



## **Demande d'accès à un rapport du Service d'audit interne de l'Etat de Genève (SAI)**

### **Recommandation du 6 janvier 2026**

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

1. Par courriel du 8 octobre 2025 adressé au Préposé cantonal, Me X., représentant les intérêts de Y., a sollicité la mise sur pied d'une séance de médiation, suite au refus du Service de l'audit interne de l'Etat de Genève de lui transmettre le rapport No 25-13.
2. Il expliquait que, le 2 septembre 2025, un article intitulé "*Foyers pour mineurs: un audit confidentiel révèle une organisation archaïque*", publié sur le site de Léman bleu et annexé à son mail, évoquait un rapport du Service d'audit interne de l'Etat de Genève constatant plusieurs manquements imputés à la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ). Ledit rapport aurait été obtenu par des journalistes de la chaîne. L'article mentionnait des libertés prises par des cadres de l'institution publique (principalement la secrétaire générale *ad interim* et le directeur administratif et financier), notamment en matière d'augmentation salariale et de présence au travail. Pour le demandeur, certaines déclarations seraient fausses et il serait facile d'identifier sa cliente en effectuant une recherche sur Internet. Compte tenu de la gravité des propos, la précitée avait sollicité l'accès au rapport dans un courrier du 5 septembre 2025 adressé à l'institution publique en cause.
3. Dans un courrier daté du 26 septembre 2025, le Service d'audit interne de l'Etat de Genève a invoqué l'art. 18 de la loi sur la surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 (LSurv; RSGe D 1 09) pour rejeter la demande. Selon cette disposition, les rapports du SAI sont confidentiels et les destinataires sont exhaustivement énoncés.
4. En date du 2 octobre 2025, l'avocat a requis du directeur du SAI qu'il lui octroie un délai afin de saisir le Préposé cantonal. Il précisait que sa mandante faisait parallèlement valoir une demande d'accès conformément aux articles 44 ss LIPAD.
5. Le 21 octobre 2025, le susmentionné a fait savoir au Préposé cantonal qu'il avait reçu un courrier de refus du SAI d'accorder l'accès au document querellé, daté de la veille. Etaient mises en avant les exceptions de l'art. 26 al. 4 et al. 2 litt. i LIPAD. La nouvelle requête de médiation, reprenant la précédente, a été transmise à l'autorité.
6. La séance de médiation s'est déroulée le 3 novembre 2025, en présence de la Préposée adjointe, de la requérante et de ses deux avocats, ainsi que du directeur du SAI.
7. A la suite de cette séance, plusieurs échanges, couverts par le secret de la médiation, se sont déroulés entre les parties et la Préposée adjointe.
8. Toutefois, le 8 décembre 2025, le demandeur a fait savoir qu'il désirait que le Préposé cantonal rende une recommandation.
9. Le Préposé cantonal a pu prendre connaissance du document querellé.

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

10. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe, aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).
11. 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).
12. 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).
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. 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).
18. 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).
19. 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).
20. 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).

21. 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).
22. 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.
23. 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 justifiées 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*". 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).
24. 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 LIPAD; 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).
25. 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>

26. 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, consid. 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, consid. 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, consid. 7c).
27. Par ailleurs, 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).
28. A teneur de l'art. 18 de la loi sur la surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 (LSurv; RSGe D 1 09), relatif à la communication des rapports, *"Les rapports du service d'audit interne sont confidentiels. Ils sont communiqués : a) au Conseil d'Etat, qui les communique aux entités concernées; b) à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion; c) au président de la Cour des comptes; d) à l'autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance pour les entités qu'elle surveille"*.
29. 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).
30. 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).
31. 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.
32. 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).
33. 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).

34. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
35. 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).
36. 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.
37. En 2008, la loi a fait l'objet d'une révision importante: la protection des données personnelles a été ajoutée au volet transparence. De la sorte, un autre objectif figure dans le texte: protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant.
38. Par données personnelles, il faut comprendre *"toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable"* (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve face à des questions relatives à la protection de données personnelles.
39. Selon l'art. 4 litt. b LIPAD, les données personnelles sensibles sont notamment les données personnelles sur la santé, la sphère intime ou des mesures d'aide sociale.
40. La loi énonce un certain nombre de principes généraux régissant la protection des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD), soit en particulier:
  - **Légalité** (art. 35 al. 1 LIPAD). Les institutions publiques ne peuvent traiter de telles données que si l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire.
  - **Bonne foi** (art. 38 LIPAD). Les données doivent avoir été obtenues de manière loyale, en toute connaissance des personnes concernées.
  - **Proportionnalité** (art. 36 LIPAD). Seules peuvent être collectées les données personnelles aptes et nécessaires à atteindre un but déterminé.
  - **Finalité** (art. 35 al. 1 LIPAD). Les données personnelles ne doivent être traitées que dans le but indiqué lors de leur collecte, prévu par une loi ou qui ressort des circonstances.
  - **Exactitude** (art. 36 LIPAD). Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer qu'elles sont correctes. A défaut, elles doivent être corrigées ou mises à jour.
  - **Sécurité** (art. 37 LIPAD). Les données doivent être protégées, tant sur le plan technique que juridique, conformément aux risques présentés par la nature des données en cause, à la lumière de l'ingérence à la sphère privée des personnes concernées.

- **Destruction des données** (art. 40 LIPAD). Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

41. Le droit d'accès aux données personnelles institué par l'art. 44 al. 1 LIPAD traite de la possibilité pour une personne de demander au responsable de l'institution publique requise si des données la concernant sont traitées et, le cas échéant, que soient communiquées: *"a) toutes les données la concernant contenues dans un fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données; b) sur demande, les informations relatives au fichier considéré contenues dans le catalogue des fichiers"* (art. 44 al. 2 LIPAD).
42. A la forme, l'art. 45 LIPAD prévoit que *"la communication de ces données et informations doit être faite sous une forme intelligible et, en règle générale, par écrit et gratuitement"*.
43. Selon l'art. 46 LIPAD, *"<sup>1</sup> L'accès aux données personnelles ne peut être refusé que si un intérêt public ou privé prépondérant le justifie, en particulier lorsque: a) il rendrait inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qu'apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives; b) la protection de données personnelles sensibles de tiers l'exige impérativement; c) le droit fédéral ou une loi cantonale le prévoit expressément. <sup>2</sup> Un accès partiel ou différé doit être préféré à un refus d'accès dans la mesure où l'intérêt public ou privé opposé reste sauvegardé"*.
44. L'art. 47 LIPAD détermine, par ailleurs, les prétentions que toute personne physique ou morale de droit privé peut exiger des institutions publiques à propos des données la concernant, soit qu'elles s'abstiennent de procéder à un traitement illicite, le cas échéant qu'elles mettent fin à un tel traitement et en suppriment les effets, ou qu'elles constatent le caractère illicite de ce traitement, qu'elles détruisent celles qui ne sont pas pertinentes ou nécessaires (sauf disposition légale contraire), rectifient, complètent ou mettent à jour celles qui sont respectivement inexactes, incomplètes ou dépassées, ou fassent figurer, en regard de celles dont ni l'exactitude ni l'inexactitude ne peuvent être prouvées, une mention appropriée, à transmettre également lors de leur communication éventuelle.

### III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère:

45. Le Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) est l'un des sept départements de l'administration cantonale (art. 1 al. 1 litt. a du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1<sup>er</sup> juin 2023; ROAC; RSGe B 4 05.10). Il comprend, notamment, le Service d'audit interne de l'Etat de Genève (art. 3 al. 2 litt. a ROAC). De la sorte, la LIPAD est applicable (art. 3 al. 1 litt. a).
46. Présentement, le document querellé est le rapport No 25-13 (audit de gestion concernant la Fondation officielle de la jeunesse), de mai 2025, rédigé par le Service d'audit interne de l'Etat de Genève.
47. Ce dernier s'oppose à la transmission du document, en vertu de l'art. 26 al. 4 LIPAD et de l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD.
48. En premier lieu, l'art. 26 al. 4 LIPAD exclut du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle. Quand bien même les travaux préparatoires sont muets sur la question, le Préposé cantonal

comprend que la distinction entre les termes *droit* (fédéral) et *loi* (cantonale) implique qu'au niveau cantonal, en dehors des exceptions couvertes par la LIPAD, seule une loi au sens formel peut faire obstacle à la communication d'un document. En l'occurrence, la loi sur la surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 (LSurv; RSGe D 1 09) est une loi au sens formel. Son art. 18 précise que les rapports du SAI sont confidentiels. Ils sont uniquement communiqués: au Conseil d'Etat; à la commission des finances et à la commission de contrôle de gestion; au président de la Cour des comptes; à l'autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance pour les entités qu'elle surveille.

49. Pour le SAI, cette disposition soustrait, de fait, tous les rapports qu'il rédige à la transparence.
50. En revanche, le requérant estime que le rapport querellé n'est plus confidentiel, au vu de l'article publié sur le site de Léman bleu, le 2 septembre 2025, intitulé *"Foyers pour mineurs: un audit confidentiel révèle une organisation archaïque"*, dès lors qu'il a été obtenu par des journalistes de la chaîne.
51. Pour le Préposé cantonal, le libellé de l'art. 18 LSurv ne souffre aucune discussion: le législateur a estimé que la confidentialité constituait un élément essentiel de l'activité du SAI, si bien qu'il a délibérément choisi de soustraire les rapports de ce dernier à la transparence, sans laisser de marge de manœuvre.
52. Le fait que des journalistes aient pu obtenir le rapport No 25-13 ne change rien au maintien de son caractère confidentiel.
53. En outre, la manière dont les professionnels des médias sont entrés en possession du document (même, hypothétiquement, par une violation du secret de fonction) importe peu.
54. Par ailleurs, le demandeur estime qu'un accès partiel aurait pu être examiné. Certes, 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 (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD). Cela étant, dans le cas présent, un accès partiel ne saurait être envisagé, au vu de la teneur de l'art. 18 LSurv.
55. Enfin, pour la même raison, il ne saurait être question d'accorder un accès en vertu de l'art. 44 LIPAD (droit d'accès à ses données personnelles). En effet, l'art. 46 LIPAD précise que l'accès aux données personnelles peut être refusé si une loi cantonale le prévoit expressément, ce qui est présentement le cas de l'art. 18 LSurv.
56. Dès lors, il n'est point lieu d'examiner l'exception tirée de l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD.

## RECOMMANDATION

57. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Service de l'audit interne de l'Etat de Genève de ne pas transmettre au requérant le rapport No 25-13 (audit de gestion concernant la Fondation officielle de la jeunesse), de mai 2025.

58. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le Service de l'audit interne de l'Etat de Genève doit rendre une décision sur la communication du document considéré (art. 30 al. 5 LIPAD).

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

- Me X., ...
- M. Charles Pict, Service de l'audit interne de l'Etat de Genève, chemin des Olliquettes 10, 1213 Petit-Lancy

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>
--