



Demande d'accès à des documents en lien avec la gestion et les décisions stratégiques de naxoo SA

Recommandation du 18 décembre 2025

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

1. Par courriel du 23 septembre 2025, X., journaliste à ..., a requis du Préposé cantonal l'organisation d'une séance de médiation.
2. Il a fait savoir ce qui suit: sa première demande à la Ville de Genève remontait au 10 décembre 2024 puis, sur indication de cette dernière, à la société naxoo SA le 4 mars 2025. Une recommandation du 3 juillet 2025 à ce propos avait été rendue par le Préposé cantonal. Dans le cadre de cette procédure, le responsable LIPAD de la Ville de Genève avait indiqué à l'autorité, par mail du 27 mai 2025, que l'institution publique ne détenait pas les documents sollicités. Cependant, par courriel du 28 août 2025, la Direction du département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL) lui avait confirmé que les documents mentionnés étaient bien distribués à l'administration dans le cadre de l'actionnariat de la Ville de Genève, sauf ceux relevant de la stricte activité du Conseil d'administration. Suite à ces informations, le précité avait requis à nouveau 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.
3. Par pli du 17 septembre 2025, la Ville de Genève a répondu que si elle détenait effectivement 51% de naxoo SA, la convention d'actionnaires qui la lie à cette société ne lui conférait ni majorité effective, ni possibilité d'exercer un rôle décisif dans les décisions de la société. Pour elle, la LIPAD ne s'appliquerait pas (art. 3 al. 2 litt. a ch. 1 ou 2). Quand bien même elle s'appliquerait, l'art. 25 al. 1 LIPAD s'opposerait à la transmission des documents, dès lors que la Ville gère un bien relevant de son patrimoine financier et donc comme un particulier, et non dans le cadre d'une tâche publique (ATF 1C_379/2014, du 29 janvier 2015). La consultation des documents querellés devrait aussi être refusée en vertu de l'art. 26 al. 2 litt. i et j LIPAD, les pièces comportant des secrets d'affaires dont la divulgation placerait naxoo SA en net désavantage par rapport à ses concurrents.
4. La séance de médiation s'est déroulée le 2 décembre 2025, en présence de la Préposée adjointe, du demandeur et d'un conseiller juridique de TX Group SA, ainsi que du responsable LIPAD et d'un juriste de la Ville de Genève.
5. La médiation n'a pas abouti.
6. Le 3 décembre 2025, le Préposé cantonal s'est adressé à la Ville de Genève pour obtenir les documents querellés, conformément à l'art. 10 al. 4 RIPAD.
7. Par courrier du 10 décembre 2025, le secrétaire général et le maire de la Ville de Genève ont fait savoir au Préposé cantonal qu'ils contestaient l'applicabilité de la

LIPAD au cas d'espèce et, de la sorte, la saisine de son office [sic]. La participation de la Ville de Genève appartiendrait à son patrimoine financier, dans un pur objectif de rendement. La convention d'actionnaires a été rendue publique et la municipalité serait techniquement incapable d'exercer un contrôle effectif sur la société. Selon les précités, la société naxoo SA aurait « *mystérieusement disparu de la procédure nonobstant sa qualité de consort* ». En répondant favorablement à la demande de transmission des documents, la Ville de Genève « *s'exposerait sans conteste à de graves désagréments judiciaires ainsi qu'à des conséquences financières désastreuses, sans compter de possibles répercussions extrêmement préjudiciables pour ses agents sur le plan pénal* ». Ensuite, la Ville de Genève invitait le Préposé cantonal à rendre, à sa « *meilleure convenance, une décision susceptible de recours sur l'applicabilité de la LIPAD au cas d'espèce* ». Enfin, elle renvoyait le requérant à faire valoir ses droits auprès de la société naxoo SA.

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: « *[I]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. 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.
12. 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'Iface ou encore Pro Juventute Genève.

13. 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).
14. 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.
15. 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).
16. 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).
17. Pour le Tribunal fédéral, constitue une tâche publique l'activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général. Cependant, il ne suffit pas qu'une loi qualifie une tâche de publique pour que celle-ci le soit; inversement, une loi cantonale est sans portée si elle considère comme privés des biens qui, servant à accomplir une tâche publique, appartiennent manifestement au patrimoine administratif (TF, 5A_78/2011 du 15 juin 2011, cons. 2.3.2). La limite entre tâches publiques et tâches privées n'est pas toujours aisée à tracer (ATF 125 I 209, cons. 6b). La notion de tâche publique doit néanmoins être définie largement; elle englobe toutes les activités qui favorisent un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler (ATF 135 II 49, cons. 5.2.2). Les tâches publiques sont déterminées par la Constitution et les lois et procèdent d'un choix politique. Elles impartissent à l'Etat l'obligation d'agir en vue de la préservation ou de la réalisation d'un certain intérêt public. Le cas échéant, il appartient au législateur de déterminer si la tâche publique incombe aux organes étatiques ou si elle est déléguée à des privés. En d'autres termes, c'est l'interprétation de la loi qui détermine ce qui est une tâche publique, qui assume cette tâche et comment elle doit être menée à bien (ATF 138 II 134, cons. 4.3.1).
18. La jurisprudence a précisé cette notion, considérant que toutes les activités de l'Etat ne relèvent pas d'une tâche publique. Elle distingue ainsi le patrimoine financier du patrimoine administratif.
19. Relèvent du patrimoine financier de l'Etat les biens qui, n'étant pas affectés à une fin d'intérêt public, ont la valeur d'un capital et peuvent produire à ce titre un revenu, voire être réalisés. La gestion du patrimoine financier et des ressources de l'Etat ne sert qu'indirectement à l'exécution des tâches publiques. L'Etat ne détient les biens du patrimoine financier qu'à raison de leur valeur d'échange; il s'agit d'une prestation de moyen qui permet à l'administration d'effectuer les tâches publiques (TF,

1C_379/2014, cons. 5.3). Il résulte de cela que 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. L'Etat agit donc, dans cette hypothèse, comme un particulier. 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 (TF, 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>).

20. Relèvent en revanche du patrimoine administratif de l'Etat toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique (ATF 143 I 37, cons. 6.1). La gestion du patrimoine administratif a pour but la réalisation de tâches publiques (ATA/1017/2022, cons. 6c). S'agissant des directives émises par le Ministère public, le Tribunal fédéral a estimé 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 (TF, 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 (TF, 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). De surcroît, 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, cons. 7). Finalement, l'affermage d'une ferme, acquise et rénovée par une commune dans le but exprimé par sa population d'en faire un lieu de vie ouvert à tous, relève des tâches publiques de ladite commune, avec pour conséquence que la documentation y afférente, tels les baux à loyer, constitue des documents au sens de la LIPAD auxquels les recourants pouvaient demander l'accès (ATA/1089/2025, du 7 octobre 2025).
21. 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).
22. 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).

23. 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).
24. 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, cons. 5.a).
25. 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 (TF, 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, cons. 2.3). A cet égard, ses explications doivent être convaincantes, à savoir être précises et claires, complètes et cohérentes (TAF, A-6/2015 du 26 juillet 2017, cons. 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 (TAF, A-6755/2016 du 23 octobre 2017, cons. 3.2).
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. 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 adjudgent. 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* ». En outre, l'écoulement du temps peut modifier l'appréciation qu'il y a lieu de faire du caractère confidentiel ou non d'un document (MGC 2000 45/VIII 7700).
28. 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).

29. Dans une recommandation du 22 avril 2009, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence a considéré que l'exception du secret d'affaires (art. 7 al. 1 litt. g LTrans) ne concernait que les données essentielles dont la connaissance par la concurrence était susceptible d'entraîner des distorsions du marché et de faire perdre un avantage concurrentiel à l'entreprise concernée (<https://www.edoeb.admin.ch/dam/de/sd-web/9y5YkrXIB1p9/Recommandation%20du%2022%20avril%202009%20OFSP.pdf>)
30. Par secret d'affaires, il faut entendre toute connaissance particulière qui n'est pas de notoriété publique, qui n'est pas facilement accessible, dont le détenteur a un intérêt légitime à conserver l'exclusivité et qu'en fait, il n'entend pas divulguer. L'intérêt au maintien du secret est un critère objectif (ATF 142 II 268, cons. 5.2.2.1). En règle générale, on admet que le secret d'affaires couvre les données techniques, organisationnelles, commerciales et financières qui sont spécifiques à l'entreprise et qui peuvent avoir une incidence sur le résultat commercial et en conséquence sur la capacité concurrentielle (ATF 142 II 268, cons. 5.2.3). Dans tous les cas de figure, une référence générale à des secrets d'affaires ne suffit pas, le maître du secret devant toujours indiquer concrètement et de manière détaillée pour quel motif une information est couverte par le secret (ATA/880/2021 du 31 août 2021, cons. 7c).
31. 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).
32. 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).
33. 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).
34. 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.
35. 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).
36. 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).

37. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
38. 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).
39. 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:

40. La Ville de Genève est l'une des 45 communes du canton de Genève (art. 1 al. 1 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984; LAC; RSGe B 6 05). De la sorte, la LIPAD lui est applicable (art. 3 al. 1 litt. b LIPAD).
41. Le requérant souhaite l'accès aux documents suivants, sur la période de 2010 à 2024, 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.
42. Pour sa part, la Ville de Genève, invoque pêle-mêle, plusieurs arguments pour refuser, d'accéder à cette demande.
43. En préambule, le Préposé cantonal rappelle que, dans le cadre de la procédure initiée par le même demandeur à propos des mêmes documents, requis à la fois auprès de naxoo SA et de la Ville de Genève (recommandation du 3 juillet 2025), cette dernière lui avait indiqué, par mail du 27 mai 2025, qu'elle ne détenait pas les documents sollicités. Cependant, par courriel du 28 août 2025, la Direction du département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL) lui avait confirmé que les documents mentionnés étaient bien distribués à l'administration dans le cadre de l'actionnariat de la Ville de Genève, sauf ceux relevant de la stricte activité du Conseil d'administration.
44. En premier lieu, pour la Ville de Genève, la LIPAD ne s'appliquerait pas, car elle ne disposerait pas d'une maîtrise effective sur naxoo SA.
45. La question de la soumission de naxoo SA n'est, présentement, pas pertinente, dès lors que la Ville de Genève est soumise à la LIPAD et qu'elle possède les documents querellés. La LIPAD s'applique donc pleinement, puisqu'à teneur de son art. 24 al. 1, toute personne a accès aux documents *en possession* des institutions. Cela étant, il convient de relever incidemment que, dans sa recommandation du 3 juillet 2025, le Préposé cantonal a constaté que, possédant 51,2 % des actions de naxoo SA, la Ville de Genève 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. 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 ch. 3 LIPAD).

46. Deuxièmement, selon la Ville de Genève, 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).
47. A ce propos, le Tribunal fédéral juge que la limite entre tâches publiques et tâches privées n'est pas toujours aisée à tracer, même si la notion de tâche publique doit néanmoins être définie largement, englobant toutes les activités qui favorisent un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler.
48. Dans un arrêt du 7 octobre 2025 (ATA/1089/2025), la Chambre administrative a considéré que l'affermage d'une ferme, acquise et rénovée par une commune dans le but exprimé par sa population d'en faire un lieu de vie ouvert à tous, relève des tâches publiques de ladite commune, avec pour conséquence que la documentation y afférente, tels les baux à loyer, constitue des documents au sens de la LIPAD auxquels les recourants pouvaient demander l'accès (ATA/1089/2025, du 7 octobre 2025). Pour les juges, l'historique de l'acquisition puis de la rénovation de la ferme dans le cadre d'un projet précédé d'une consultation de la population puis présenté à celle-ci comme devant répondre aux besoins de la population communale ainsi qu'à l'aménagement et au développement de la commune, être animé par un acteur local, présenter des produits locaux, offrir des espaces communs ainsi qu'un tea-room favorisant la sociabilité à l'échelle communale – constituaient autant d'éléments établissant que le projet entre dans les tâches publiques de la commune.
49. Présentement, le Préposé cantonal rappelle 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. Cela démontre clairement que la participation de la Ville de Genève dans naxoo SA relève de son patrimoine administratif. Par ailleurs, le 9 juillet 2012, une recommandation avait été rendue par le bureau des préposé-es à la protection des données et à la transparence concernant l'accès au document intitulé « convention d'actionnaires concernant la société 022 Télégenève/Naxoo », pour lequel l'accès avait été recommandé (<https://www.ge.ch/document/19144/telecharger>). Seule la question du caractère public du document avait alors été abordée, la question de la « tâche publique » n'ayant pas fait débat, ce qui tend à démontrer que la Ville considérait que le document requis était bien en lien avec une tâche publique.
50. Quoi qu'il en soit, la Ville de Genève n'a pas démontré en quoi elle agirait comme un particulier dans la gestion de naxoo SA. Faute d'explications convaincantes à cet égard, la Ville de Genève doit supporter les conséquences du défaut de preuve et l'argument avancé pour refuser l'accès doit être rejeté.
51. Ensuite, la Ville de Genève 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).

52. Dans le cas d'espèce, la Ville de Genève se contente d'invoquer l'art. 26 al. 2 litt. i et j LIPAD sans amener d'explications précises, claires, complètes et cohérentes à ce propos. Elle n'explique pas en quoi la transmission des documents requis au demandeur placerait naxoo SA dans une situation d'infériorité par rapport à des concurrents en mettant ces derniers au bénéfice d'informations normalement confidentielles et en leur offrant un avantage indu. L'on ne voit pas en quoi la Ville de Genève « *s'exposerait sans conteste à de graves désagréments judiciaires ainsi qu'à des conséquences financières désastreuses, sans compter de possibles répercussions extrêmement préjudiciables pour ses agents sur le plan pénal* ». La Ville de Genève doit ainsi supporter les conséquences de son absence de motivation.
53. Ensuite, la Ville de Genève invoque le fait que la société naxoo SA aurait « *mystérieusement disparu de la procédure nonobstant sa qualité de consort* ». Cet argument démontre une certaine mauvaise foi de la part de la Ville de Genève, laquelle sait pertinemment qu'une recommandation à l'encontre de la société a été rendue par le Préposé cantonal, en date du 3 juillet 2025. Qui plus est, le responsable LIPAD de la Ville de Genève avait pris part à la séance de médiation, le 12 mai 2025. Cette position implique, en outre, une mauvaise interprétation de la procédure d'accès aux documents (art. 28 LIPAD).
54. De plus, la Ville de Genève invite le Préposé cantonal à rendre « *une décision susceptible de recours sur l'applicabilité de la LIPAD au cas d'espèce* ». Là encore, le Préposé cantonal constate une connaissance très lacunaire de la LIPAD que possède la Ville de Genève.
55. Plus étonnant, malgré le texte clair de l'art. 10 al. 4 RIPAD ("*Le document dont l'accès est contesté doit, sur demande du Préposé cantonal, lui être communiqué*"), la Ville de Genève a refusé de donner accès aux documents querellés au Préposé cantonal.
56. 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 (TF, 1C_590/2022, 1C_597/2022 et 1C_132/2023 du 16 novembre 2023, cons. 5.1.2).
57. 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.
58. De manière générale, le Préposé cantonal remarque que la Ville de Genève affiche une volonté délibérée de se soustraire à ses obligations en matière de transparence. La manœuvre dilatoire consistant en le refus de donner accès aux documents querellés à l'autorité n'est pas soutenable de la part d'une institution soumise à la LIPAD.
59. C'est le lieu de rappeler à la Ville de Genève que le principe de transparence n'est pas purement déclamatoire, mais est indispensable pour favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation des citoyennes et citoyens à la vie publique.
60. Dès lors, et sans connaître le contenu des documents litigieux, le Préposé cantonal estime que la Ville de Genève n'est pas parvenue à renverser la présomption du libre

accès aux documents officiels, et doit supporter les conséquences du défaut de preuve.

RECOMMANDATION

61. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à la Ville de Genève de transmettre au requérant les documents suivants, sur la période de 2010 à 2024, 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.
62. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la Ville de Genève doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).
63. Le présent acte est notifié par pli recommandé à :
 - X., ...
 - M. Olivier-Georges Burri, Secrétariat général (SEG), rue de la Croix-Rouge 4, 1204 Genève

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.