé par le Conseil administratif de la Ville de Genève, relatif au dépôt patrimonial du Carré-Vert

Recommandation du 28 mai 2024

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

1. Par courriel du 15 mars 2024, M. X, journaliste, a requis la mise sur pied d'une médiation par le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal).
2. A ce propos, il explique avoir fait parvenir à la Ville de Genève, par courrier du 12 février 2024, une demande LIPAD adressée au Département de l'aménagement, des constructions et de la mobilité, formulée en ces termes : "*[j]'*aimerais pouvoir consulter le rapport d'expertise de M. Biemann commandé par le Conseil administratif et qui porte sur le dépôt d'arts du Carré Vert, qui ne peut être exploité à satisfaction. Le 7 mars, le Conseil administratif m'a informé qu'il n'accédait pas à ma requête, mentionnant diverses raisons qui figurent dans son courrier, ci-joint".
3. Dans son courrier recommandé du 7 mars 2024 refusant de faire droit à la requête du journaliste, le Conseil administratif de la Ville de Genève justifie son refus en invoquant l'art. 26 al. 2 let. c à f LIPAD, l'art. 26 LIPAD et 7 al. 3 RIPAD, ainsi que l'art. 28 al. 4 LIPAD.
4. Selon le Conseil administratif, le document sollicité, une expertise relative à des dégâts observés sur le dépôt patrimonial du Carré-Vert, concerne douze parties différentes et met en jeu d'importants intérêts, notamment économiques. Cette expertise doit encore faire l'objet de compléments et est au cœur de négociations entre les différents intervenants; ainsi, dans la mesure où elle est appelée à évoluer, en fonction des discussions en cours et des précisions/adjonctions qui doivent encore y être apportées par l'expert, "*il n'est pas possible, pour l'heure*", d'en donner l'accès.
5. De même, toujours selon le Conseil administratif, "*les pourparlers en cours entre les parties, lesquels exigent un nécessaire climat de confiance entre elles, fait indéniablement obstacle à toute diffusion, même partielle, du contenu de l'expertise, sauf à compromettre l'issue des négociations et à engager la responsabilité de la Ville de Genève quant aux conséquences financières qui en résulteraient*".
6. Par ailleurs, le Conseil administratif est d'avis que le document sollicité dévoile manifestement des secrets d'affaires, car il examine, de façon approfondie, les prestations des différentes entreprises/sociétés qui sont intervenues dans la construction du dépôt patrimonial. Ces secrets ne sauraient être divulgués sans que l'avis des tiers concernés n'ait été recueilli au préalable. Or, à ce jour, aucune démarche en ce sens n'a encore été initiée.
7. Enfin, le Conseil administratif affirme que l'expertise sollicitée est un rapport échangé uniquement au sein du Conseil administratif, de sorte qu'elle est, dans tous les cas de figure, soustraite du droit d'accès.

8. Une rencontre de médiation a eu lieu le 15 avril 2024, en présence du Préposé cantonal, du requérant et de M. B, responsable LIPAD de la Ville de Genève. Elle n'a pas abouti.
9. Dans le but de pouvoir rendre sa recommandation, la Préposée adjointe a requis de M. B, le 30 avril 2024, la transmission du rapport auquel l'accès avait été sollicité par M. X.
10. Par courriel du 6 mai 2024, le secrétariat de M. B a transmis le document demandé, intitulé *"Rapport d'expertise commune, rapport final de l'expertise commune, Questions complémentaires, Dépôts patrimoniaux de la Ville de Genève, Rue du Stand 22 à 1204 Genève"*, daté du 31 octobre 2023, ainsi que ses annexes, constituées essentiellement de pièces techniques.
11. Par courriel du 7 mai 2024, la Préposée adjointe a accusé réception du rapport précité et de ses annexes. Elle a constaté, cependant, que l'expertise du 20 octobre 2022 ne figurait pas parmi les documents envoyés, alors qu'elle faisait l'objet de la demande. Elle l'a donc requise également en précisant, si besoin l'était, qu'une fois sa recommandation rendue, tous les documents seraient détruits.
12. Le 13 mai 2024, le secrétariat de M. B a transmis l'expertise sollicitée, du 20 octobre 2022, ainsi que ses annexes.
13. Il convient de relever que la présente demande intervient dans un contexte déjà très médiatisé, qui concerne le dépôt patrimonial du Carré-Vert, destiné à conserver à long terme et dans des conditions adéquates de sécurité et de gestion du climat, plusieurs collections patrimoniales de divers musées, fonds et bibliothèques. De nombreux documents et écrits ont déjà été rendus publics, suite à la constatation de défauts, à la réception des travaux, qui empêchent une exploitation normale du site.
14. A ce propos, dans un communiqué de presse du 6 février 2024, le Conseil administratif de la Ville de Genève relevait que *"[l]e rapport d'expertise remis fin octobre 2023 indique principalement que les chapes doivent être intégralement refaites et que certaines installations assurant le maintien du climat doivent être changées. (...) Le rapport d'expertise est désormais finalisé et les négociations vont pouvoir être engagées avec toutes les parties présentes du dossier. (...) Les négociations engagées sont menées dans un cadre strictement confidentiel jusqu'à ce qu'un accord ait été trouvé. En annexe, se trouve un état de situation intermédiaire remis au Conseil municipal, qui indique les éléments techniques complémentaires concernant ce dossier. A ce stade et afin de préserver les négociations avec les parties à la convention d'expertise, le Conseil administratif n'entrera pas dans les détails du contenu de l'expertise ni sur le montant du dommage. Aucune autre communication ne sera faite tant que les négociations n'auront pas abouti"* (<https://www.geneve.ch/actualites/depot-patrimonial-carre-vert-conseil-administratif-engage-suite-operations-informe-conseil-municipal>, consulté le 24 mai 2024).
15. De plus, la Ville de Genève a émis un "point de situation intermédiaire concernant le dépôt patrimonial de la rue du Stand 22" à l'attention du Conseil municipal en date du 1^{er} février 2024, joint au communiqué de presse susmentionné. La conclusion de ce point intermédiaire est la suivante: *"Le contenu inestimable que les dépôts renferment oblige la Ville de Genève à se montrer plus qu'intransigeante sur les conditions climatiques nécessaires à la conservation pérenne des collections et surtout les chapes doivent impérativement répondre aux exigences de fonctionnement requises*

par la Ville de Genève. Le Conseil s'engage à poursuivre les études pour déterminer les travaux complémentaires à engager et les procédures d'autorisation à requérir auprès des autorités compétentes, qu'il s'agisse des travaux préconisés par l'expert ou des éventuels travaux de mise aux normes. Il s'assurera que la Ville de Genève soit totalement indemnisée du dommage subi. Le Conseil administratif demande donc au Conseil municipal de prendre acte du résumé des conclusions de l'expertise, ainsi que de la nécessité de déposer un projet de délibération pour réaliser les travaux de réfection et couvrir les frais annexes de la mise en conformité, délibération qui sera déposée lorsque les parties à la convention d'expertise auront signé un accord global portant sur l'exécution des travaux et la répartition du dommage. Le Conseil administratif s'est également engagé à répondre aux questions du CFI et de la Cour des comptes et reviendra auprès du Conseil municipal à l'issue des négociations. A cet égard, et afin de garantir l'intégrité des parties participant à l'expertise, et d'entamer les négociations dans un climat de confiance, l'expertise restera confidentielle jusqu'à la dépose de la délibération municipale" (<https://www.geneve.ch/document/point-situation-intermediaire-depots-patrimoniaux>, consulté le 24 mai 2024).

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

1. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1^{er} 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).
2. 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 let. a LIPAD).
3. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève: *"[l]a 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 prises 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).
4. 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).
5. 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.
6. 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).

7. 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).
8. 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).
9. 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).
10. Selon la Cour de justice, "*par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LIPAD*" (ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 5.a).
11. Il ressort de la jurisprudence applicable à la LTrans que si l'institution publique décide de limiter ou de refuser l'accès à des documents officiels, elle doit alors démontrer que les conditions aux exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce (arrêt du TF 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3). A cet égard, ses explications doivent être convaincantes, à savoir être précises et claires, complètes et cohérentes (arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1; Recommandation du PFPDT du 29 août 2018). Si l'institution publique ne parvient pas à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, elle supporte les conséquences du défaut de preuve et l'accès doit en principe être accordé (arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2)
12. 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.
13. Tel est notamment le cas si l'accès au document est susceptible d'entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution (art. 26 al. 2 let. c LIPAD). Le but du législateur avec cette disposition est, d'une part, de préserver la faculté des institutions de réfléchir, de consulter, de rédiger plusieurs projets avant d'arrêter leur choix et de limiter de la sorte 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. D'autre part, il sied 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).
14. Cette exception à la transparence a été invoquée à diverses reprises par des institutions publiques genevoises, de sorte que la jurisprudence a pu en préciser les contours. Le Tribunal administratif a retenu que le fait que l'émetteur du rapport n'ait plus la maîtrise du processus décisionnel, entièrement concentré dans les mains du destinataire et que le rapport date de plus de deux ans sans qu'une décision n'ait été prise à son sujet, sont des éléments plaidant en faveur de la publicité dudit rapport, car on ne voit pas quel processus décisionnel pourrait être entravé par sa remise. Il a ajouté 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", ce qui n'était pas le cas en l'espèce (ATA/647/2007 du 18 décembre 2007). 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). En outre, dans un arrêt portant sur deux extraits du procès-verbal du Conseil administratif relatifs au contenu des dispositions prises par le Conseil administratif dans le domaine du contrôle du contenu des affiches apposées sur le domaine public de la Ville de Genève, la Cour n'a pas retenu l'exception de l'entrave au processus décisionnel. En effet, ces extraits ne donnaient aucune indication sur la façon dont les magistrats de la ville ont été amenés à arrêter les critères, ni d'indication sur la position adoptée par l'un ou l'autre des membres de l'autorité collégiale et ne faisaient que donner le résultat du processus décisionnel, de manière objective (ATA/1099/2017 du 18 juillet 2017).

15. Dans certaines affaires toutefois, la Chambre administrative de la Cour de justice a retenu le bien-fondé de l'exception soulevée par les institutions publiques. Par exemple, 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).
16. Selon l'art. 26 al. 2 let. d et e LIPAD, sont soustraits au droit d'accès les documents qui sont de nature à compromettre l'ouverture, le déroulement, ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi ou à rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives. Ces deux dispositions établissent le lien entre la LIPAD et, principalement, les lois de procédure.
17. Conformément à l'art. 26 al. 2 let. f LIPAD, l'accès aux documents peut être refusé s'il est propre à rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (art. 26 al. 2 litt. f LIPAD). Cette lettre constitue un renvoi à l'art. 39 al. 9 LIPAD (ATA/758/2015 du 28 juillet 2005 consid. 9b; ATA/767/2014 du 30 septembre 2014 consid. 3c; ATA/919/2014 du 25 novembre 2014 consid. 4b). Or, selon l'art. 39 al. 9 LIPAD, la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si une loi ou un règlement le prévoit explicitement (litt. a) ou qu'un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b). Selon l'exposé des motifs relatif au PL 8356: "*La lettre f coordonne quant à elle l'application de la LIPAD avec la législation (au sens large) sur la protection des données personnelles, dont l'application est d'ailleurs également réservée par l'article 2, alinéa 4 LIPAD*" (Mémorial du Grand Conseil genevois 2000 45/VIII 7697).
18. L'art. 26 al. 2 let. i LIPAD réserve la protection des secrets professionnels ou d'affaires. A cet égard, le législateur avait relevé que, si les entrepreneurs ou autres fournisseurs de prestations entrant en contact avec les institutions publiques doivent admettre d'emblée d'agir dans la transparence, il importe néanmoins que de telles relations ne les mettent pas dans une situation d'infériorité par rapport à des concu-

rents en mettant ces derniers au bénéfice d'informations normalement confidentielles (MGC 2000 45/VIII 7697-7698).

19. Finalement, conformément à l'art. 26 al. 3 LIPAD, *"les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la présente loi"*. Cette disposition est complétée par l'art. 7 al. 3 RIPAD qui dispose que *"sont également soustraits au droit d'accès au sens de l'article 26, alinéa 3, de la loi les notes, avis de droit, correspondances, courriels, rapports et autres écrits échangés : a) entre membres du Conseil d'Etat, de délégations de celui-ci, du collège des secrétaires généraux ou des collèges spécialisés; b) entre cadres supérieurs de la fonction publique ou collaborateurs de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat ainsi qu'entre ces cadres ou proches collaborateurs et les membres des collèges visés à la lettre a"*.
20. Cette exception a fait l'objet de plusieurs décisions judiciaires. Selon le Tribunal fédéral, *"seuls les documents faisant état d'une proposition ou d'une opinion exprimée par un membre de l'autorité collégiale peuvent être concernés. Etendre l'application de cette disposition à n'importe quel document, quel qu'en soit le contenu, sous prétexte qu'il aurait été produit à l'intention de l'autorité dans la perspective d'une prise de décision, va de manière insoutenable à l'encontre du principe de transparence posé par la loi"* (arrêt du Tribunal fédéral 1C_277/2016 du 29 novembre 2016). Ainsi, un rapport d'un mandant externe ayant pour but de proposer une vision intégrée de la fonction RH et destiné au Conseil administratif ne peut être soustrait au droit d'accès sur la base de l'art. 26 al. 3 LIPAD. De même, des documents adressés à une tierce personne ne peuvent être considérés comme des documents internes (ATA/576/2917 du 23 mai 2017 consid.12). En effet, le Tribunal administratif avait précisé que tant qu'un message n'avait pas été transmis à une personne étrangère au bureau, il s'agissait d'une note échangée entre les membres d'une autorité collégiale ainsi qu'avec leur collaboratrice; dès le moment où le document en question a été acheminé à une autorité extérieure, il a perdu cette qualité (ATA/195/2010 du 23 mars 2010).
21. 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 même, 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 est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
27. 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).
28. Le Préposé cantonal et la Préposée cantonale 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.

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. Le requérant sollicite l'accès à un rapport d'expertise relatif au dépôt patrimonial du Carré-Vert.
31. La Préposée adjointe constate que le document dont il est question se compose de deux rapports, l'un du 20 octobre 2022, et le second du 31 octobre 2023, ainsi que de nombreuses annexes techniques. Elle relève que le communiqué de presse du 6 février 2024 de la Ville au sujet du dépôt patrimonial du Carré-Vert et le document qui y est annexé font état du suivi de la situation, ce qui démontre que la Ville de Genève reconnaît l'intérêt du public à être informé à cet égard. Dans le rapport intermédiaire public rédigé à l'attention du Conseil municipal, la Ville indique que "*le Conseil administratif s'est également engagé à répondre aux questions du CFI et de la Cour des comptes et reviendra auprès du Conseil municipal à l'issue des négociations. A cet égard, et afin de garantir l'intégrité des parties participant à l'expertise, et d'entamer les négociations dans un climat de confiance, l'expertise restera confidentielle jusqu'à la dépose de la délibération municipale*".
32. En premier lieu, la Ville de Genève estime ainsi que la remise du document querellé serait susceptible d'entraver notablement son processus décisionnel ou sa position de négociation (art. 26 al. 2 let. c LIPAD), à tout le moins jusqu'à l'issue desdites négociations, selon le rapport intermédiaire susmentionné.
33. A cet égard, il sied de relever que le premier rapport de cet ensemble de documents remonte à plus d'un an et demi. Cependant, il fait partie d'un tout, dont le dernier écrit date du 31 octobre 2023, écrit qui rassemble des réponses à des questions complémentaires au rapport d'octobre 2022. Ces documents s'inscrivent dans un contexte de négociations en cours, engagées, selon la Ville, dans un cadre strictement confidentiel comme cela ressort du communiqué de presse du Conseil administratif du 6 février 2024 et de son courrier au requérant du 7 mars 2024. Toutefois, contrairement

à ce qu'avance le Conseil administratif dans son courrier du 7 mars 2024, il ne semble plus que l'expertise requise soit encore amenée à évoluer, en fonction des discussions en cours. Il ressort en effet de son communiqué du 6 février 2024 que ledit rapport est actuellement finalisé et que, sur cette base, les négociations pourront être engagées avec toutes les parties prenantes au dossier. Cependant, le processus décisionnel et de négociation est lui, actuellement en cours. La révélation d'éléments, notamment techniques, et des responsabilités respectives des corps de métiers en cause, assortis au rapport demandé, pourrait effectivement mettre le Conseil administratif de la Ville de Genève sous pression, voire affaiblir sa position dans le cadre des négociations et, de la sorte, entraver le processus décisionnel. Dès lors, il sied de retenir un intérêt public prépondérant au maintien secret du document requis à ce jour. Dès lors, l'exception prévue à l'art. 26 al. 2 let. c LIPAD trouve application.

34. La Préposée adjointe relève toutefois le caractère temporaire de l'obstacle à la communication, au sens de l'art. 27 al. 3 LIPAD. En l'occurrence, s'il est délicat d'établir le terme susceptible de l'aboutissement des négociations en cours, l'on peut retenir que l'exception prévue par l'art. 26 al. 2 let. c LIPAD ne s'opposera plus à ce que le rapport soit rendu public au plus tard lors de la dépose de la délibération municipale, conformément au rapport intermédiaire du 1^{er} février 2024 susmentionné.
35. Il sied encore d'examiner si les autres exceptions invoquées par la Ville de Genève s'opposent à la publicité du rapport, lorsque les négociations auront abouti.
36. S'agissant de l'argument selon lequel l'expertise requise serait un document de nature à compromettre l'ouverture, le déroulement, ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi ou à rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives, la présente autorité ne voit pas bien en quoi l'art. 26 al. 2 let. d et e LIPAD trouverait à s'appliquer en l'occurrence. En effet, aucune procédure en cours n'est évoquée et le Conseil administratif n'avance aucun argument plus détaillé qui pourrait aller dans ce sens. L'on ne saurait donc retenir cette exception.
37. Quant à l'application de l'art. 26 al. 2 let. f LIPAD, la Préposée adjointe relève que, pour l'essentiel, l'expertise demandée et ses annexes sont des documents de nature technique, ou des devis, établis dans le but de mettre en conformité les nombreux défauts relevés sur le site du dépôt patrimonial du Carré-Vert. Si des données personnelles y figurent, elles ne le sont qu'en quantité minime et il serait aisé de les caviarder.
38. Enfin et s'agissant de la question du secret d'affaires, la Ville considère qu'il s'oppose à la divulgation des documents sollicités, en tous les cas sans avoir consulté les tiers concernés; elle indique: "*en ce que le document sollicité examine, de façon approfondie, les prestations des différentes entreprises/sociétés qui sont intervenues dans la construction du dépôt patrimonial, il dévoile manifestement des secrets d'affaires*". La Préposée adjointe doute que les documents soumis contiennent des secrets d'affaires, à savoir des données qui seraient de nature à provoquer une distorsion de la concurrence. A cet égard, le cas échéant, un accès partiel doit toujours être préféré à un simple refus d'accès. Les mentions à soustraire au droit d'accès peuvent être caviardées (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD).
39. Finalement, la Ville de Genève, dans son courrier du 7 mars 2024, considère que l'accès audit document doit être "*dans tous les cas de figure*" refusé, l'expertise sollicitée étant un "*rapport échangé uniquement au sein du conseil administratif*". Sur ce point, il est difficile de la suivre. D'une part, elle semble admettre elle-même que le rapport ne sera plus confidentiel lors de la dépose de la délibération municipale y re-

lative, selon son communiqué de presse du 6 février 2024. D'autre part, le rapport a été émis par un expert externe et l'argumentation retenue par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_277/2016 du 29 novembre 2016 peut s'appliquer *mutatis mutandis*: "seuls les documents faisant état d'une proposition ou d'une opinion exprimée par un membre de l'autorité collégiale peuvent être concernés. Etendre l'application de cette disposition à n'importe quel document, quel qu'en soit le contenu, sous prétexte qu'il aurait été produit à l'intention de l'autorité dans la perspective d'une prise de décision, va de manière insoutenable à l'encontre du principe de transparence posé par la loi". En l'espèce, le document ne fait pas état d'une proposition ou d'une opinion exprimée par un membre de l'autorité collégiale.

RECOMMANDATION

40. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à la Ville de Genève de refuser l'accès au rapport d'expertise relatif au dépôt patrimonial du Carré-Vert jusqu'à – au plus tard - la dépose de la délibération municipale y relative.
41. 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).
42. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à :

M. X

M. B, Responsable LIPAD de la Ville de Genève, Palais Eynard, 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 de bien vouloir le tenir informé de la suite donnée à la présente recommandation en lui faisant parvenir une copie de sa décision.
--