



Demande d'accès au Département du territoire portant sur l'identité d'un dénonciateur

Recommandation du 4 mai 2026

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

1. Dans un courrier du 26 janvier 2026 adressé au Préposé cantonal, A. a brièvement expliqué qu'elle considérait avoir subi un dommage important, consécutif à une dénonciation. De la sorte, elle sollicitait de l'autorité qu'elle lui communique les coordonnées du dénonciateur.
2. Était annexé un pli du 5 décembre 2025 de l'Office des autorisations de construire, du Département du territoire, lequel faisait suite à l'autorisation de construire ayant été délivrée à la requérante par le Département en date du ... Cette autorisation régularisait l'infraction commise tant en application de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LC; RSGe L 5 05), que de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR; RSGe L 5 20), suite aux travaux entrepris sans autorisation de construire dans l'appartement concerné. Il était ordonné à la précitée, en application des articles 44 LDTR et 129 ss LCI, de rétablir une situation conforme au droit, d'ici au 9 janvier 2026, en procédant: à l'établissement d'un nouvel avis de fixation du loyer initial (formule officielle) respectant la condition n°2 du préavis LDTR repris au chiffre 7 de l'autorisation de construire APA ...; au remboursement du trop-perçu au locataire concerné durant la période de contrôle (... au ...). Par ailleurs, au vu de l'infraction commise et en application des art. 44 LDTR et 137 LCI, une amende administrative de Fr. 1'000.- était prononcée.
3. Par courrier du 18 décembre 2025, A. a requis un délai pour la mise en conformité exigée. Par ailleurs, dans la mesure où elle subissait un dommage, elle priait l'Office des autorisations de construire de lui communiquer les coordonnées du délateur.
4. Par recommandé du 23 janvier 2026, l'Office des autorisations de construire a, notamment, rejeté la demande d'accès aux coordonnées du délateur. Était invoqués l'ATF 129 I 249, ainsi que les art. 45 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; RSGe E 5 10), et 24 al. 3 et 26 al. 1 LIPAD. Le Département estimait être en droit de ne pas communiquer le nom du dénonciateur, l'intérêt privé de ce dernier à voir son identité préservée et l'intérêt public de l'Etat à pouvoir exécuter les tâches publiques que lui impose la loi devant être privilégiés.
5. La rencontre de médiation a eu lieu le 10 mars 2026, en présence de deux représentants de la requérante, de deux représentants du Département du territoire, et de la Préposée adjointe.
6. A l'issue de la séance, il a été convenu de suspendre le processus de médiation.
7. Par courriel du 31 mars 2026, A. a écrit à la Préposée adjointe qu'elle persistait à considérer que le délateur lui avait causé un dommage économique.
8. Le 14 avril 2026, la Préposée adjointe a répondu qu'elle allait transmettre le dossier au Préposé cantonal pour qu'il rédige une recommandation.

9. Ce dernier, en date du 20 avril 2026, a sollicité la remise du document querellé, lequel lui a été transmis trois jours plus tard.

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^{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).
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. 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).
17. Le principe de transparence n'est toutefois pas absolu. Des exceptions à l'information du public sont possibles si l'une ou plusieurs des conditions d'exceptions prévues par l'art. 26 LIPAD sont réalisées.
18. 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).

19. 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).
20. L'accès aux documents doit être refusé s'il est propre à rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (art. 26 al. 2 litt. f LIPAD). Cette lettre constitue un renvoi à l'art. 39 al. 9 LIPAD (ATA/758/2015 du 28 juillet 2005, consid. 9b; ATA/767/2014 du 30 septembre 2014, consid. 3c; ATA/919/2014 du 25 novembre 2014, consid. 4b). Or, selon l'art. 39 al. 9 LIPAD, la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si une loi ou un règlement le prévoit explicitement (litt. a) ou qu'un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b). Selon l'exposé des motifs relatif au PL 8356, « *La lettre f coordonne quant à elle l'application de la LIPAD avec la législation (au sens large) sur la protection des données personnelles, dont l'application est d'ailleurs également réservée par l'article 2, alinéa 4 LIPAD* » (MGC 2000 45/VIII 7697). Plus spécifiquement, la Cour de justice a considéré, dans le cadre d'une demande d'accès à une décision concernant une sanction administrative infligée à un médecin, qu'il y a un intérêt privé manifeste du médecin à ce que les sanctions disciplinaires le concernant, autres que celles publiées dans la FAO, ne soient pas dévoilées à des tiers et que cet intérêt s'opposait à la communication requise (ATA/767/2014 du 30 septembre 2014). Il est aussi utile de rappeler une affaire ayant trait à l'accès d'une pharmacie concurrente à un rapport d'inspection rédigé par le service du Pharmacien cantonal à Genève au sujet des locaux d'une pharmacie voisine. Dans cette affaire, la Cour de justice était arrivée à la conclusion que l'accès au rapport était possible, moyennant caviardage des données personnelles, car il ne contenait aucune information couverte par le secret médical ou encore par le secret des affaires ou de fabrication, l'exploitation de la pharmacie n'ayant pas encore commencé (ATA 525/2016 du 21 juin 2016); cette lecture avait été confirmée par le Tribunal fédéral: « *compte tenu de ce caviardage obligatoire, [...] la Cour cantonale pouvait considérer sans arbitraire que la transmission litigieuse ne comporterait en définitive aucune donnée personnelle, et que l'art. 39 al. 9 LIPAD n'y faisait donc pas obstacle puisque cette disposition s'applique exclusivement en cas de transmission de données personnelles* » (arrêt du TF 1C_338/2016 du 16 décembre 2016, consid. 2.2 *in fine*). La Cour de justice a également jugé que la liste des titulaires des autorisations d'exploiter un taxi de service privé contenant leurs noms et prénoms, adresse professionnelle, numéro de téléphone professionnel et numéro de plaques était accessible, à l'exclusion de leur adresse privée, de la date d'octroi desdites autorisations et de leur numéro de téléphone privé. En effet, à la lecture de la loi sur les taxis, elle a considéré ces données comme publiques (ATA/919/2014 du 25 novembre 2014).
21. Selon l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD, l'accès aux documents doit être refusé s'il est propre à porter atteinte à la sphère privée ou familiale. La volonté du législateur avec cette lettre était d'établir une exception à l'accès aux documents en cas d'atteinte notable à la sphère privée. Elle n'exclut donc pas automatiquement l'accès à tout document dès l'instant qu'il concernerait la sphère privée d'un tiers, mais elle requiert une pesée des intérêts en présence (MGC 2007-2008 XII A 14100). L'exemple mentionné dans

l'exposé des motifs du PL 8356 est le suivant: « *un avocat mandaté par une institution doit s'attendre à ce que le montant des honoraires qu'il perçoit du chef de ce mandat soit le cas échéant communiqué à des tiers, dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des ressources d'institutions chargées de l'accomplissement de tâches de droit public, bien que cette information concerne sa sphère privée économique* » (MGC 2000 45/VIII 7697). A l'inverse, les documents ayant trait aux procédures pénales et disciplinaires engagées contre des policiers tombent clairement sous le coup de l'exception de la lettre g (ATA/211/2009 du 28 avril 2009). Il en va de même du dossier des membres du personnel. Plus délicate est la question de savoir si des conventions de départ relatives au règlement financier de la fin des rapports de travail sont soumises à cette exception. Le Tribunal fédéral a considéré que « *si l'intérêt public à connaître le montant prévu par la convention de départ est indéniable, celui des parties à maintenir cette information secrète l'est également* » et il a considéré, dans le cas qui lui était soumis, qu'aucune solution n'était arbitraire. Il a détaillé ainsi les enjeux: « *s'il s'agit d'une personne occupant une haute fonction et si la demande d'accès au dossier concerne la part de la convention de départ relative au règlement financier de la fin des rapports de travail, cette protection peut céder le pas devant l'intérêt public à connaître de quelle manière un conflit a été réglé. Un tel intérêt est en effet incontestable du point de vue de la connaissance par le public de l'usage fait par l'autorité des ressources financières de l'Etat (...) De son côté, l'Etat peut aussi, cas échéant, faire valoir un intérêt à préserver pro futuro le secret quant aux modalités de règlement des conflits de travail survenant avec ses collaborateurs* » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_273/2015 du 18 septembre 2015, consid. 3.4.1). Dans une affaire subséquente, qui avait été fortement médiatisée et dans le cadre de laquelle la personne concernée ne s'était pas opposée à la communication du montant perçu lors de son licenciement, mais ne l'avait pas avalisée non plus, la Cour de justice a considéré que l'intérêt public à connaître les conséquences sur les ressources publiques d'une violation du droit par la commune dans la gestion de son personnel l'emportait sur l'intérêt privé de l'ancienne collaboratrice. Des mesures de caviardage pour préserver autant que faire se peut son anonymat étaient prescrites (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015). Dans un avis de droit du 20 janvier 2014 (<https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/AD-recommandation-groupe-confiance.pdf>), le Préposé cantonal a considéré que la protection de la sphère privée des personnes ayant fait appel au Groupe de confiance en toute confidentialité, et qui risquaient d'être reconnaissables malgré un caviardage du document, était prépondérante à tout autre intérêt et justifiait un refus d'accès au document.

22. Pour autant que cela ne requière pas un travail disproportionné, 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).
23. En ce qui concerne particulièrement la procédure d'accès aux documents, en application de l'art. 30 al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
24. 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. La consultation sur place des documents faisant l'objet d'une

requête de médiation ne peut lui être refusée, à charge pour lui de veiller à leur absolue confidentialité et de prendre, à l'égard tant des parties à la procédure de médiation que des tiers et du public, toutes mesures nécessaires au maintien de cette confidentialité aussi longtemps que l'accès à ces documents n'a pas été accordé par une décision ou un jugement définitifs et exécutoires (art. 30 al. 3 LIPAD).

25. 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).
26. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
27. 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.
28. Le Préposé cantonal et la Préposée 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.
29. En 2008, la loi a fait l'objet d'une révision importante. Au volet relatif à la transparence, le domaine de la protection des données personnelles a été ajouté. A ce titre, la loi a pour but de « *protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant* » (art. 1 al. 2 litt. b LIPAD). Dans cette autre matière, la loi « *tend d'abord à favoriser le confinement des informations susceptibles de porter atteinte à la personnalité* » (Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12) PL 9870-A, p. 5). Ce volet est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.
30. 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).
31. 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.
32. L'art. 39 al. 9 LIPAD subordonne la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé aux conditions alternatives qu'une loi ou un règlement le prévoit explicitement (litt. a), ou qu'un intérêt digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b).
33. Selon l'art. 45 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA; RSGe E 5 10), « ¹ *L'autorité peut interdire la consultation du dossier si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent.* ² *Le refus d'autoriser la consultation des pièces ne peut s'étendre qu'à celles qu'il y a lieu de garder secrètes et ne peut concerner les propres mémoires des parties, les documents qu'elles ont*

produits comme moyens de preuves, les décisions qui leur ont été notifiées et les procès-verbaux relatifs aux déclarations qu'elles ont faites ».

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

34. Selon l'art. 6 al. 1 litt. d du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale, du 1^{er} juin 2023 (ROAC; RSGe B 4 05.10), l'Office des autorisations de construire est compris dans le Département du territoire. A teneur de l'art. 1 al. 1 litt. d du ROAC, ce dernier fait partie de l'administration cantonale. De la sorte, il est soumis à la LIPAD, conformément à son art. 3 al. 1 litt. a.
35. La présente demande concerne l'accès, par la requérante, à l'identité de l'auteur d'une dénonciation.
36. L'accès à ce document, soit un courrier du 28 juin 2023, a été refusé par le Département du territoire en raison de l'intérêt privé du dénonciateur à voir son identité préservée et l'intérêt public de l'Etat à pouvoir exécuter les tâches publiques que lui impose la loi.
37. A titre liminaire, il convient de relever qu'il n'existe pas de norme spécifique en procédure administrative garantissant l'anonymat d'un dénonciateur. L'art. 10A LPA, notamment, se contente d'interdire l'instruction d'une dénonciation anonyme.
38. *In casu*, le Préposé cantonal constate que les informations contenues dans le document querellé ne sont pas à même de favoriser la libre formation de l'opinion publique des citoyennes et citoyens et leur participation à la vie publique au sens de l'art. 1 al. 2 litt. a LIPAD. Il s'agit en revanche, pour la requérante, d'obtenir des données personnelles (art. 4 litt. a LIPAD) de tiers (identité du dénonciateur), afin de pouvoir engager des procédures judiciaires en raison d'un dommage subi.
39. En droit genevois, la possibilité de se voir communiquer des données personnelles de tiers en application du droit de consulter le dossier peut être interdite si l'intérêt public ou des intérêts privés prépondérants l'exigent (art. 45 al. 1 et 2 LPA).
40. De manière générale, pour le Tribunal fédéral, le droit de consulter le dossier trouve sa limite dans l'intérêt public prépondérant de l'Etat ou lorsqu'il existe un intérêt fondé d'une tierce personne. Dans ce cas, il convient de faire une pesée attentive des intérêts en jeu, soit d'une part l'intérêt à la consultation du dossier et d'autre part celui au refus d'une telle consultation (ATF 129 I 249, consid. 3). S'il n'est pas au moins rendu vraisemblable que la divulgation de l'identité d'un dénonciateur expose ce dernier à un risque concret, l'intérêt à la divulgation doit en principe primer.
41. En matière de transparence, l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD renvoie à l'art. 39 al. 9 LIPAD, lequel indique notamment que la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé est possible si un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b). De même, l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD n'exclut pas automatiquement l'accès à tout document dès l'instant qu'il concernerait la sphère privée d'un tiers, mais requiert une pesée des différents intérêts en cause.
42. De la sorte, qu'il s'agisse d'appliquer la LPA ou la LIPAD, il convient d'effectuer une pesée des intérêts en présence.
43. S'opposent, d'un côté, l'intérêt de la requérante à obtenir l'information susmentionnée afin d'entamer des démarches en justice pour obtenir la réparation du dommage subi

et, de l'autre, celui de l'Etat à pouvoir exécuter les tâches publiques qui lui incombent, ainsi que celui du dénonciateur à voir son identité préservée.

44. Il s'agit donc pour le Préposé cantonal de déterminer si l'intérêt de la requérante à obtenir les données sollicitées, soit l'identité complète du dénonciateur, est prépondérant, par rapport à ceux de l'Etat et du dénonciateur.
45. Dans le contexte de la divulgation de l'identité du dénonciateur, le Préposé cantonal relève, d'un côté, que la requérante peut être empêchée, en cas de restriction d'accès, d'intenter une action civile en justice à l'encontre du dénonciateur. Il rappelle à cet égard que la Chambre administrative de la Cour de justice a estimé que l'intérêt privé à obtenir des données personnelles de tiers, notamment l'adresse d'une personne pour faire valoir ses droits en justice, constitue un intérêt privé prépondérant au sens de la LIPAD et du RIPAD qui l'emporte sur la protection de la sphère privée de ladite personne (ATA/819/2012 du 4 décembre 2012; voir également ATA/373/2014 du 20 mai 2014, ATA/229/2018 du 13 mars 2018 et ATA/175/2019 du 26 février 2019).
46. D'un autre côté, pour le Préposé cantonal, il existe un intérêt public à tenir confidentielle l'identité du dénonciateur, lequel peut rapporter aux autorités compétentes des infractions éventuelles au droit de la construction. Si la divulgation de l'identité des informateurs était systématique, l'on pourrait légitimement craindre que les autorités soient privées de cette source d'informations qui, selon les cas, peut s'avérer utile pour constater des infractions.
47. De surcroît, le Préposé cantonal considère que le dénonciateur lui-même peut avoir un intérêt privé légitime à ce que son identité demeure confidentielle, notamment pour le maintien de la motivation des informateurs à dénoncer les cas qu'ils constatent (cf. Ralph Gramigna/Urs Maurer-Lambrou, *in* Maurer-Lambrou/Blechta, Datenschutzgesetz-Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3^{ème} éd., Bâle 2014, n°22 ad art. 9 LPD; David Rosenthal, *in* Rosenthal/Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zurich/Bâle/Genève 2008, ad art. 9 LPD, pp. 212-213). D'ailleurs, la jurisprudence du Tribunal fédéral tient compte, dans une certaine mesure, de la protection des informateurs et des tiers. Cela étant, le dénonciateur doit avoir agi parce qu'il estime qu'une intervention de l'autorité est justifiée dans l'intérêt public, et non par malveillance. Une dénonciation spontanée répondant à des considérations étrangères à la cause ne mérite en tous cas pas d'être protégée (ATF 122 I 153, consid. 6).
48. Le 28 janvier 2015, le Tribunal administratif fédéral a rendu un arrêt concernant une personne ayant déposé une demande de prestation de l'assurance-invalidité du canton de Vaud, qui avait fait l'objet d'une lettre de dénonciation anonyme susceptible d'avoir une influence sur le droit aux prestations (A-5430/2013). Ladite personne avait sollicité une copie de la lettre de dénonciation, de même qu'un accès au dossier sans aucune restriction, afin de faire valoir ses droits en justice contre les dénonciateurs. En fin de compte, les magistrats avaient jugé que l'intérêt de l'autorité inférieure et celui du tiers dénonciateur primaient le droit du recourant de connaître l'identité de la personne qui l'avait dénoncé auprès de l'office AI. La procédure d'octroi de la rente AI du recourant étant close, ils avaient examiné le droit d'accès aux données litigieuses exclusivement sous l'angle de la LPD, sans qu'il faille se demander si des garanties procédurales relatives au droit d'accès au dossier pourraient également entrer en considération.
49. Dans une recommandation du Préposé cantonal datée du 7 septembre 2021 (<https://www.ge.ch/document/26915/telecharger>), un avocat, pour le compte de ses

clients, sollicitait la connaissance de l'identité des auteurs de trois dénonciations. La dernière en date avait provoqué un arrêt des travaux sur la parcelle de ses mandants, ce qui leur avait causé un dommage financier de l'ordre de CHF 2'500.-, somme facturée pour l'interruption des travaux par l'entreprise de charpente. Le Préposé cantonal a estimé que l'identité du dénonciateur du courriel ayant entraîné la suspension du chantier était indispensable aux requérants pour leur permettre d'intenter une action en justice. Même s'il ne lui appartenait pas de juger le bien-fondé d'une action en dommages-intérêts, il fallait tout de même relever que les conditions d'une telle action n'étaient a priori pas exclues, au vu du lien de causalité évident. Par ailleurs, à la lecture du document, il apparaissait que le dénonciateur avait agi par pure malveillance, c'est-à-dire dans le seul but de nuire aux demandeurs. Le ton de ce document et son contenu permettaient en effet une telle conclusion. Partant, cette dénonciation ne saurait être protégée.

50. Dans un arrêt du 3 mai 2022 (ATA/457/2022) concernant les mêmes faits, la Chambre administrative a reconnu que la personne dénoncée peut disposer d'un intérêt prépondérant à se voir communiquer le nom du dénonciateur, si celle-ci rend vraisemblable qu'elle a subi un dommage en raison de la dénonciation, en particulier si le dénonciateur semble avoir agi dans le but de nuire aux intérêts de la personne dénoncée: *« S'agissant d'abord de l'intérêt privé des dénonciateurs, la chambre de céans partage le point de vue du Préposé cantonal, selon lequel il n'est pas exclu que le dénonciateur ait agi par pure malveillance, c'est-à-dire dans le seul but de nuire aux intérêts des recourants. Le ton et le contenu du courriel litigieux laissent penser à un conflit personnel entre les personnes concernées. Ces éléments relativisent donc la protection qui doit être accordée au dénonciateur. Quant à l'intérêt de l'État, il existe certes un intérêt public à pouvoir exécuter les tâches publiques qui lui incombent et à recevoir les informations pertinentes. Or, la jurisprudence précitée considère qu'un tel intérêt doit céder le pas à l'intérêt privé d'une personne à obtenir des données pour faire valoir ses droits en justice, ce d'autant plus en l'occurrence, que la pertinence de la dénonciation apparaît discutable ».*
51. Dans une recommandation du Préposé cantonal du 6 novembre 2023 (<https://www.ge.ch/document/34699/telecharger>), un avocat, pour le compte de sa cliente, sollicitait l'accès à une dénonciation et à l'identité de son auteur en raison d'un dommage subi par sa mandante consécutif à la dénonciation, considérée comme infondée. Le Préposé cantonal a estimé que le ton et le contenu de la dénonciation ne laissaient pas spécifiquement penser à un conflit personnel entre les personnes concernées. Cela étant, au vu des documents transmis constituant le dossier, il ne faisait aucun doute pour lui que le dénonciateur avait agi par pure malveillance, c'est-à-dire dans le seul but de nuire aux intérêts de la requérante. Cet élément relativisait donc la protection qui devait lui être accordée. Quant à l'intérêt de l'Etat, il existait certes un intérêt public à pouvoir exécuter les tâches publiques lui incombant et à recevoir les informations pertinentes. Pour le Préposé cantonal, cet intérêt devait toutefois céder le pas face à l'intérêt privé de la requérante à obtenir des données pour faire valoir ses droits en justice. Partant, cette dénonciation ne devait pas être protégée, de sorte qu'il a été recommandé de donner l'accès à la dénonciation et à l'identité de son auteur.
52. Il reste à examiner dans le cas présent si l'intérêt privé du dénonciateur à ce que son identité ne soit pas divulguée est justifiable, compte tenu des motifs de la dénonciation en question.
53. L'art. 10 al. 11 RIPAD impose au Préposé cantonal de ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée (art. 10 al. 11 RIPAD).

54. Cela étant, le Préposé cantonal est d'avis que le ton et le contenu du courrier querellé ne laissent pas penser à un conflit personnel entre les personnes concernées. Pour lui, il ne fait aucun doute que le dénonciateur n'a agi par pure malveillance, c'est-à-dire dans le seul but de nuire aux intérêts de la requérante, mais parce qu'il estimait qu'une intervention de l'autorité était justifiée dans l'intérêt public. En l'occurrence, il s'agit d'une demande légitime de sa part.
55. Il convient donc de privilégier l'intérêt privé du dénonciateur à voir son identité préservée afin de ne pas subir de mesures de rétorsion au vu du risque concret constaté et l'intérêt public de l'Etat à pouvoir exécuter les tâches publiques que lui impose la loi.
56. En conclusion, le Préposé cantonal considère que la requérante ne doit pas pouvoir accéder à l'identité du dénonciateur.

RECOMMANDATION

57. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Département du territoire de ne pas donner accès à la requérante à l'identité du dénonciateur contenue dans le courrier du 28 juin 2023.
58. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le Département du territoire doit rendre une décision sur la communication du document considéré (art. 30 al. 5 LIPAD).
59. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:
- Mme Pascale Vuillod, Département du territoire, Secrétariat général, rue de l'Hôtel-de-Ville 14, case postale 3880, 1211 Genève 3
 - A.,...

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.