



Demande d'accès auprès de la Fondation de l'Orchestre de la Suisse Romande portant sur des correspondances, procès-verbaux et règlements internes concernant le code vestimentaire et les expressions des opinions politiques des artistes

Recommandation du 5 mai 2026

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

1. Par courriel du 3 février 2026, M. X, journaliste, et M. Y, journaliste, ont sollicité l'accès aux documents suivants détenus par la Fondation de l'Orchestre de la Suisse romande (FOSR), pour la période du 1^{er} novembre 2025 à ce jour :

« - *Correspondances avec des tiers financeurs: Tout échange écrit (courriers, courriels, mais aussi notes internes, mémos ou comptes-rendus d'entretiens oraux) entre la Direction ou le Conseil de Fondation de l'OSR et des partenaires externes (mécènes, sponsors, fondations donatrices ou leurs représentants) concernant:*

- *Le code vestimentaire des artistes lors des représentations;*
- *L'expression d'opinions politiques ou l'affichage de symboles par les membres ou des invités de l'orchestre;*
- *L'impact potentiel de tels affichages sur le maintien des soutiens financiers.*

- *Procès-Verbaux:*

- *Les extraits des procès-verbaux des séances du Conseil de Fondation ou du Bureau tenues durant la période susmentionnée, traitant de la gestion des incidents liés à la tenue des artistes, de la neutralité de l'institution, ou des réactions des mécènes face à l'image de l'orchestre.*

- *Règlements internes:*

- *Copie des directives, règlements du personnel ou codes de conduite en vigueur à la date des faits, encadrant spécifiquement la liberté d'expression et la tenue vestimentaire des musiciens hors de la tenue de concert formelle (notamment lors des saluts) ».*

Ils indiquaient qu'ils étaient disposés à recevoir des documents caviardés des données personnelles y figurant.

2. Le 23 février 2026, M. A, avocat, a indiqué aux requérants avoir été consulté par la FOSR en relation avec leur demande d'accès du 3 février 2026. Il a relevé que l'art. 25 LIPAD confère uniquement un droit d'accès sur des documents contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. Or, la FOSR ne répondait pas à ces exigences, ses statuts prévoyant que la Fondation a pour but « *d'assurer l'existence et le développement en Suisse romande notamment d'un orchestre symphonique et lyrique professionnel à rayonnement international,*

répondant aux exigences de la vie musicale régionale et internationale (...) », ce qui n'est pas une tâche publique au sens de la LIPAD. Pour cette raison, la demande d'accès devait être rejetée. Le Préposé cantonal pouvait être saisi.

3. Par courriel du 23 février 2026, les requérants ont saisi le Préposé cantonal d'une demande de médiation, contestant la lecture de la LIPAD opérée par la FOSR.
4. La rencontre de médiation a eu lieu le 20 avril 2026, en présence des requérants, de la Présidente du Conseil de la FOSR, de son Directeur général, de Me A et du Préposé cantonal.
5. Elle n'a pas abouti.
6. Le même jour, le dossier a été transmis à la Préposée adjointe, avec les documents querellés.

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

1. 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).
2. 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).
3. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève: « *[I]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).
4. L'art. 3 LIPAD traite du champ d'application de la loi :

« ¹ *La présente loi s'applique aux institutions publiques suivantes (ci-après : institutions publiques), sous réserve des alinéas 3 et 5 :*

a) les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent;

b) les communes, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent;

c) les institutions, établissements et corporations de droit public cantonaux et communaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent;(13)

d) les groupements formés d'institutions visées aux lettres a à c.

² Elle s'applique également, sous réserve des alinéas 4 et 5 : a) 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; b) aux personnes physiques ou morales et organismes chargés de remplir des tâches de droit public cantonal ou communal, dans les limites de l'accomplissement desdites tâches. »

5. S'agissant de l'application de la LIPAD à des organismes de droit privé, la première version du projet de loi prévoyait que « le Conseil d'Etat désigne les personnes morales et autres organismes de droit privé détenus majoritairement par une ou plusieurs des institutions visées à l'alinéa 1 ainsi que les délégataires de tâches de droit public cantonal ou communal auxquels les principes posés par la présente loi doivent s'appliquer, en précisant l'étendue et les modalités de cet assujettissement » (MGC 2000 45/VIII 7642). Il ressort du rapport de la commission judiciaire chargée d'étudier le projet de loi que cette dernière a supprimé la clause de délégation pour que la loi soit directement applicable (MGC 2001 49/X 9682). Le rapport indique encore que « l'expression « détenus majoritairement par » risquait de limiter l'assujettissement à la loi des personnes morales et autres organismes de droit privé ayant un capital social, comme la société anonyme, alors que 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. C'est le cas dans l'hypothèse d'un subventionnement d'une certaine importance, définie à la fois en termes relatifs et par un montant minimal. C'est également le cas 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).
6. 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).
7. 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.
8. 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).
9. 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).
10. Selon cette disposition, le document doit avoir un contenu informationnel, c'est-à-dire contenir un élément de connaissance ou un renseignement, quelle qu'en soit la nature, à condition toutefois qu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou paraétatique (MGC 2000 45/VIII 7695). Tant les activités étatiques que paraétatiques doivent en effet échapper au secret, sur le plan

du principe, en tant qu'elles servent à l'accomplissement de tâches publiques financées au moyen des deniers publics (MGC 2000 45/VIII 7677 ; ATA/1089/2025 du 7 octobre 2025).

11. Constitue une tâche publique l'activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général. Il ne suffit pas toutefois 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 (arrêt du Tribunal fédéral 5A_78/2011 du 15 juin 2011 consid. 2.3.2). La notion de tâche publique doit néanmoins être définie largement et englobe toutes les activités qui favorisent un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler (ATF 135 II 49). Les tâches publiques sont déterminées par la Constitution et les lois et procèdent d'un choix politique. Elles impartissent à l'État 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 (ATA/1089/2025 du 7 octobre 2025, consid. 3.8 et les références citées).
12. La jurisprudence distingue le patrimoine administratif et le patrimoine financier de l'État, précisant que lorsqu'il gère ce dernier, il agit comme un particulier et n'accomplit pas une tâche publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 du 29 janvier 2015, consid. 5.3). Appartiennent au patrimoine financier de l'Etat les biens qui ne servent qu'indirectement, soit grâce à leur valeur en capital et à leur rendement, à remplir des tâches publiques. Relèvent en revanche de son patrimoine administratif, toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique (arrêt du Tribunal fédéral 5A_78/2011 du 15 juin 2011, consid. 2.3.2 ; ATA/1089/2025).
13. Selon le Tribunal fédéral, en gérant un immeuble qui ne contient pas de logements sociaux, mais uniquement des appartements en loyer libre, l'Etat agit comme un particulier et n'accomplit pas une tâche publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 du 29 janvier 2015). Par contre, s'agissant des directives émises par le Ministère public, le Tribunal fédéral a relevé que la poursuite et la répression des infractions pénales étant une tâche publique de même que l'unification de la pratique en la matière, lesdites directives étaient des documents au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD (arrêts du Tribunal fédéral 1C_604/2015 et 1C_606/2015 du 13 juin 2016.). Le Tribunal fédéral a également confirmé que le grand livre d'une commune était un document relatif à l'accomplissement d'une tâche publique (arrêt du Tribunal fédéral 1C_25/2017 du 28 août 2017). En outre, la Cour de justice a conclu que des documents contenant des informations sur les conséquences financières du licenciement contraire au droit d'un fonctionnaire se rapportent à l'accomplissement d'une tâche étatique (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015) tout comme la façon dont une commune définit sa politique d'admission du contenu des affiches qu'elle accepte de voir apposées sur ses espaces d'affichage, la façon dont elle s'est organisée pour la mettre en œuvre, et la façon dont elle l'a jusque-là mise en pratique" (ATA/576/2017 du 23 mai 2017 consid. 7). Finalement, dans une jurisprudence plus récente, le Cour de justice a considéré que l'affermage d'une ferme par une commune relevait dans le cas d'espèce d'une tâche publique ; en effet, « *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 – constituent autant d'éléments établissant que le projet entre dans les tâches publiques de l'intimée. L'opération peut d'autant moins être considérée comme un simple investissement financier ou de rendement que la commune a souhaité exclure explicitement toute finalité « spéculative », par quoi il faut entendre que l'investissement ne devait pas poursuivre de but lucratif » (ATA/1089/2025, du 7 octobre 2025, consid. 4).

14. Le principe de transparence n'est 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.
15. 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).
16. 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).
17. 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).
18. 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.
19. 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).
20. 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).

21. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
22. 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.
23. 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.
24. L'art. 216 de la Constitution de la République et canton de Genève (CstGE ; RSGe A 2 00) prévoit que l'Etat promeut la création artistique et l'activité culturelle. Il garantit leur diversité, leur accessibilité et leur enseignement. Il encourage les échanges culturels (al. 1) ; à cette fin, il met à disposition des moyens, des espaces et des instruments de travail adéquats (al. 2) ; le canton et les communes élaborent et mettent en œuvre une stratégie de cofinancement pour la création artistique et les institutions culturelles (al. 3).
25. La loi pour la promotion de la culture et de la création artistique, du 23 juin 2023 (LPCCA ; RSGE C 3 05), a pour objet de définir le rôle de l'Etat en matière de politique culturelle et les principes de cette politique (art. 2 al. 1). Son art. 5 définit les missions de l'Etat : l'Etat promeut la création artistique et la participation culturelle. Il soutient les actrices et acteurs du domaine de la culture dans le développement de leurs projets artistiques selon les dispositions prévues dans la loi, notamment en soutenant les institutions culturelles et la création artistique ou en favorisant la diffusion des œuvres et le rayonnement des artistes et des institutions, notamment en développant des coopérations régionales et internationales (art. 5 al. 2 litt. a, b et c). Conformément à l'art. 6 al. 1, pour accomplir ses tâches, l'Etat alloue des subventions. Le canton fixe les grandes orientations et les priorités de sa politique culturelle, ainsi que les mesures de financement y relatives, au début de chaque législature. Le Conseil d'Etat les présente au Grand Conseil dans un rapport. Le Grand Conseil se détermine sous forme de résolution (art. 7 al. 3). L'art. 14 al. 1 prévoit que le financement de la création artistique et des institutions culturelles est une tâche conjointe du canton et des communes. Selon l'art. 14 al. 2, le canton et les communes élaborent et mettent en œuvre, sur proposition de l'organe de concertation et de coordination, une stratégie de cofinancement de la création artistique et des institutions culturelles. L'art. 17 al. 1 litt. c prévoit que le canton et les communes développent des mesures d'accès de différents publics selon les principes d'équité et d'égalité de traitement. Ils veillent à ce que les entités subventionnées pratiquent des tarifications différenciées et élaborent lesdites mesures d'accès.
26. L'art 8 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF ; D 1 05), distingue le patrimoine administratif du patrimoine financier de l'Etat. Le patrimoine administratif est composé des actifs détenus par l'Etat pour l'accomplissement direct des tâches publiques (al. 1) ; le patrimoine financier est composé des actifs détenus par l'Etat pour en retirer des revenus ou pour valoriser le

capital et qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques (al. 2).

27. Les subventions peuvent prendre la forme d'indemnités ou d'aides financières régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (art. 44 al. 1 litt. a LGAF).
28. La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (LIAF ; RSGe D 1 11), définit les indemnités et les aides financières à son art. 2 : les aides financières sont les avantages pécuniaires ou monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer ; sont des indemnités les prestations accordées à des tiers étrangers à l'administration cantonale pour atténuer ou compenser des charges financières découlant de tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal. La LIAF prévoit que l'octroi des indemnités et des aides financières doit répondre aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité (art. 5 al. 2). Une indemnité ou une aide financière est opportune lorsque : a) la tâche pour laquelle elle est prévue répond à l'intérêt public; b) elle s'insère dans le cadre de la politique financière de l'Etat; c) ses répercussions financières ont été déterminées (art. 7 al. 1). Les indemnités et les aides financières ne peuvent être octroyées qu'aux entités respectant les principes généraux d'égalité et d'interdiction des discriminations directes ou indirectes fondées sur une caractéristique personnelle, notamment l'origine, l'âge, le sexe, l'orientation affective et sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre, l'intersexuation, les incapacités, les particularités physiques, la situation sociale ou familiale, les convictions religieuses ou politiques conformément à l'article 17 de la loi générale sur l'égalité et la lutte contre les discriminations, du 23 mars 2023 (art. 14A).
29. S'agissant de la Fondation de l'Orchestre de la Suisse romande, l'art. 2 de ses statuts prévoit que « *la Fondation a pour but d'assurer l'existence et le développement en Suisse romande notamment d'un grand orchestre symphonique et lyrique professionnel (« l'OSR ») à rayonnement international, répondant aux exigences de la vie musicale régionale et internationale (concerts, diffusion en ligne, radiodiffusion, télévision, théâtre et toutes autres formes présentes et futures de diffusion de musique). (...) Pour promouvoir ses buts, la Fondation établit des partenariats régionaux et internationaux avec des collectivités publiques, des institutions publiques et privées ainsi qu'avec des particuliers* »¹.
30. Une convention de subventionnement pour les années 2025 – 2029 a été signée entre la FOSR, la Ville de Genève et le canton de Genève². Son art. 2 indique que « *la convention s'inscrit dans le cadre de la politique publique du soutien à la culture de la Ville et du Canton. (...) Elle confirme que le projet culturel de la FOSR correspond à la politique culturelle de la Ville et du Canton, cette correspondance faisant l'objet d'une évaluation* ». L'art. 3 de la convention s'intitule « *cadre de la politique culturelle des collectivités publiques* ». Se référant à la LPCCA, cette disposition précise les attentes de la Ville et du Canton relatives à un ensemble qui remplisse la double fonction d'orchestre symphonique et d'orchestre de fosse. Le titre 3 de la convention a trait aux obligations de la FOSR, dont on peut relever un engagement à proposer des mesures tarifaires différenciées pour tous les publics et une politique tarifaire préférentielle en faveur des élèves et des enseignants du Département de l'instruction publique de la formation et de la jeunesse (DIP), ainsi qu'à l'obligation de participer à différentes

¹ Statuts de la FOSR disponibles sur le site du registre du commerce.

² <https://www.geneve.ch/document/conventionfosr>

mesures mises en place par la Ville. Selon l'art. 18 de la Convention, tant la ville de Genève que le canton s'engagent à verser des « aides financières ».

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

31. La Fondation de l'Orchestre de la Suisse romande (FOSR) est une fondation de droit privé au sens des art. 80 et suivants du Code civil suisse, dont le siège est à Genève. Elle est subventionnée notamment par la Ville de Genève et le canton de Genève, deux institutions publiques soumises à la LIPAD, à hauteur d'un montant égal ou supérieur à 50% de son budget de fonctionnement³. De la sorte, elle est soumise à la LIPAD, conformément à son art. 3 al. 2 litt. a ch. 2.
32. Les requérants sollicitent l'accès à des correspondances, procès-verbaux et règlements internes de la FOSR concernant le code vestimentaire et les expressions des opinions politiques des artistes. La FOSR s'oppose à l'accès requis, les documents sollicités n'étant pas, selon elle, relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD.
33. Il sied donc de déterminer si les documents requis sont des « documents » au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD, à savoir des « *supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique* ». Pour qu'il s'agisse d'un document au sens de la LIPAD, trois conditions sont donc requises : 1) un support informationnel, 2) détenu par une institution publique et 3) contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. Seule l'existence de ce dernier critère est contestée.
34. Constitue une tâche publique l'activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général. Selon le Tribunal fédéral, la notion de tâche publique doit être définie largement et englobe toutes les activités qui favorisent un intérêt public, sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques à proprement parler (ATF 135 II 49). Les tâches publiques sont déterminées par la Constitution et les lois et procèdent d'un choix politique. Elles impartissent à l'État 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 (ATA/1089/2025 du 7 octobre 2025, consid. 3.8 et les références citées).
35. En l'espèce, le canton et la Ville de Genève subventionnent la FOSR à hauteur d'un montant égal ou supérieur à 50% de son budget de fonctionnement, ce qui fonde l'assujettissement de cette dernière à la LIPAD.
36. Ce subventionnement intervient en application de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique, du 23 juin 2023 (LPCCA ; RSGE C 3 05). Selon cette dernière, la tâche publique de l'Etat consiste notamment à promouvoir la création artistique et la participation culturelle, à soutenir les actrices et acteurs du domaine de la culture dans le développement de leurs projets artistiques notamment par le biais d'allocation de subventions (art. 5 et 6 LPCCA). L'art. 14 al.1 LPCCA prévoit que le financement de la création artistique et des institutions culturelles est une tâche conjointe du canton et des communes. C'est donc en application d'une tâche publique que le subventionnement de la FOSR intervient. La Convention tripartite entre le

³ Voir rapport annuel 2024-2025 de la FOSR : https://www.osr.ch/fileadmin/user_upload/Divers/Fichiers/OSR_2024-2025_RapportAnnuel.pdf

canton, la Ville de Genève et la FOSR le confirme, indiquant qu'elle s'inscrit dans le cadre de la politique publique de soutien à la culture.

37. Par ailleurs, ces subventions ne sauraient relever du patrimoine financier de l'Etat, ce dernier étant défini comme les « *actifs détenus par l'Etat pour en retirer des revenus ou pour valoriser le capital* » (art. 8 al. 2 LGAF), ce qui n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce.
38. C'est donc bien en application d'une tâche publique, le soutien à la culture, que le subventionnement de la FOSR par le canton et par la Ville de Genève intervient.
39. Conformément à l'art. 18 de la convention tripartite, les subventionnements octroyés à la FOSR sont des « aides financières », soit des avantages pécuniaires ou monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer (art. 2 al. 1 LIAF).
40. Il n'est pas contesté que les activités de la FOSR sont d'intérêt public, faute de quoi elles ne sauraient bénéficier d'un soutien financier en application de la LPCCA.
41. Comme la Cour l'a retenu dans l'arrêt ATA/1089/2025 susmentionné, la notion de tâche publique doit être définie largement et englobe toutes les activités qui favorisent un intérêt public sans être nécessairement elles-mêmes des tâches publiques. C'est dans une acception large que la notion de « l'accomplissement d'une tâche publique » doit être comprise à l'art. 25 al. 1 LIPAD. En effet, une interprétation plus restrictive de cette disposition reviendrait à limiter le champ d'application de la LIPAD de manière inacceptable : l'art. 3 al. 2 litt. a ch. 2 LIPAD n'exige pas que l'entité subventionnée soit délégataire d'une tâche publique pour être soumise à la loi. Or, exiger, dans le cadre de l'interprétation de l'art. 25 al. 1 LIPAD, que l'accomplissement d'une tâche publique se comprenne au sens strict reviendrait à vider de sa substance l'art. 3 al. 2 litt. a LIPAD. En effet, si l'on retenait que les documents au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD doivent être relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique *stricto sensu*, les entités subventionnées non délégataires de tâches publiques ne détiendraient jamais de documents au sens de la LIPAD et l'art. 3 al. 2 litt a ch. 2 LIPAD n'aurait aucune portée. Or, l'art. 3 al. 2 LIPAD a fait l'objet de discussions lors de son adoption. Il en ressort qu'il s'agit d'un choix du législateur qui souhaitait que la loi soit directement applicable aux entités subventionnées à hauteur d'un montant égal ou supérieur à 50% de leur budget de fonctionnement, indépendamment du critère de la délégation d'une tâche publique.
42. Un arrêt de la Cour de justice (ATA/341/2015 du 14 avril 2015) étaye la solution retenue ci-dessus. Le requérant sollicitait l'accès à un accord transactionnel intervenu entre une Fondation de droit privé assujettie à la LIPAD conformément à l'art. 3 al.2 litt. a ch. 2 LIPAD, et un de ses employés. La Cour ne s'est pas spécifiquement prononcée sur le caractère de « document » au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD, mais a retenu que ledit document ne touchait pas à l'exécution d'une tâche publique. Pourtant, devant se déterminer sur son accès au sens de la LIPAD, elle a procédé à une pesée des intérêts en présence en application de l'art. 26 LIPAD, concluant en l'espèce que l'intérêt à la protection de la sphère privée de l'employé l'emportait sur l'intérêt public : « *la protection de la sphère privée du travailleur prévaut sur l'intérêt public à la communication de données concernant le fonctionnement d'une collectivité ou d'une institution soumise à la LIPAD.* » Elle n'a donc pas écarté la demande du fait que le document requis n'était pas relatif à l'exécution d'une tâche publique.

43. Par ailleurs, l'art. 14A LIAF impose des obligations aux entités subventionnées en matière de respect des principes généraux d'égalité et d'interdiction des discriminations directes ou indirectes fondées sur une caractéristique personnelle, notamment l'origine, l'âge, le sexe, l'orientation affective et sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre, l'intersexuation, les incapacités, les particularités physiques, la situation sociale ou familiale, les convictions religieuses ou politiques conformément à l'article 17 de la loi générale sur l'égalité et la lutte contre les discriminations, du 23 mars 2023 (art. 14A). Ainsi, des documents portant sur le code vestimentaire et les expressions des opinions politiques des artistes entrent dans la définition de « documents relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique » au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD.
44. Au vu de ce qui précède, il sied de retenir que les documents requis sont relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD.
45. Reste à examiner si un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose à leur accès par les requérants, étant précisé que ces derniers ont indiqué être disposés à recevoir des documents caviardés des données personnelles y figurant.
46. A cet égard, la FOSR ne s'est pas prononcée et n'a pas invoqué d'intérêt public ou privé prépondérant s'opposant à la communication des documents querellés.
47. De la sorte, le Préposé cantonal recommande à la FOSR de donner accès aux documents requis, sous réserve du caviardage des données personnelles de tiers y figurant.

RECOMMANDATION

48. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à la Fondation de l'Orchestre de la Suisse romande de donner accès aux requérants aux correspondances avec des tiers financeurs et aux procès-verbaux concernant le code vestimentaire et les expressions des opinions politiques des artistes pour la période du 1^{er} novembre 2025 au 3 février 2026, sous réserve du caviardage des données personnelles y figurant.
49. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le Département du territoire doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).
50. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:
- Me A
 - M. X et M. Y,

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

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.