



Demande d'accès à des documents en mains de naxoo SA

Recommandation du 3 juillet 2025

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

1. Par courriel du 10 décembre 2024, X., ..., a sollicité du responsable LIPAD de la Ville de Genève l'accès aux documents suivants, concernant naxoo SA, de 2010 à 2024: bilans financiers détaillés, comptes de résultat, rapports de gestion, rapports de l'auditeur externe, procès-verbaux des conseils d'administration, procès-verbaux des assemblées générales des actionnaires, ainsi que les rapports sur la rémunération des membres du conseil d'administration et des cadres dirigeants.
2. Le jour suivant, le responsable LIPAD de la Ville de Genève a répondu que la demande devait être adressée à naxoo SA, dès lors qu'elle est une entité juridique distincte de la Ville de Genève.
3. Il a encore précisé, à la requête du précité, que le Code des obligations l'emportait sur le droit cantonal et que la Ville de Genève n'avait pas à répondre d'une société de capitaux dont elle est simplement actionnaire.
4. Par message électronique du 4 mars 2025, le requérant a écrit au directeur de naxoo SA pour obtenir l'accès aux rapports et/ou bilans financiers annuels depuis 2010, ainsi qu'aux rapports de l'auditeur depuis 2010.
5. Le 5 mars 2025, le directeur de naxoo SA a répondu que les états financiers étaient réservés aux actionnaires dans le cadre de l'assemblée générale ordinaire. Il recommandait de s'adresser à la Ville de Genève ou à Sunrise Sàrl.
6. Le 1^{er} avril 2025, il a ajouté que, "[...] *premièrement, l'actionnaire Ville de Genève bien que majoritaire du point de vue du capital, n'exerce aucun contrôle sur la société anonyme naxoo SA, du fait de la convention d'actionnaires en vigueur depuis 2007. Deuxièmement, naxoo SA n'est pas une entreprise dont la mission est de délivrer des prestations ayant un caractère de service public. De ce fait, le Conseil d'administration de naxoo SA a un intérêt privé prépondérant à ne pas donner suite à votre requête dans la mesure où les documents sollicités contiennent des informations relevant de sa sphère privée, couvertes par le secret des affaires et qui seraient de nature à donner aux concurrents de naxoo SA accès à des informations auxquelles ils n'auraient normalement pas accès dans le cours ordinaire des choses. Nous relevons à cet égard que, dans le système juridique suisse, les documents que vous demandez ne sont pas des documents publics accessibles aux tiers, autres que les actionnaires de la société concernée. Dans ces conditions, je suis chargé de vous informer que votre demande d'accès est rejetée [...]*". La possibilité de saisir le Préposé cantonal d'une demande de médiation concluait le message.
7. Le même jour, X. a requis du Préposé cantonal la mise sur pied d'une séance de médiation.
8. La séance de médiation s'est déroulée le 12 mai 2025, en présence de la Préposée adjointe, du demandeur, du responsable LIPAD de la Ville de Genève, ainsi que de représentants de naxoo SA et Sunrise Sàrl.

9. La médiation n'a pas abouti.
10. En date du 13 mai 2025, le Préposé cantonal a écrit au demandeur pour qu'il lui indique précisément les documents querellés.
11. Le même jour, ce dernier lui a confirmé désirer l'accès aux documents suivants, sur la période de 2010 à aujourd'hui, concernant naxoo SA: bilans financiers détaillés, comptes de résultat, rapports de gestion, rapports de l'auditeur externe, procès-verbaux des conseils d'administration, procès-verbaux des assemblées générales des actionnaires, rapports sur la rémunération des membres du conseil d'administration et des cadres dirigeants. Il ajoutait être disposé à procéder de manière progressive afin de limiter la charge de travail que la demande pourrait représenter, et donc se contenter, dans un premier temps, d'une simple consultation des documents sur place, avant de formuler, le cas échéant, une demande formelle de copie pour les pièces strictement nécessaires à son travail.
12. Dans la foulée, le Préposé cantonal a requis de la Ville de Genève et de naxoo SA la remise des documents susmentionnés, conformément à l'art. 10 al. 4 RIPAD.
13. Par pli daté du 26 mai 2025, le conseil de naxoo SA a transmis sa position au Préposé cantonal. En premier lieu, la requête de médiation ne serait pas motivée. Deuxièmement, la LIPAD serait inapplicable au cas d'espèce, dès lors que la participation de la Ville de Genève dans naxoo SA relèverait de son patrimoine financier (et non de son patrimoine administratif) et que naxoo SA ne fournit pas un service public. Ensuite, la Ville de Genève ne disposerait pas d'une maîtrise effective sur naxoo SA, car tant les statuts de Naxoo SA (art. 20 et 25) que la Convention d'actionnaires existante (art. 5 et 6.3) prévoient une majorité des deux-tiers pour toutes les décisions importantes, tant au niveau de l'Assemblée générale que du Conseil d'administration. Or, la Ville de Genève ne possède que 51,2 % des actions de naxoo SA et n'est en droit de nommer que 5 des 9 membres du Conseil d'administration de naxoo SA. Enfin, si naxoo SA devait être soumise à la LIPAD, elle serait en droit d'invoquer les exceptions de l'art. 26 LIPAD, soit: violation de secrets d'affaires (art. 26 al. 2 litt. i LIPAD); communication à des concurrents d'informations auxquelles ils n'ont pas accès dans le cours ordinaire des choses (art. 26 al. 2 litt. j LIPAD); violation du droit fédéral qui prévoit la confidentialité des documents demandés (art. 26 al. 4 LIPAD et art. 958e al. 2 CO a contrario).
14. Par mail du 27 mai 2025, le responsable LIPAD de la Ville de Genève a fait savoir au Préposé cantonal que cette dernière n'était pas en possession des pièces querellées.
15. Dans un courriel du 2 juin 2025 adressé au conseil de naxoo SA, le Préposé cantonal a pris note du refus de lui transmettre les documents querellés.
16. Par courrier électronique adressé au Préposé cantonal le 3 juin 2025, le demandeur a sollicité une recommandation à l'encontre de naxoo SA.

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^{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).

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. Le champ d'application de la loi est défini à son art. 3. L'art. 3 al. 2 litt. a prévoit qu'elle s'applique, sous réserve des alinéas 4 et 5, aux personnes morales et autres organismes de droit privé sur lesquels une ou plusieurs des institutions visées à l'alinéa 1 exercent une maîtrise effective par le biais, alternativement: 1° d'une participation majoritaire à leur capital social; 2° d'un subventionnement à hauteur d'un montant égal ou supérieur à 50% de leur budget de fonctionnement, mais au minimum de 50'000 francs; 3° de la délégation en leur sein de représentants en position d'exercer un rôle décisif sur la formation de leur volonté ou la marche de leurs affaires.
21. Selon l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356, l'art. 3 al. 2 litt. a LIPAD précise trois critères alternatifs permettant de définir la maîtrise effective que les institutions publiques doivent avoir sur les personnes morales et autres organismes de droit privé pour qu'il se justifie de soumettre ces entités elles-mêmes à cette législation. L'assujettissement à la LIPAD n'est pas limité aux personnes morales et autres organismes de droit privé ayant un capital social (comme la société anonyme), puisque d'autres situations de participation à la vie de personnes morales et autres organismes de droit privé justifient tout autant une exigence de transparence à leur adresse, comme c'est le cas dans l'hypothèse d'un subventionnement d'une certaine importance (définie à la fois en termes relatifs - montant égal ou supérieur à 50% du budget de fonctionnement - et par un montant minimal -50'000.-) ou lorsque des institutions délèguent au sein de personnes morales et autres organismes de droit privé des représentants appelés à y fonctionner comme des organes de fait au sens où on l'entend en droit des obligations et des sociétés (MGC 2001 49/X 9683). On peut citer, parmi d'autres, la fondation Ensemble, l'Ifage ou encore Pro Juventute Genève.
22. 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).
23. 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.
24. 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).

25. L'exposé des motifs précise uniquement que le document dont il est question doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou para-étatique (MGC 2000 45/VIII 7695).
26. La jurisprudence a précisé cette notion, considérant que toutes les activités de l'Etat ne relèvent pas d'une tâche publique. Les documents relatifs au patrimoine financier de l'Etat qui n'est pas affecté à une fin d'intérêt public ne sont pas soumis au droit d'accès prévu par la LIPAD, la condition de "l'accomplissement d'une tâche publique" faisant défaut. Ainsi, selon le Tribunal fédéral, en gérant un immeuble qui ne contient pas de logements sociaux, mais uniquement des appartements en loyer libre, l'Etat agit comme un particulier et n'accomplit pas une tâche publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 du 29 janvier 2015). Cette jurisprudence va dans le sens contraire de l'avis de certains auteurs (voir Bühler, Basler Kommentar, n°15 ad art. 5 LTrans), ainsi que de celui du Préposé cantonal (<https://www.ge.ch/document/19140/telecharger>).
27. Par contre, s'agissant des directives émises par le Ministère public, le Tribunal fédéral a relevé que la poursuite et la répression des infractions pénales étant une tâche publique de même que l'unification de la pratique en la matière, lesdites directives étaient des documents au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD (arrêts du Tribunal fédéral 1C_604/2015 et 1C_606/2015 du 13 juin 2016). Il a également confirmé que le grand livre d'une commune était un document relatif à l'accomplissement d'une tâche publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_25/2017 du 28 août 2017). En outre, la Cour de justice a conclu que des documents contenant des informations sur les conséquences financières du licenciement contraire au droit d'un fonctionnaire se rapportent à l'accomplissement d'une tâche étatique: *"la gestion du personnel constitue une tâche étatique importante, la commune accomplissant ses activités publiques par le biais de ses employés, qui y participent conformément à leur cahier des charges. Par ailleurs, la gestion du personnel est directement liée à la gestion du patrimoine administratif de la commune, les charges de personnel constituant du reste l'un des postes les plus importants parmi les charges de fonctionnement de l'autorité intimée, dont le budget 2014 s'élevait à un peu plus de CHF 3'100'000.-. Ainsi, les coûts liés à un licenciement contraire au droit, générés par une violation du droit par l'institution publique dans la gestion de ses relations avec un employé et prélevés sur les ressources de la commune, sont directement liés à l'activité publique de cette dernière"* (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015). Finalement, constitue également l'exercice d'une activité étatique *"la façon dont la ville a défini sa politique d'admission du contenu des affiches qu'elle accepte de voir apposées sur ses espaces d'affichage, la façon dont elle s'est organisée pour la mettre en œuvre, et la façon dont elle l'a jusque-là mise en pratique"* (ATA/576/2017 du 23 mai 2017, consid. 7).
28. 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).
29. 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).
30. 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).

31. 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).
32. 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).
33. 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.
34. L'accès doit être refusé s'il est de nature à révéler des informations couvertes par des secrets professionnels de fabrication ou d'affaires, le secret fiscal, le secret bancaire ou le secret statistique (art. 26 al. 2 litt. i LIPAD). Concernant cette disposition, l'exposé des motifs relatif au PL 8356 (Mémorial du Grand Conseil genevois 2000 45/VIII pp. 7697-7698) précise: *"L'exception tirée des différents secrets institués par la législation représente en réalité un cas particulier d'exceptions justifiés par la protection de la sphère privée. Il apparaît néanmoins utile de faire une mention explicite des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, ainsi que, comme cela a été réclamé de plusieurs parts au cours de la procédure de consultation, du secret fiscal. Les institutions jouent un rôle important dans l'économie locale, en particulier par les commandes qu'elles passent et les travaux qu'elles adjugent. Les entrepreneurs ou autres fournisseurs de prestations entrant en contact avec elles 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 concurrents en mettant ces derniers au bénéfice d'informations normalement confidentielles"*.
35. En lien avec cette disposition, la Cour de justice a considéré que la simple insertion d'une clause de confidentialité dans un contrat entre une institution publique et un tiers ne saurait faire échec au principe de la transparence en permettant d'invoquer l'exception de l'art. 26 al. 2 litt. i; en effet, elle a ainsi jugé que si l'existence d'une clause de confidentialité mettait certes en exergue une volonté des parties contractuelles de maintenir le contenu de leur accord dans leur sphère privée, cet élément pouvait être pris en considération à ce titre dans la pesée des intérêts commandée par l'art. 26 LIPAD, mais ne conduisait pas à exclure la mise en œuvre, sur le document concerné, des droits d'accès conférés par la loi (ATA/154/2016 du 23 février 2016 et jurisprudence citée).
36. En outre, l'accès doit être refusé s'il est de nature à révéler des faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu (art. 26 al. 2 litt. j LIPAD).
37. Enfin, sont également exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle (art. 26 al. 4 LIPAD).

38. 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).
39. 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).
40. 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 requête en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
41. 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).
42. 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).
43. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
44. 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).
45. 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:

46. Le premier point à examiner concerne la soumission de naxoo SA à la LIPAD.
47. Le champ d'application de la loi est défini à son art. 3. L'art. 3 al. 2 litt. a LIPAD prévoit qu'elle s'applique, sous réserve des alinéas 4 et 5, aux personnes morales et autres organismes de droit privé sur lesquels une ou plusieurs des institutions visées à l'alinéa 1 exercent une maîtrise effective par le biais, alternativement: 1° d'une participation majoritaire à leur capital social; 2° d'un subventionnement à hauteur d'un

montant égal ou supérieur à 50% de leur budget de fonctionnement, mais au minimum de 50'000 francs; 3° de la délégation en leur sein de représentants en position d'exercer un rôle décisif sur la formation de leur volonté ou la marche de leurs affaires.

48. La société estime que la Ville de Genève ne disposerait pas d'une maîtrise effective sur elle, car tant ses statuts (art. 20 et 25) que la Convention d'actionnaires existante (art. 5 et 6.3) prévoient une majorité des deux-tiers pour toutes les décisions importantes, tant au niveau de l'Assemblée générale que du Conseil d'administration. Or, la Ville de Genève ne possède que 51,2 % des actions de naxoo SA et n'est en droit de nommer que 5 des 9 membres du Conseil d'administration de naxoo SA.
49. Selon le site Internet de l'entreprise (<https://www.naxoo.ch/>) et celui du registre du commerce du canton de Genève (<https://app2.ge.ch/ecohrcinternet/>), naxoo SA est une société anonyme au capital de CHF 4'500'000 inscrite au registre du commerce de Genève sous le numéro CHE-103.714.734. Son but consiste à étudier, construire, exploiter, entretenir et développer en Ville de Genève et, le cas échéant, dans d'autres communes genevoises, une antenne collective de télévision et de radio ainsi que le réseau de distribution qui en dépend, de même que tous autres moyens de télécommunications. Ses actionnaires sont la Ville de Genève (51,2 %) et Sunrise SA (48,8 %).
50. A noter qu'en date du 9 février 2014, les électeurs du canton ont décidé que la Ville de Genève devait rester active dans la société anonyme 022-Télégenève, qui commercialisait alors naxoo SA, en refusant la cession des parts en mains publiques à UPC Cablecom pour 57,5 millions de francs.
51. Le Préposé cantonal constate que, possédant 51,2 % des actions de naxoo SA, la Ville de Genève, elle-même soumise à la LIPAD (art. 3 al. 1 litt. b), exerce sur l'entreprise une maîtrise effective par le biais d'une participation majoritaire à son capital social, conformément à l'art. 3 al. 2 litt. a chiffre 1 LIPAD. Les conditions prévues par l'art. 3 al. 2 litt. a ch. 1 à 3 LIPAD étant alternatives et non cumulatives, de ce seul fait, naxoo SA est soumise à la LIPAD.
52. De plus, en nommant 5 des 9 membres du Conseil d'administration de naxoo SA, la Ville de Genève exerce également une maîtrise effective sur l'entreprise par le biais de la délégation, en son sein, de représentants en position d'exercer un rôle décisif sur la formation de sa volonté ou la marche de ses affaires (art. 3 al. 2 litt. a chiffre 3 LIPAD).
53. Au vu de ce qui précède, naxoo SA est donc soumise à la LIPAD.
54. Au surplus, le Préposé cantonal remarque que, dans son mail du 1^{er} avril 2025, le directeur général de naxoo SA refuse l'accès aux documents querellés en invoquant des exceptions à la transparence et précise au requérant qu'il peut demander une médiation à notre autorité. Implicitement, cette position implique une soumission de la part de naxoo SA au volet transparence de la LIPAD.
55. Le requérant souhaite l'accès aux documents suivants, sur la période de 2010 à aujourd'hui, concernant naxoo SA: bilans financiers détaillés, comptes de résultat, rapports de gestion, rapports de l'auditeur externe, procès-verbaux des conseils d'administration, procès-verbaux des assemblées générales des actionnaires, rapports sur la rémunération des membres du conseil d'administration et des cadres dirigeants.

56. Pour naxoo SA, la requête de médiation ne serait pas motivée.
57. Le Préposé cantonal rappelle que, comme l'indique l'art. 28 al. 1 LIPAD, la demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme; elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché.
58. Pour le Préposé cantonal, la requête formulée par courriel du 10 décembre 2024 contient les indications suffisantes au sens de la disposition précitée.
59. En outre, le 1^{er} avril 2025, il a été saisi par une requête écrite de médiation sommairement motivée (art. 30 al. 1 LIPAD). Cette disposition doit être lue avec l'art. 28 al. 1 LIPAD. Sa formulation, il est vrai peu heureuse, n'implique pas un motif à avancer pour solliciter l'accès à un document, mais uniquement l'exigence d'une requête circonstanciée auprès de l'autorité, ce qui est le cas en l'espèce.
60. Selon naxoo SA, les documents susvisés ne seraient pas soumis au droit d'accès prévu par la LIPAD, dès lors qu'ils ne contiendraient pas des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD; ils seraient en effet en lien avec la gestion du patrimoine financier de l'Etat. En d'autres termes, la participation de la Ville de Genève dans naxoo SA relèverait de son patrimoine financier (et non de son patrimoine administratif), naxoo SA ne fournissant pas, au surplus, un service public.
61. A ce propos, le Préposé cantonal rappelle que, selon le Tribunal fédéral, les documents relatifs au patrimoine financier de l'Etat qui n'est pas affecté à une fin d'intérêt public ne sont pas soumis au droit d'accès prévu par la LIPAD, la condition de "l'accomplissement d'une tâche publique" faisant défaut.
62. Enfin, naxoo SA estime que si elle devait être soumise à la LIPAD, elle serait en droit d'invoquer des exceptions à la transmission, soit: violation de secrets d'affaires (art. 26 al. 2 litt. i LIPAD); communication à des concurrents d'informations auxquelles ils n'ont pas accès dans le cours ordinaire des choses (art. 26 al. 2 litt. j LIPAD); violation du droit fédéral qui prévoit la confidentialité des documents demandés (art. 26 al. 4 LIPAD et art. 958e al. 2 CO a contrario).
63. Le Préposé cantonal constate que, malgré le texte clair de l'art. 10 al. 4 LIPAD ("*Le document dont l'accès est contesté doit, sur demande du Préposé cantonal, lui être communiqué*"), naxoo SA a refusé de lui donner accès aux documents querelés.
64. Or, le Tribunal fédéral a confirmé le caractère obligatoire de la transmission au Préposé cantonal des documents faisant l'objet d'une requête de médiation lorsque ce dernier en a fait la demande. Il a relevé que, dans le cas particulier, si le Préposé cantonal avait demandé à recevoir une version non-caviardée du document, cela n'aurait pas pu lui être refusé en application de l'art. 30 al. 3 LIPAD (arrêt 1C_590/2022, 1C_597/2022 et 1C_132/2023, du 16 novembre 2023, cons. 5.1.2).
65. De même, dans deux arrêts récents (ATA/1354/2023 du 19 décembre 2023 et ATA/1446/2024 du 10 décembre 2024), la Chambre administrative a jugé qu'une recommandation par laquelle le Préposé cantonal s'abstiendrait de prendre position n'est pas suffisante pour répondre aux exigences de l'art. 30 al. 5 LIPAD.
66. Au vu de ce qui précède, sans connaître le contenu des documents litigieux, le Préposé cantonal n'est pas en mesure de rendre une recommandation quant à leur éventuel caractère public.

RECOMMANDATION

67. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal n'est pas en mesure de rendre une recommandation.

68. Le présent acte est notifié par pli recommandé à :

- X., ...
- Me Y.,...

Stéphane Werly
Préposé cantonal

<i>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.</i>
--