



## Demande d'accès à des documents en mains du Département des institutions et du numérique

### Recommandation du 16 septembre 2024

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

1. Le 19 février 2024, X. s'est adressé à la direction juridique du Département des institutions et du numérique (DIN) pour obtenir une copie des rapports du Service des affaires communales (SAFCO, ex-Service de surveillance des communes) et de la Société fiduciaire d'expertise et de révision (SFER), de mai 2018, sur "*l'affaire des heures supplémentaires de la commune de Vandoeuvres*".
2. Il a, par la suite, envoyé au DIN de nombreux messages complétant sa demande initiale.
3. En l'absence de réponse, l'intervention du Préposé cantonal a été sollicitée.
4. Le 2 mai 2024, la responsable LIPAD du DIN a informé le requérant que le SAFCO n'avait établi ni rapport ni facture sur l'affaire des heures supplémentaires de la commune de Vandoeuvres. Quant au rapport établi par la SFER à ce sujet à la demande de cette dernière, il demeurait confidentiel. Le SAFCO ne détenait pas de facture à ce sujet. La commune avait été consultée et avait considéré que le rapport de la SFER pouvait être remis moyennant le caviardage des noms à des fins de protection de la personnalité et la consultation de la personne concernée. Pour la responsable LIPAD, dans la mesure où cette dernière n'avait jamais accédé au rapport de la SFER, il lui semblait judicieux que le Préposé cantonal prenne position à cet égard. Etait mentionnée la possibilité de saisir ce dernier dans le délai de dix jours.
5. Le 13 mai 2024, le requérant a notamment expliqué dans un mail adressé au Préposé cantonal qu'il avait alerté sa hiérarchie sur ce qu'il estimait être des mensonges et menaces pour disculper la comptable et l'ancienne maire, ce qui lui avait valu un blâme, puis son licenciement. Etant à l'origine de l'enquête diligentée contre la comptable, il regrettait de ne pas avoir été auditionné, alors même qu'il avait des éléments essentiels à communiquer. Il se sentait "*comme un paria qu'il fallait à tout prix éliminer*".
6. Le jour suivant, l'intéressé a fait parvenir au Préposé cantonal la liste des documents dont l'accès était requis, à savoir :
  - 1. La facture de la SFER, envoyée au SAFCO ou directement à la commune ;
  - 2. Le rapport de la SFER ;
  - 3. Le rapport du SAFCO à la commune ;
  - 4. Le rapport intermédiaire des avocats de la commune et procès-verbal d'audition de la comptable ;
  - 5. Les 41 documents en lien avec ce rapport intermédiaire ;

- 6. Les extraits des comptes et budgets de 2000 à 2018 où apparaissait une mention des quelque 40'000.- d'heures supplémentaires annuelles de l'ex-comptable ;
  - 7. Les notes d'honoraires de l'étude BMG de 2018 à ce jour ;
  - 8. Les extraits des comptes et budgets de 2018 à ce jour où apparaissent les montants relatifs à ces factures, le cas échéant avec les descriptifs correspondants, permettant de les identifier, en marge de la ligne budgétaire correspondante ;
  - 9. La sanction infligée à la comptable ;
  - 10. La récupération des agendas papier du susnommé ;
  - 11. La récupération du dossier suspendu portant la mention "PERSONNEL" ;
  - 12. L'accès à sa messagerie professionnelle pour *"emporter tous les éléments privés se trouvant dans la messagerie (à l'instar de toutes les autres données personnelles), comme le prévoient les directives fédérales en la matière, et accessoirement pour disposer des mêmes armes que la commune dans le litige, dans la mesure où elle a elle-même justifié son blâme et mon licenciement à peu près uniquement par le contenu de certains de mes courriels"* ;
  - 13. Le dossier personnel de l'ex-comptable ;
  - 14. Le rapport de l'organe de révision sur l'exercice 2017, établi en 2018.
7. Le 22 mai 2024, le Préposé cantonal a indiqué au susnommé qu'il allait proposer une rencontre de médiation afin de faire avancer le dossier. La responsable LIPAD du DIN était en copie, afin qu'elle prenne position sur la liste des documents mentionnée ci-dessus.
8. Une séance de médiation s'est déroulée le 11 juin 2024 en présence du demandeur, de la responsable LIPAD du DIN et de la Préposée adjointe.
9. Elle n'a pas abouti.
10. Le requérant a, par la suite, transmis un nombre important de mails au Préposé cantonal.
11. Le 11 juillet 2024, la responsable LIPAD du DIN s'est positionnée ainsi sur les documents querellés :
- *"1. Facture de la SFER, qu'elle ait été envoyée au SAFCO ou directement à la commune. Réponse : le SAFCO ne dispose pas de ce document. Il faut vous adresser à la Commune.*
  - *2. Rapport de la SFER. Réponse : Tout comme la Commune, nous nous opposons à sa remise dans la mesure où il comporte des données personnelles sensibles (art. 4 litt. b ch. 4 LIPAD).*
  - *3. Rapport du SAFCO à la commune. Réponse : il est joint au présent message et dûment caviardé.*
  - *4. Rapport intermédiaire des avocats de la commune et procès-verbal d'audition de la comptable. Réponse : Le SAFCO dispose uniquement du rapport intermédiaire. Ce document fait partie d'une procédure administrative, laquelle est définie comme une données personnelles sensibles au sens de l'art. 4 litt. b ch. 4 LIPAD. Nous n'entendons pas remettre ce document pour cette raison.*

- 5. Les 41 documents en lien avec ce rapport intermédiaire (à comparer avec les documents en ma possession). Réponse : le SAFCO ne dispose pas de ces documents.
  - 6. Extraits des comptes et budgets de 2000 à 2018 où apparaissait une mention des quelque FR. 40'000.- d'heures supplémentaires annuelles de l'ex-comptable. Réponse : le SFACO ne dispose pas de ce niveau de détails dans les comptes qui lui sont remis par la Commune.
  - 7. Notes d'honoraires de l'étude BMG de 2018 à ce jour. Réponse : le SAFCO n'en dispose pas. Il faut adresser votre demande à la Commune.
  - 8. Extraits des comptes et budgets de 2018 à ce jour où apparaissent les montants relatifs à ces factures, le cas échéant avec les descriptifs correspondants, permettant de les identifier, en marge de la ligne budgétaire correspondante : les documents en mains du SAFCO ne comportent pas ce niveau de détails.
  - 9. Sanction infligée à la comptable. Réponse : une sanction fait partie des données personnelles sensible (art. 4 litt. b ch. 4 LIPAD) et à ce titre, sa divulgation constituerait une atteinte à la personnalité concernée.
  - 10. Récupération de mes agendas papier confisqués. Réponse : il vous appartient de vous adresser à la Commune.
  - 11. Récupération du dossier suspendu portant clairement la mention "PERSONNEL". Réponse : il vous appartient de vous adresser à la Commune.
  - 12. Accès à ma messagerie professionnelle pour "emporter tous les éléments privés se trouvant dans la messagerie (à l'instar de toutes les autres données personnelles)", comme le prévoient les directives fédérales en la matière, et accessoirement pour disposer des mêmes armes que la commune dans le litige, dans la mesure où elle a elle-même justifié mon blâme et mon licenciement à peu près uniquement par le contenu de certains de mes courriels. Réponse : Il vous appartient de vous adresser à la Commune.
  - 13. Dossier personnel de l'ex-comptable. Réponse : le SAFCO n'en dispose pas. Même s'il en disposait, le SAFCO ne pourrait vous le remettre pour des raisons évidentes de protection de la personnalité de l'ex-comptable. Il y a un intérêt privé prépondérant de l'ex-comptable, soit la protection de sa personnalité, à ce que son dossier ne soit pas divulgué face à votre intérêt privé à avoir connaissance du contenu de ce dossier.
  - 14. (nouveau) Le rapport de l'organe de révision sur l'exercice 2017, établi en 2018 : je vous laisse le soin de vous adresser à la Commune, dans la mesure où il s'agit de l'annexe au rapport administratif 2017, publié sur le site de la commune. Comme vous l'aviez indiqué, c'est le rapport de 2016 qui est annexé au rapport 2017 et non le rapport 2017. Il s'agit probablement d'une erreur de la Commune".
12. Dans un courriel du 11 août 2024 adressé au Préposé cantonal, le demandeur évoque plusieurs recommandations de ce dernier, notamment celle du 17 avril 2023 (<https://www.ge.ch/document/32190/telecharger>), relative à un enseignant diffamé par un élève qui sollicitait l'accès à la sanction infligée à l'élève, afin de se reconstruire.
13. Le 15 août 2024, le requérant a fait savoir au Préposé cantonal qu'il souhaitait une recommandation. Seuls demeuraient querellés les points 2 (rapport de la SFER), 4 (rapport intermédiaire des avocats de la commune et procès-verbal d'audition de la

comptable) et 9 (sanction infligée à la comptable), le DIN ayant indiqué ne pas être en possession des autres documents requis.

14. Le 26 août 2024, le Préposé cantonal s'est adressé à la responsable LIPAD du DIN afin de convenir d'un rendez-vous pour prendre connaissance des trois documents mentionnés au paragraphe précédent.
15. Le 9 septembre 2024, il a été reçu par la précitée, qui lui a donné l'accès aux documents en sa possession. Elle lui a par ailleurs confirmé oralement que les documents numérotés 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 et 14 n'étaient pas en possession du SAFCO.
16. Dans la foulée, la responsable LIPAD du DIN a fait parvenir un message au Préposé cantonal comportant les trois documents querellés. Pour elle, ces derniers comportent des données personnelles et des données personnelles sensibles. Leur révélation porterait atteinte à la sphère privée de l'ex-comptable de la commune. Partant, il se justifiait de ne pas les remettre. En particulier, le rapport de la SFER du 20 avril 2018 comporte des données personnelles sensibles et constitue un document faisant partie de la procédure administrative enclenchée suite à la suspicion d'irrégularités commises par la comptable de la commune. Le rapport intermédiaire des avocats de la commune du 20 avril 2018 fait partie d'une procédure administrative, laquelle est définie comme une données personnelle sensible. Quant à la sanction du 14 mai 2018 à l'encontre de la comptable, des raisons de protection de la personnalité et le fait qu'il s'agit d'une sanction administrative s'opposaient à la transmission.

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

17. 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).
18. 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).
19. 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).
20. 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).

21. 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.
22. 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).
23. 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).
24. 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).
25. 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).
26. 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.
27. 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).
28. 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).
29. L'institution peut notamment refuser de donner suite à une demande d'accès lorsque l'accès aux documents est propre à rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (art. 26 al. 2 litt. f LIPAD). La lettre f a donné lieu à plusieurs arrêts de la Cour de justice afin de clarifier cette exception ; exception qu'il ne faut cependant pas admettre trop facilement selon elle, "*sauf à priver de toute effectivité –vu que presque tous les documents détenus par l'administration contiennent des données concernant des tiers – la volonté du législateur de renverser, avec l'application de la LIPAD, le principe du secret de l'administration pour faire primer celui de la publicité (MGC 2000/VIII 7694)*" (ATA/560/2015 du 2 juin 2015).

30. Par données personnelles ou données, la LIPAD vise toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable (art. 4 litt. a LIPAD). Sont de même qualifiées de données personnelles sensibles, notamment, les données personnelles sur la santé, la sphère intime ou des sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b ch. 2 et 4 LIPAD).
31. La Cour a précisé que *"l'exception au droit d'accès prévue à l'art. 26 al. 2 let. f LIPAD vise à ce que l'accès aux documents ne rende pas inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers. Ces restrictions légales-ci sont prévues à l'art. 39 LIPAD (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015 consid. 9; ATA/767/2014 précité). La communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé est réglée par l'art. 39 al. 9 LIPAD" (ATA/213/2016 du 8 mars 2016, consid. 7b). Ainsi, l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD renvoie à l'art. 39 al. 9 LIPAD s'agissant de la possibilité de divulguer à une personne de droit privé des documents contenant des données personnelles. Cette dernière disposition requiert l'existence d'un intérêt privé digne de protection du requérant, devant être mis en balance avec l'intérêt privé des personnes au sujet desquelles lesdites données sont traitées. Au demeurant, la LTrans ne connaît pas d'exception similaire. Son art. 7 al. 2 se réfère uniquement à la notion de sphère privée, prévue en droit genevois par l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD.*
32. Par exemple, à la suite d'une demande d'accès à une décision concernant une sanction administrative infligée à un médecin, la Cour de justice a considéré qu'il y avait un intérêt privé manifeste du médecin à ce que les sanctions disciplinaires le concernant, autres que celles publiées dans la FAO, ne soient pas dévoilées à des tiers et que cet intérêt s'opposait à la communication requise (ATA/767/2014 du 30 septembre 2014).
33. Selon l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD, l'accès aux documents doit être refusé s'il est propre à porter atteinte à la sphère privée ou familiale. Il faut, cependant, que l'atteinte à la sphère privée soit *notable*. La volonté du législateur avec cette lettre était d'établir une exception à l'accès aux documents en cas d'atteinte notable à la sphère privée. Elle n'exclut donc pas automatiquement l'accès à tout document dès l'instant qu'il concernerait la sphère privée d'un tiers, mais elle requiert une pesée des intérêts en présence (MGC 2007-2008 XII A 14100). L'exemple mentionné dans l'exposé des motifs du PL 8356 est le suivant: *"un avocat mandaté par une institution doit s'attendre à ce que le montant des honoraires qu'il perçoit du chef de ce mandat soit le cas échéant communiqué à des tiers, dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des ressources d'institutions chargées de l'accomplissement de tâches de droit public, bien que cette information concerne sa sphère privée économique"* (MGC 2000 45/VIII 7697). A l'inverse, les documents ayant trait aux procédures pénales et disciplinaires engagées contre des policiers tombent clairement sous le coup de l'exception de la lettre g (ATA/211/2009 du 28 avril 2009). Il en va de même du dossier des membres du personnel. Plus délicate est la question de savoir si des conventions de départ relatives au règlement financier de la fin des rapports de travail sont soumises à cette exception. Le Tribunal fédéral a considéré que *"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"* et il a considéré, dans le cas qui lui était soumis, qu'aucune solution n'était arbitraire. Il a détaillé ainsi les enjeux: *"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 (...). 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"* (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_273/2015 du 18 septembre 2015, consid. 3.4.1). Dans une affaire subséquente, qui avait été fortement médiatisée et dans le cadre de laquelle la personne concernée ne s'était pas opposée à la communication du montant perçu lors de son licenciement, mais ne l'avait pas avalisée non plus, la Cour de justice a considéré que l'intérêt public à connaître les conséquences sur les ressources publiques d'une violation du droit par la commune dans la gestion de son personnel l'emportait sur l'intérêt privé de l'ancienne collaboratrice. Des mesures de caviardage pour préserver autant que faire se peut son anonymat étaient prescrites (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015). Dans un avis de droit du 20 janvier 2014 (<https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/AD-recommandation-groupe-confiance.pdf>), le Préposé cantonal a considéré que la protection de la sphère privée des personnes ayant fait appel au Groupe de confiance en toute confidentialité, et qui risquaient d'être reconnaissables malgré un caviardage du document, était prépondérante à tout autre intérêt et justifiait un refus d'accès au document

34. La LTrans se réfère également à la notion de sphère privée des tiers, dans le cadre d'une exception à l'accès aux documents (art. 7 al. 2. LTrans). Dans les critères à prendre en considération dans le cadre de la pesée des intérêts, la jurisprudence et la doctrine mentionnent, notamment, la fonction de la personne considérée (par exemple, s'agit-il d'une personne publique ou non?) (voir notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3609/2010 du 17 février 2011) et les conséquences d'une divulgation pour la personne concernée ou l'intérêt à la transparence (les enjeux politiques ou la protection d'un intérêt public) (Häner Isabelle, Basler Kommentar, 3<sup>ème</sup> éd., Bâle, n°58-65 ad art. 7 LTrans).
35. 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).
36. Selon l'art. 8 RIPAD, l'éventuelle anonymisation de données soustraites au droit d'accès survenant en application de l'art. 27 al. 2 LIPAD intervient indépendamment du fait que le requérant connaisse ou non l'identité de la personne concernée.
37. 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.
38. 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).
39. 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).

40. 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.
41. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
42. 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:**

43. Le Département des institutions et du numérique (DIN) est l'un des sept départements de l'administration cantonale (art. 1 al. 1 litt. c du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1<sup>er</sup> juin 2023 ; ROAC ; RSGe B 4 05.10). Il comprend notamment le Service des affaires communales (art. 5 al. 1 litt. g ROAC). De la sorte, la LIPAD lui est applicable (art. 3 al. 1 litt. a).
44. En premier lieu, le Préposé cantonal observe que le rapport du SAFCO (ex-Service de surveillance des communes) à la commune de Vandoeuvres (document numéro 3) a été transmis caviardé au requérant, par mail du 11 juillet 2024. Il prend note du fait par ailleurs que le DIN ne dispose pas des documents numérotés 1 (facture de la SFER, envoyée au SAFCO ou directement à la commune), 5 (les 41 documents en lien avec le rapport intermédiaire, 6 (extraits des comptes et budgets de 2000 à 2018 où apparaissait une mention des quelque FR. 40'000.- d'heures supplémentaires annuelles de l'ex-comptable), 7 (notes d'honoraires de l'étude BMG de 2018 à ce jour), 8 (extraits des comptes et budgets de 2018 à ce jour où apparaissent les montants relatifs à ces factures, le cas échéant avec les descriptifs correspondants, permettant de les identifier, en marge de la ligne budgétaire correspondante), 10 (agendas papier du demandeur), 11 (dossier suspendu portant la mention "PERSONNEL", 12 (accès à la messagerie professionnelle du requérant), 13 (dossier personnel de l'ex-comptable) et 14 (rapport de l'organe de révision sur l'exercice 2017, établi en 2018).
45. De la sorte, l'objet de la présente recommandation concerne uniquement les trois documents suivants :
  - Le rapport sur les constatations effectives eu égard à une suspicion d'irrégularités commises par la comptable de la commune de Vandoeuvres, du 20 avril 2018, établi par la Société fiduciaire d'expertise et de révision (SFER) à l'attention du Service des affaires communales (SAFCO) ;
  - Le memorandum confidentiel du 20 avril 2018 établi par l'étude BMG à l'attention de la commune de Vandoeuvres (rapport intermédiaire concernant la comptable) ;



- La décision du 14 mai 2018 adressée à la comptable par la commune de Vandoeuvres.
46. S'agissant tout d'abord du **rapport sur les constatations effectives** eu égard à une suspicions d'irrégularités commises par la comptable de la commune de Vandoeuvres, du 20 avril 2018, établi par SFER à l'attention du SAFCO, le DIN s'oppose à la transmission dans la mesure où il comporte des données personnelles sensibles.
  47. Le Préposé cantonal constate que ce document contient, sur toutes les pages, de nombreuses informations se rapportant à la comptable de la commune de Vandoeuvres, soit des données personnelles au sens de l'art. 4 litt. a LIPAD.
  48. En l'occurrence, l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD (qui vise à ce que l'accès aux documents ne rende pas inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers) renvoie à l'art. 39 al. 9 LIPAD s'agissant de la possibilité de divulguer à une personne de droit privé des documents contenant des données personnelles.
  49. Cette dernière disposition requiert l'existence d'un intérêt privé digne de protection du requérant, devant être mis en balance avec l'intérêt privé des personnes au sujet desquelles lesdites données sont traitées.
  50. Il convient de souligner que la Chambre administrative de la Cour de justice a estimé que l'intérêt privé à obtenir l'adresse d'une personne pour faire valoir ses droits en justice constitue un intérêt privé prépondérant au sens de la loi et du règlement qui l'emporte sur la protection de la sphère privée du recourant (ATA/819/2012 du 4 décembre 2012 ; voir également ATA/373/2014 du 20 mai 2014 et ATA/175/2019 du 26 février 2019). En revanche, dans une jurisprudence de 2014 (ATA 767/2014), la Cour de justice a considéré qu'il y avait un intérêt privé manifeste du médecin à ce que les sanctions disciplinaires le concernant, autres que celles publiées dans la FAO, ne soient pas dévoilées à des tiers et que cet intérêt s'opposait à la communication requise.
  51. Dans le cas présent, le requérant, ancien secrétaire général de la commune de Vandoeuvres, explique qu'il se considère comme un lanceur d'alerte, puisqu'il était à l'origine de l'enquête diligentée contre la comptable. Il avait en effet mis au courant sa hiérarchie sur ce qu'il estimait être des mensonges et menaces pour disculper la comptable et l'ancienne maire, ce qui lui avait valu un blâme, puis son licenciement.
  52. Ainsi, licencié par la commune de Vandoeuvres, le susnommé cherche certainement à obtenir des informations pour faire valoir ses droits en justice. Le Préposé cantonal ignore cependant si la juridiction des Prud'hommes a été saisie à ce jour.
  53. Il n'a pas non plus connaissance d'un éventuel accord de la précitée à la communication de ses données personnelles.
  54. Quoiqu'il en soit, le Préposé cantonal est d'avis que les informations mentionnées dans le document comportent, dans toutes les pages, de nombreuses données personnelles de la comptable, ainsi que de multiples autres informations se rapportant à elle, de sorte que son intérêt privé apparaît comme prépondérant et s'oppose à la communication du document litigieux, en application de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD.

55. De surcroît l'accès au document serait propre à porter une atteinte notable à la sphère privée de la comptable, au sens de l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD. Comme l'a jugé la Chambre administrative, les documents ayant trait aux procédures pénales et disciplinaires engagées contre des policiers tombent clairement sous le coup de l'exception de la lettre g (ATA/211/2009 du 28 avril 2009), à l'instar du dossier des membres du personnel. Or rien que le titre fait comprendre au lecteur que le document a trait à une procédure contre la comptable. Les conséquences d'une divulgation pour cette dernière, qui n'est pas au surplus une personnalité publique, seraient particulièrement néfastes, au vu notamment des nombreux détails intimes présents dans le document. La transparence doit donc s'effacer devant la protection de la sphère privée de la susnommée.
56. Ensuite, en ce qui concerne **le memorandum confidentiel** du 20 avril 2018 établi par l'étude BMG à l'attention de la commune de Vandoeuvres (rapport intermédiaire concernant la comptable), le DIN s'oppose à la communication en raison du fait qu'il fait partie d'une procédure administrative, laquelle est définie comme une donnée personnelle sensible.
57. Le Préposé cantonal comprend que le document fait partie de la procédure administrative enclenchée suite à la suspicion d'irrégularités commises par la comptable de la commune. A sa lecture du document querellé, il remarque que toutes les pages traitent expressément de données personnelles de la comptable. De très nombreux passages sont particulièrement invasifs s'agissant de la sphère privée de l'intéressée.
58. A l'instar de ce qui a été écrit ci-dessus, le requérant évoque le fait qu'il a agi comme un lanceur d'alerte, puisqu'il était à l'origine de l'enquête diligentée contre la comptable.
59. Cela étant, il semble clair au Préposé cantonal que la comptable possède un intérêt privé prépondérant s'opposant à la communication du memorandum, en application de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD et de l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD.
60. Enfin, selon le DIN, **la décision du 14 mai 2018** adressée à la comptable par la commune de Vandoeuvres ne peut être communiquée, car il s'agit d'une sanction administrative.
61. Le Préposé observe, là encore, que la décision comporte, à toutes les pages, des données personnelles sur la comptable. Comme l'évoque le DIN, une sanction administrative est appliquée.
62. Le requérant invoque comme motif à l'appui de la communication des données personnelles de la comptable le fait de pouvoir se reconstruire. Il cite une recommandation du 17 avril 2023 rendue par le Préposé cantonal, relative à un enseignant diffamé par une élève qui sollicitait l'accès à la sanction infligée à l'élève (<https://www.ge.ch/document/32190/telecharger>). Le Préposé cantonal avait estimé que la connaissance de la sanction infligée à l'élève pourrait aider l'enseignant dans son travail de reconstruction, suite à une affaire qui l'avait durablement et injustement fait souffrir.
63. La présente affaire est toutefois sensiblement différente de celle mentionnée *supra*. Si le Préposé cantonal ne minimise en aucun cas la souffrance vécue par le requérant, il ne voit pas en quoi le fait de connaître la décision sanctionnant la comptable pourrait l'aider dans son travail de reconstruction. Pour lui, il existe un intérêt privé manifeste de la précitée à ce que la sanction disciplinaire la concernant

ne soit pas dévoilée à des tiers. Cet intérêt s'oppose à la communication requise, conformément au libellé de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD.

64. De surcroît l'accès au document serait propre à porter une atteinte notable à la sphère privée de la comptable, au sens de l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD. En effet, si des documents ayant trait aux procédures pénales et disciplinaires engagées contre des policiers tombent clairement sous le coup de l'exception de la lettre g (ATA/211/2009 du 28 avril 2009), il en va de même des sanctions prononcées contre une employée communale. La transparence doit donc s'effacer devant la protection de la sphère privée de la susnommée.
65. Reste à examiner si un accès partiel aux trois documents peut être accordé, dans la mesure où seules certaines données ou parties des documents considérés pourraient être soustraites. Cela étant, 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).
66. Etant entendu que, selon l'art. 8 RIPAD, l'éventuelle anonymisation de données soustraites au droit d'accès survenant en application de l'art. 27 al. 2 LIPAD intervient indépendamment du fait que le requérant connaisse ou non l'identité de la personne concernée.
67. Dans le cas présent, le Préposé cantonal observe que le requérant connaît l'identité de la comptable. Cela étant, un éventuel caviardage ne saurait entrer en ligne de compte, car le nombre de passages à soustraire contenant des données personnelles de la comptable ferait en sorte que le contenu informationnel des documents s'en trouverait déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée des documents.
68. En conséquence, le Préposé cantonal recommande au DIN de rejeter les prétentions du demandeur relatives à la LIPAD.

## **RECOMMANDATION**

69. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Département des institutions et du numérique (DIN) de ne pas transmettre au requérant les trois documents querellés, à savoir : le rapport sur les constatations effectives eu égard à une suspicions d'irrégularités commises par la comptable de la commune de Vandoeuvres, du 20 avril 2018, établi par la Société fiduciaire d'expertise et de révision (SFER) à l'attention du Service des affaires communales (SAFCO) ; le memorandum confidentiel du 20 avril 2018 établi par l'étude BMG à l'attention de la commune de Vandoeuvres (rapport intermédiaire concernant la comptable) ; la décision du 14 mai 2018 adressée à la comptable par la commune de Vandoeuvres.
70. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le DIN doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).
71. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à :

- X., ...
- Mme Hana Sultan Warnier, responsable LIPAD, Département des institutions et du numérique (DIN), Secrétariat général, Direction juridique, rue de l'Hôtel-de-Ville 14, Case postale 3952, 1211 Genève 3

Stéphane Werly  
Préposé cantonal

*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.*