



Demande d'accès au nom d'une entreprise ayant signé un contrat avec les Services industriels de Genève (SIG)

Recommandation du 6 janvier 2025

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

1. Par courriel du 14 octobre 2024, 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 sollicité des Services industriels de Genève (SIG), par mail du 3 octobre 2024, le nom d'une entreprise vaudoise qui a signé un contrat avec eux, dans le cadre d'une mission de service public. Il ajoute : *"La question centrale est celle de la loi genevoise sur la laïcité, que les SIG reconnaissent n'avoir pas observée dans le cas de deux femmes voilées envoyées par ladite entreprise en mission pour le compte de la régie genevoise. Une situation à laquelle les SIG ont mis fin sitôt effectué le signalement de l'infraction à la loi. Je souhaiterais savoir si l'envoi, par cette entreprise vaudoise, de femmes portant un signe religieux en violation de la loi genevoise sur la laïcité, a pu être fait en connaissance de cause. Si oui, pourquoi. Pour cela, j'ai besoin de connaître le nom de cette entreprise. Mon intention n'est pas de divulguer son nom, mais d'en savoir plus à son sujet. Il est en effet tout sauf anodin qu'une entreprise ait pu vouloir enfreindre la loi sur la laïcité. Vérifier cette information est d'intérêt public. Il me paraît inapproprié d'invoquer, à ce stade, le secret, lorsqu'il y a soupçon d'infraction délibérée à la loi. Encore une fois, je n'ai pas l'intention de publier la raison sociale de cette société. C'est pourquoi, Monsieur, j'ai l'honneur de solliciter votre arbitrage sur cette question"*.
3. Était joint au message la réponse du porte-parole des SIG, datée du 8 octobre 2024: *"SIG ne souhaite pas fournir le nom de notre mandataire pour des raisons de protection de la personnalité. Nous estimons en effet que l'entreprise concernée risque d'être attaquée si son nom est rendu public, ou tout le moins faire l'objet d'une polémique, notamment sur les réseaux sociaux, et qu'ainsi sa personnalité puisse être atteinte. Dans la pesée d'intérêts, nous considérons que l'intérêt privé de l'entreprise à garder l'anonymat prime l'intérêt public à être informé. Par ailleurs, la société ne souhaite pas que son nom soit divulgué"*.
4. Une rencontre de médiation a eu lieu le 25 novembre 2024, en présence de la Préposée cantonale adjointe, du requérant et de la responsable LIPAD des SIG. Elle n'a pas abouti.
5. Par courrier électronique du 12 décembre 2024, les SIG ont fait savoir qu'ils maintenaient leur refus de communiquer le nom de l'entreprise, cette dernière craignant que son nom soit publié et qu'elle subisse un *bashing*. Elle persistait donc dans son refus que son nom soit communiqué.
6. Le 16 décembre 2024, les SIG ont confirmé leur position à la Préposée adjointe et sollicité la rédaction d'une recommandation.

7. Le même jour, le "*contrat de mandat 2024 Prestations ECO21*", mentionnant le nom de l'entreprise, a été transmis au Préposé cantonal, afin qu'il puisse rendre sa recommandation.

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

8. 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).
9. 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).
10. 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).
11. 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).
12. 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.
13. 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).
14. 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).
15. 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).
16. 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).
17. 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).

18. 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).
19. 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.
20. Ainsi, conformément à l'art. 26 al. 2 litt. 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. 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).
21. Par exemple, la Cour de justice n'a pas retenu d'intérêt digne de protection du requérant d'avoir accès aux éléments transmis par la commune (laquelle l'avait licencié) à la Cour des Comptes; en effet, lesdits éléments concernaient la gestion des ressources humaines de la commune de manière générale et non la qualité de son travail en particulier et ne pouvaient dès lors être utiles au requérant dans le cadre de son licenciement (ATA/213/2016 du 8 mars 2016, consid. 9). La Cour de justice a également refusé l'accès à la convention transactionnelle entre un employé et une fondation soumise à la LIPAD, l'intérêt public à la communication de données concernant le fonctionnement d'une collectivité ou d'une institution soumise à la LIPAD cédant le pas à la protection de la sphère privée du travailleur, dès lors que ce dernier n'était pas d'accord avec leur communication (ATA/341/2015 du 14 avril 2015, consid. 13). Suite à une demande d'accès à une décision concernant une sanction administrative infligée à un médecin, la Cour de justice a considéré qu'il y a 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). Finalement, s'agissant d'une demande d'accès à un rapport du Groupe de confiance, la Cour a retenu ce qui suit: "*les entretiens effectués à cette période se sont inscrits dans le cadre des démarches informelles des art. 13 ss RPPers et ont concerné spécifiquement la situation d'une personne autre que la recourante. Dès lors, les informations obtenues au cours de ces entretiens sont couvertes par une totale confidentialité en vertu de l'art. 8 RPPers. L'intérêt privé prépondérant des per-*

sonnes concernées par ces entretiens s'opposant à l'autorisation d'accès aux documents concernés, la chambre de céans ne pourra donner suite à la requête de la recourante et ordonner la production du rapport établi par le groupe de confiance" (ATA/753/2013 du 12 novembre 2013).

22. A l'inverse, la Cour de justice a retenu dans une autre affaire que rien ne s'opposait à la transmission d'un rapport ayant pour objectif de fournir un bilan descriptif et analytique de la fonction RH au sein d'une administration. Le rapport ne contenait aucun des propos individuels tenus lors des entretiens ayant servi de base à l'étude et ne faisait apparaître aucun nom qui ne soit pas déjà connu (notamment par le biais d'une publication sur le site Internet de l'administration), ni aucun élément qui donnerait accès à un dossier administratif nominatif; dès lors, selon la Cour, *"il apparaît que le rapport litigieux ne comporte aucune donnée personnelle susceptible de porter atteinte à la sphère privée, ni aucun élément couvert par une exception prévue par la loi. Le rapport litigieux devra donc être produit dans son intégralité"* (ATA/578/2017 du 23 mai 2017, consid. 4e).
23. 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.
24. 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).
25. 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).
26. 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.
27. 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 LIPAD).
28. 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).
29. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
30. 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).

31. 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:

32. Les SIG sont constitués sous forme d'un établissement de droit public genevois, conformément à l'art. 1 al. 1 L SIG (loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973; RSGe L 2 35). De la sorte, la LIPAD est applicable (art. 3 al. 1 litt. c).
33. Le requérant sollicite présentement le nom de l'entreprise ayant signé avec les SIG le "*contrat de mandat 2024 Prestations ECO21*".
34. La concernée s'y oppose, de même que les SIG, pour des questions de protection de la personnalité.
35. En revanche, le demandeur considère que l'information serait d'intérêt public, puisque l'entreprise aurait employé deux femmes voilées lors de son mandat pour les SIG, en violation de la loi genevoise sur la laïcité. Il souhaiterait savoir si cette violation est délibérée. Enfin, il précise à deux reprises dans son courriel du 3 octobre 2024 ne pas entendre publier l'information.
36. Il sied au Préposé cantonal d'examiner si le précité possède un intérêt privé digne de protection justifiant la transmission du nom du mandataire, sans qu'un intérêt prépondérant de ce dernier ne s'y oppose (litt. b).
37. Le Préposé cantonal constate que la loi sur la laïcité de l'Etat du 26 avril 2018 (LLE; RSGe A 2 75) a pour buts de protéger la liberté de conscience, de croyance et de non-croyance, de préserver la paix religieuse, ainsi que de définir le cadre approprié aux relations entre les autorités et les organisations religieuses (art. 1).
38. Le Préposé cantonal estime qu'il existe un intérêt public à savoir qu'une entreprise mandatée par une institution publique genevoise aurait, dans ce cadre, employé des femmes portant un signe religieux, en violation de la loi susnommée.
39. Pour lui, le mandataire possède certes un intérêt privé à garder l'anonymat, afin de garantir la protection de sa personnalité. Cet intérêt doit toutefois céder le pas face à l'intérêt public exposé précédemment, étant donné le mandat octroyé par une institution publique genevoise.
40. Au surplus, il est à noter que le demandeur ne souhaite pas l'accès au contrat dans sa totalité, mais uniquement au nom de l'entreprise, lequel ne constitue pas, au surplus, une donnée personnelle sensible, au contraire, par exemple, d'une sanction administrative infligée à un médecin (voir ATA/767/2014 du 30 septembre 2014).
41. Quant à l'argument selon lequel l'entreprise concernée risquerait d'être "attaquée" si son nom était rendu public, ou tout le moins de faire l'objet d'une polémique, notamment sur les réseaux sociaux, et qu'ainsi sa personnalité pourrait être atteinte, le

Préposé cantonal relève que le demandeur s'est engagé à deux reprises à ne pas divulguer cette information.

42. Cela étant, force est de relever que le requérant revêt la qualité de journaliste. Or, selon la Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste, des 21 décembre 1999/5 juin 2008, il appartient notamment à tout journaliste de: ne pas supprimer des informations ou des éléments d'information essentiels; ne dénaturer aucun texte, document, image et son, ni l'opinion d'autrui; donner très précisément comme telles les nouvelles non confirmées (Devoir 3).
43. A cet égard, la Directive 3.8 – Audition lors de reproches graves, précise: "*En vertu du principe d'équité (fairness) s'informer des différents points de vue des personnes impliquées fait partie du métier de journaliste. Si des reproches graves sont formulés, les journalistes ont pour devoir, conformément au principe « audiatur et altera pars », de donner aux personnes concernées la possibilité de prendre position. Les reproches sont considérés comme graves lorsqu'ils font état de comportements gravement répréhensibles ou sont susceptibles de nuire sévèrement à la réputation de quelqu'un. Les reproches graves doivent être indiqués de manière claire aux parties concernées. Ces dernières doivent ensuite disposer d'un délai raisonnable pour prendre position. Il n'y a pas d'obligation de donner à la partie touchée par des reproches graves la même place, en termes quantitatifs, qu'à la critique la concernant. Mais la prise de position doit être reproduite de manière loyale dans le même récit médiatique. Si les parties concernées ne souhaitent pas prendre position, il convient de l'indiquer dans le texte*". Le journaliste peut exceptionnellement renoncer à l'audition si les reproches graves se fondent sur des sources officielles publiques (p. ex. des jugements de tribunaux); si un reproche et la prise de position afférente ont été publiés auparavant (cette prise de position doit être rappelée en même temps que le reproche); si c'est justifié par un intérêt public prépondérant (Directive 3.9).
44. Selon le Règlement de la carte de presse suisse et du registre des professionnels de médias RP du 1^{er} janvier 2003, pour l'inscription au registre professionnel, toute personne doit reconnaître, par sa signature, la Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste comme référence absolue de son activité. Cette dernière fait partie intégrante du règlement (art. 3 al. 1 litt. c). Il appartient à tout professionnel des médias de travailler en conformité absolue avec la Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste (art. 4). Il doit déclarer, par signature, se conformer aux principes de la Déclaration (art. 9 al. 1 et 2).
45. Ainsi, si le journaliste entend rédiger un article mettant en cause l'entreprise précitée, il devra, selon les règles déontologiques qu'il a lui-même reconnues et signées, donner à l'entreprise concernée la possibilité de prendre position, laquelle pourra alors, cas échéant, s'opposer à la publication par les moyens idoines prévus par le code civil.

RECOMMANDATION

46. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande aux Services industriels de Genève de communiquer au requérant le nom de l'entreprise ayant signé avec eux le "*contrat de mandat 2024 Prestations ECO21*".

47. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, les Services industriels de Genève doivent rendre une décision sur la communication du document considéré (art. 30 al. 5 LIPAD).

48. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à :

- X.,...

- Mme Anne Retord, responsable LIPAD, SIG, Case postale 2777, 1211 Genève 2

Stéphane Werly
Préposé cantonal

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.