

ACCES AUX PROCES-VERBAUX EMIS PAR LES INSTANCES COMMUNALES : Entre normes et harmonisation des pratiques

FICHE
INFO DU
PPDT

PREAMBULE

En matière d'accès aux procès-verbaux (PV) émanant des instances communales, il apparaît qu'un certain flou existe: quels documents les citoyens sont-ils en droit d'obtenir ? A quelles informations peuvent-ils prétendre ? Depuis l'entrée en vigueur de la LIPAD et l'instauration du principe de transparence, en matière d'accès à des documents administratifs, la règle, en apparence, est simple: l'ensemble des documents de l'administration est accessible au public, sauf exceptions prévues par la loi ou si la protection d'un intérêt majeur l'impose (art. 24 ss LIPAD). Cependant, en pratique, les administrations communales hésitent souvent à transmettre des documents, notamment des PV de séances, par peur de dévoiler des informations qui ne devraient pas l'être parce que la loi prescrit parfois qu'un tel document n'est « pas public », ou parce que certaines séances se tiennent à « huis clos ». En la matière, la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC ; RSGB B 6 05), peut créer une certaine confusion, notamment quand elle prescrit, s'agissant des PV émanant des séances du conseil d'administration, qu'ils ne sont pas publics (art. 43 al. 3 LAC).

La présente fiche info a pour mission d'éclairer les communes et tout intéressé sur le principe à suivre face aux demandes d'accès aux PV des premières citées, ou à leur contenu, qu'ils découlent de séances publiques, non publiques ou tenues à huis clos. Pour ce faire, elle se base, notamment, sur les précédentes recommandations du PPDT¹ et sur la jurisprudence de la Cour de justice en la matière.

COMMUNES GENEVOISES, PRINCIPE DE TRANSPARENCE SELON LA LIPAD ET LA LOI SUR L'ADMINISTRATION DES COMMUNES (LAC)

En édictant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (RSGB A 2 08; LIPAD), entrée en vigueur le 1er 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). S'agissant de **son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques**, cette loi a pour but de « favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique » (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD). La LIPAD s'applique, sous réserve de l'art. 3 al. 4 et 5, aux institutions publiques visées à l'art. 3 al. 1er LIPAD et aux entités mentionnées à l'al. 2 de la même disposition. Sont ainsi soumises à son champ d'application les 45 communes genevoises, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1er litt. b LIPAD).

Les communes genevoises sont, de même, soumises à la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; RSGB B 6 05). Une commune a pour organe un **conseil municipal** et un **conseil administratif** (art. 3 LAC), régis par la LAC à ses art. 4 ss (conseil municipal) et 39 ss (conseil administratif). De plus, le conseil municipal peut désigner en son sein des **commissions** nommées pour la durée de la législature (commissions permanentes) ou pour étudier un objet déterminé (commission ad hoc) (art. 10 al. 1er LAC). L'autonomie des communes s'exerce dans la limite de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise (art. 2 al. 1er LAC).

DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS EN POSSESSION DES INSTITUTIONS, PRINCIPE

En matière d'accès aux documents en possession des institutions, le **principe** est, en apparence, simple. Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en leur possession, 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).



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

PPDT

PRÉPOSÉ CANTONAL À LA PROTECTION DES DONNÉES ET À LA TRANSPARENCE

ACCES AUX PROCES-VERBAUX EMIS PAR LES INSTANCES COMMUNALES :

Entre normes et harmonisation des pratiques

A ce propos, au sens de la LIPAD, un **document** s'entend de tout support d'informations détenu par une institution, qui contient des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique, notamment, les messages, rapports, études, **procès-verbaux approuvés**, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 1er et 2 LIPAD). 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 cette loi (art. 25 al. 4 LIPAD).

QUID DES PROCÈS-VERBAUX ÉMANANT DES INSTITUTIONS COMMUNALES ?

Avant toute chose, il est utile de préciser que cette fiche info se concentre sur les PV émanant des deux autorités communales précitées, le conseil municipal et le conseil d'administration. Elle ne traite donc pas d'autres documents du même nom, comme des « PV d'audition » par exemple¹ ou qui émaneraient d'autres institutions de droit public². Elle englobe, par contre, les PV des commissions permanentes et ad hoc (art. 10 al. 5 et 6 LAC et art. 3 al. 1er litt. b LIPAD).

En ce qui concerne l'accès aux PV de séances, il faut distinguer plusieurs éléments possiblement pertinents: premièrement et préalablement, la question de la **publicité**, ou **non, des séances** des institutions; ensuite, celle de **l'information du public**, autrement dit la transparence des institutions, active (spontanée) et / ou passive (sur demande); enfin, **l'accès** précisément **aux PV** émanant des institutions objet de la présente fiche info. En la matière, **moult dispositions** sont réparties entre la LIPAD et la LAC.

S'agissant de la **publicité, ou non, des séances**, la LIPAD contient, tout d'abord, des règles générales communes (cf. les art. 5, 6 et 7 LIPAD). A ce stade, il est utile de relever que c'est la loi elle-même qui indique les cas où le huis-clos est applicable (art. 5 al. 1er in fine LIPAD). De même, la LIPAD prescrit que « le caractère non public d'une séance ne restreint pas le devoir d'information et le droit d'accès aux documents prévus » en matière de transparence (art. 24 ss LIPAD) (art. 6 al. 2 LIPAD). De plus et « dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant le justifie, les décisions prises à huis clos font l'objet d'une information adéquate respectueuse des intérêts justifiant le huis-clos » (art. 7 al. 3 LIPAD). A ce propos, les **séances des exécutifs** communaux ne sont **pas publiques** (art. 14 LIPAD), de même que les séances organisées au sein d'une administration municipale ainsi que les **séances des commissions** qui dépendent d'une commune (art. 15 LIPAD). L'exécutif communal peut, toutefois, ordonner de cas en cas qu'elles aient lieu à huis clos « lorsqu'un intérêt prépondérant le justifie », mais il doit communiquer sa décision pour information au Préposé cantonal (art. 15 al. 2 LIPAD). Les **séances des conseils municipaux**, quant à elles, sont **publiques** (art. 16 al. 1er LIPAD), sachant que les conseils municipaux siègent à **huis clos** pour « délibérer sur les demandes de naturalisation d'étrangers de plus de 25 ans » (art. 16 al. 2 litt. a LIPAD); « pour délibérer sur les demandes de levée du secret dans les cas où la loi impose une obligation de secret aux conseillers municipaux » (art. 16 al. 2 litt. b LIPAD), de même que « lorsqu'ils en décident ainsi en raison d'un intérêt prépondérant » (art. 16 al. 2 litt. c LIPAD). Sauf disposition contraire, les **séances des commissions des conseils municipaux**, quant à elles, ne sont **pas publiques** (art. 16 al. 3 LIPAD).

S'agissant de la LAC, elle ne contient **pas de disposition spécifique** en ce qui concerne la publicité des **séances des exécutifs communaux**, mais son art. 18 reprend l'art. 16 LIPAD mentionné ci-dessus, s'agissant de la publicité des **séances du conseil municipal**.

En ce qui concerne **l'information**, d'une manière générale, les institutions publiques doivent **spontanément communiquer** au public, d'une manière exacte, complète et rapide, les informations qui sont de nature à l'intéresser, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 18 al. 1er et 2 LIPAD). Ce type de communication correspond à un des aspects de la communication qui incombe aux institutions, soit la **communication** dite « **active** ». A ce propos, les exécutifs communaux se doivent d'informer, notamment, sur les objets et les résultats de leurs délibérations. Les objets devant être débattus en séance plénière des conseils municipaux sont portés à la connaissance du public par des moyens appropriés, de même que les dates, heures et lieux des séances. Les débats et décisions sont ensuite portés à la connaissance du public par une information appropriée (art. 22 al. 1er et 2 LIPAD).

Quant à **l'accès aux documents** en main des institutions, **en général** et aux **PV en particulier**, comme vu ci-dessus, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en leur possession, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). En la matière, la **LAC** précise, s'agissant du **conseil municipal**, « que seuls des procès-verbaux approuvés sont le cas échéant communiqués au public » en application de la LIPAD (art. 25 al. 5 LAC) alors que **les procès-verbaux des séances de ses commissions « ne sont pas publics »** (art. 10 al. 6 LAC). De même, le **conseil administratif** tient un **procès-verbal** de ses séances, qui « **n'est pas public** » (art. 43 al. 1er et 2 LAC).

¹ Cf. Recommandation du PPDT du 15 juillet 2025, p. 2 (<https://www.ge.ch/document/40348/telecharger>).

² Cela étant précisé, le raisonnement applicable à l'accès aux procès-verbaux des institutions communales (pesée des intérêts en présence) peut souvent être repris, s'agissant des procès-verbaux émanant d'autres institutions publiques.

ACCÈS AUX PROCES-VERBAUX EMIS PAR LES INSTANCES COMMUNALES :

Entre normes et harmonisation des pratiques

ACCÈS AUX PV ÉMIS PAR LES COMMUNES, EN PRATIQUE, QUID ?

L'exposé qui précède se veut un tour d'horizon entre diverses sources légales en la matière. Cependant, en pratique, comment réagir face à une telle demande d'accès ? Dans un arrêt de la Cour de Justice du 18 juillet 20173, non remis en question depuis lors, ladite Autorité explique que selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair ou si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge doit en rechercher sa véritable portée par d'autres méthodes d'interprétation. « Si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution »4. En l'occurrence, la Cour a estimé qu'elle ne pouvait se prononcer sur la portée de l'art. 43 al. 3 LAC, « sans prendre en considération les règles générales contenues au chapitre I du titre II LIPAD, relatif à la publicité des séances des institutions étatiques ». A ce propos, la Cour a mentionné l'art. 5 al. 1er LIPAD quant à la question de la publicité, ou non, des séances des institutions publiques, de même que les cas dans lesquels la loi indique l'application du huis clos. Elle a surtout rappelé, comme exposé ci-dessus, que le « caractère non public d'une séance ne restreint pas le devoir d'information et le droit d'accès aux documents prévus par la LIPAD (art. 6 al. 2 LIPAD). C'est seulement lorsque les séances d'une institution ont lieu à huis clos que les délibérations et votes doivent rester secrets (art. 7 al. 1 LIPAD), mais même dans ce dernier cas, dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant le justifie, les décisions prises à huis clos font l'objet d'une information adéquate, respectueuse des intérêts justifiant le huis clos (art. 7 al. 3 LIPAD). Au vu d'une interprétation systématique des normes précitées et des art. 14, 15 al. 1er et 2 et 22 al. 1er et 3 LIPAD, la Cour a conclu que l'art. 43 al. 3 LAC n'avait pas d'autre portée que de prévoir l'absence d'un droit d'accès direct au procès-verbal des séances du Conseil administratif, mais n'avait pas pour effet d'interdire aux administrés, et non seulement les habitants de la commune (art. 22 al. 3 LIPAD), d'y avoir accès dans certains cas suivant la procédure prévue par la LIPAD et aux conditions de celle-ci5.

CONCLUSION

En matière d'accès aux PV des institutions communales (conseil exécutif, conseil municipal et ses commissions permanentes et ad hoc), et même si le texte de la loi peut sembler en apparence clair, il faut retenir ce qui suit: pour la Cour de justice, on ne peut se baser que sur la qualification d'une séance (publique, non publique ou à huis clos), pour en déduire la confidentialité, ou non, des PV en découlant; ni même et encore plus précisément, quand le texte de loi spécifie qu'un « procès-verbal n'est pas public », comme par exemple à l'art. 43 al. 3 LAC. En effet, pour la Cour, quand la loi mentionne qu'un PV n'est pas public, cela n'a pas d'autre portée que de prévoir l'absence d'un droit d'accès direct au procès-verbal, mais n'a pas pour effet d'interdire aux administrés, et non seulement les habitants de la commune (art. 22 al. 3 LIPAD), d'y avoir accès dans certains cas en suivant la procédure prévue par la LIPAD et aux conditions de celle-ci, notamment le caviardage des données personnelles à protéger dans la mesure ou un intérêt public ou privé prépondérant le justifie. Certes, ce raisonnement l'a été en relation avec l'art. 43 al. 3 LAC, mais au vu de ses développements et des termes identiques utilisés à l'art. 10 al 6 LAC notamment, on voit mal comment justifier un raisonnement différent pour les autres procès-verbaux sujets de la présente fiche info. S'agissant des PV des séances du conseil municipal, il faudra respecter les conditions de la LIPAD (caviardage des données personnelles à protéger notamment) avant de ne communiquer au public que « des procès-verbaux approuvés », comme le mentionne plus clairement l'art. 25 al. 5 LAC. Enfin, lorsque les séances d'une institution ont lieu à huis clos, ce ne sont que les délibérations et votes qui doivent rester secrets (art. 7 al. 1 LIPAD). Ces situations n'empêchent pas, dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant le justifie, que les décisions prises fassent l'objet d'une information adéquate, respectueuse des intérêts justifiant le huis clos (art. 7 al. 3 LIPAD). Dans ces cas, donc, il est juste de refuser l'accès direct aux procès-verbaux en découlant.