



## Demande d'accès à des documents en mains de l'Université de Genève (UNIGE)

### Recommandation du 8 juin 2026

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

1. Par mail du 20 mars 2026, X. a requis de la responsable LIPAD de l'Université de Genève (UNIGE) la communication, sous forme électronique, des versions finales déposées (et, le cas échéant, de leurs annexes déposées) de « *toute proposition/demande de financement détenue par l'UNIGE, préparée, transmise ou soumise entre le 15 mars 2025 et le 30 mai 2025, en lien avec une initiative décrite notamment comme : "PPP"/"public-private partnership"; "blended finance"/"financement mixte"; "centre", "plateforme", "programme", "initiative" (ou formulations équivalentes); et/ou "Innovation & Partnerships/Innovation and Partnerships" (ou formulation équivalente)* ». Il précisait que sa requête incluait notamment « *toute proposition correspondant à une échéance de dépôt ("deadline for funding") mentionnée dans un courriel du 8 avril 2025 et/ou à une initiative "innovation & partnerships" décrite comme ayant "levé des fonds" lors d'un échange du 16 avril 2025* ». Enfin, sa requête visait aussi « *les propositions pour lesquelles les professeurs Y. et Z. ont été auteur(s), co-auteur(s), initiateur(s), porteur(s) de projet, signataire(s), ou ont assuré la transmission, soit : la proposition finale déposée (incluant le narratif / note conceptuelle / présentation si déposée); les annexes déposées (budget, cadre logique/logframe, calendrier, gouvernance, partenaires); la lettre de soumission / courriel de transmission au bailleur (et, s'ils existent, accusé de réception et décision)* ».
2. Le 14 avril 2026, la responsable LIPAD de l'UNIGE a fait parvenir un courrier au sus-nommé, dans lequel elle expliquait que les demandes de financement déposées par les chercheurs de l'UNIGE contiennent des informations confidentielles, s'agissant en particulier de l'objet des recherches scientifiques pour lesquelles un financement est sollicité et des résultats de ces recherches en cours, ainsi qu'au sujet d'éléments relevant de la propriété intellectuelle. De plus, dans la mesure où des institutions de financement, le FNS par exemple, rendent publics les subsides accordés, l'accès aux demandes de financement permettrait d'identifier quels chercheurs n'ont pas obtenu de financement, ce qui porterait atteinte à leur sphère privée. En outre, un tel accès serait susceptible de compromettre les processus d'évaluation des demandes de financement et de révéler des éléments susceptibles de donner des avantages indus à des tiers. En conséquence, les documents querellés ne pouvaient pas être transmis en raison des exceptions de l'art. 26 al. 2 litt. b (mise en péril des droits immatériels d'une institution), litt. g (atteinte à la sphère privée), litt. j (avantage indu à des tiers) et litt. k LIPAD (révélation de l'objet ou du résultat de recherches scientifiques en cours ou en voie de publication). Enfin, l'art. 41 a de l'Ordonnance relative à la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (0-LERI; RS 420.11), du 29 novembre 2013, prévoit que les demandes de subsides et les décisions d'octroi des institutions chargées d'encourager la recherche ne peuvent pas être rendues accessibles à des tiers par les institutions qui emploient des chercheurs (ce qui est le cas de l'UNIGE), de sorte qu'elles sont exclues du droit d'accès, en application de l'art. 26 al. 4 LIPAD. Était précisée la possibilité de saisir le Préposé cantonal d'une requête de médiation, dans un délai de dix jours.

3. En date du 16 avril 2026, l'intéressé a fait parvenir au Préposé cantonal une demande de médiation. En substance, il avançait que : la réponse de l'UNIGE ne démontrait aucune analyse document par document, ni aucune tentative d'identifier et de communiquer des éléments séparables et non sensibles; l'UNIGE n'expliquait pas, de manière spécifique à chaque document, pourquoi une communication partielle avec caviardage ne serait pas possible; l'UNIGE se fondait sur un argument de droit fédéral pour exclure les documents sollicités, sans identifier quels documents précis (et quelles parties précises) seraient couverts par un tel obstacle, ni expliquer pourquoi des éléments non sensibles et séparables ainsi que des documents de décision/notification ne pourraient pas être communiqués avec un caviardage approprié.
4. Par courriel aux parties daté du 20 avril 2026, le secrétariat de l'autorité a agendé la rencontre de médiation au 5 mai 2026.
5. Par mail du 21 avril 2026, le demandeur a fait savoir qu'il ne pourrait se rendre à la séance de médiation, car il était actuellement en Espagne. Il souhaitait convenir d'une rencontre par visioconférence.
6. Le jour suivant, les Préposés lui ont fait savoir par courriel qu'il convenait donc de trouver une nouvelle date pour la séance de médiation. En effet, cette dernière ne saurait intervenir par visio-conférence et devait avoir lieu en présentiel. Il était demandé au requérant de bien vouloir communiquer à l'autorité des dates où il pourrait être présent à Genève.
7. Le 22 avril 2026, le demandeur a indiqué se trouver actuellement en Espagne en raison d'une présence universitaire obligatoire à plein temps. Il n'était pas en mesure de se rendre à Genève pour une séance en présentiel. Il poursuivait de la sorte : « *la présente affaire doit désormais suivre une modalité conforme à ces principes procéduraux, sans retard inutile. En conséquence, si le PPDT maintient sa position selon laquelle la médiation ne peut se dérouler autrement qu'en présentiel, je demande que la procédure se poursuive sur la base d'écritures* ».
8. Le 27 avril 2026, les Préposés ont envoyé un courrier électronique à l'intéressé, dans lequel ils précisait que la rencontre de médiation nécessitait sa présence, étant entendu qu'il pouvait tout à fait se faire représenter. Il lui était donc laissé le soin de leur indiquer sa date de retour à Genève ou le nom de la personne qui pourrait le représenter lors de la séance.
9. Le même jour, le demandeur a fait savoir à l'autorité qu'il n'était « *pas en mesure de [s]e rendre à Genève en raison d'une présence universitaire obligatoire à plein temps en Espagne. Cette position est définitive et n'est pas susceptible de changement. En outre, l'option d'une représentation ne constitue pas une alternative réaliste* ».
10. Le 4 mai 2026, les Préposés ont sollicité du précité la communication du nom d'une personne qui pourrait la représenter lors de la séance de médiation.
11. Le même jour, le demandeur a exclu la possibilité de se faire représenter. Il ajoutait : « *Dans ces circonstances, et au regard de l'article 30 LIPAD, nous avons désormais suffisamment correspondu sur cette question procédurale* ».
12. Le 8 mai 2026, les Préposés ont écrit au requérant qu'ils regrettaient son refus de participer en présentiel à la médiation ou de s'y faire représenter. Cela n'était pas de nature à faciliter la résolution du litige. De ce fait, les Préposés constataient l'échec de la médiation et une recommandation allait être rendue.

13. En date du 10 mai 2026, le requérant a communiqué aux Préposés les éléments suivants : « *Premièrement, je dois corriger un point dans votre qualification de l'historique procédural. Je n'ai pas refusé de participer à la médiation. J'ai expliqué à plusieurs reprises que je me trouve en Espagne en raison d'une présence universitaire obligatoire à plein temps et que, de ce fait, je n'étais pas en mesure d'assister en personne à Genève. Si j'avais été à Genève, j'y aurais assisté avec plaisir. Cette qualification est donc inexacte, en particulier dès lors qu'elle emporte des implications juridiques et donne l'apparence de favoriser la position de l'Université. Deuxièmement, j'ai expliqué à plusieurs reprises pourquoi l'option d'une représentation ne constituait pas une alternative réaliste. La présente affaire repose sur une correspondance directe, détaillée et technique échangée sur une période d'environ une année et demie entre Z. et moi-même, sans intermédiaire. Je ne traitais par l'intermédiaire d'aucun tiers, et aucun tiers n'est en mesure d'exposer avec exactitude le contexte et la nature des documents concernés. Troisièmement, ma demande concerne uniquement l'accès à des documents. Elle ne porte ni sur des brevets, ni sur une technologie propriétaire, ni sur la divulgation d'un secret d'affaires ou d'un droit de propriété intellectuelle protégé appartenant à l'Université. Quatrièmement, l'Université a soutenu qu'elle n'avait pas utilisé mon matériel, mes idées ou mes concepts. Si telle est effectivement sa position, alors la production des documents pertinents devrait permettre de le vérifier, sous réserve uniquement de toute exception spécifique et licite dûment identifiée* ».
14. Le 11 mai 2026, les Préposés ont accusé réception du précédent courriel et ont imparti un délai au 26 mai 2026 au requérant pour fournir ses observations.
15. Le 18 mai 2026, ce dernier s'est exécuté. Selon lui, notamment : le refus de l'UNIGE était « défectueux », car il reposait sur des catégories générales d'objections plutôt que sur une analyse document par document; le contexte factuel rendait les documents spécifiques identifiables; la propre correspondance de l'UNIGE confirmait la nécessité d'une recherche institutionnelle; l'UNIGE ne devrait pas pouvoir transformer la demande d'accès en litige de propriété intellectuelle ou contractuel; l'accès partiel et le caviardage étaient centraux; l'objection fondée sur le droit fédéral était individualisée.
16. En date du 19 mai 2026, le Préposé cantonal, conformément aux art. 30 al. 3 LIPAD et 10 al. 4 RIPAD, a sollicité de l'UNIGE la consultation des documents.
17. La réponse de la responsable LIPAD de l'UNIGE lui est parvenue en date du 22 mai 2026. Pour elle, il s'agissait d'une demande d'investigation générale : de fait, elle ne visait pas à demander l'accès à un ou plusieurs documents identifiés ou identifiables, mais bien à réclamer un nombre indéterminé de documents avec pour seule référence des termes aussi communs dans le domaine de la recherche que « centre », « innovation », « programme », « plateforme », « initiative » ou encore « financement mixte », ou tous termes équivalents. Il s'agissait potentiellement de tous les projets de recherche de l'UNIGE pour lesquels une demande de financement a été préparée ou soumise pendant la période courant du 15 mars au 30 mai 2025. Contrairement ce que semblait suggérer le requérant dans ses observations écrites du 18 mai 2026, sa demande d'accès du 20 mars 2026 ne se limitait pas aux projets impliquant les Professeurs Y. ou Z., mais visait « également » de tels projets. Pour la responsable LIPAD de l'institution publique, il n'était pas possible de compiler et de transmettre l'ensemble des demandes de financement soumises ou préparées pendant la période considérée pour les raisons suivantes : les demandes de financement des projets de recherche ne sont pas centralisées, mais sont préparées et gérées par les chercheurs; pour avoir une vision générale, il faudrait donc consulter (et obtenir une réponse) de l'ensemble des chercheurs de l'UNIGE, à savoir entre 2'000 et 3'000

personnes; cela étant, le Service de soutien à la recherche de l'UNIGE (SSR) a identifié 80 demandes de financement soumises et 60 demandes de financement en cours de préparation pendant la période considérée. Il s'agit de demandes pour lesquelles le SSR a été sollicité d'une manière ou d'une autre; même pour les demandes de financement pour lesquelles le soutien du SSR a été sollicité, celui-ci n'a accès à la demande de financement finale (ou à une quelconque version intermédiaire de ce document) que si une signature au niveau du rectorat est requise ou si le chercheur concerné lui a transmis la demande ou lui en a consenti l'accès via l'une des plateformes dédiées. Enfin, la précitée ajoutait que, par définition, une demande de financement contenait essentiellement un descriptif du projet de recherche et de la méthodologie utilisée, les noms des collaborateurs impliqués ou des éventuels partenaires et le budget afférent (salaires et coûts en lien avec l'exécution du projet), à savoir des informations éminemment confidentielles. Caviarder de tels documents, outre le travail considérable que cela requerrait, les rendrait totalement incompréhensibles.

18. Le 28 mai 2026, le demandeur a réitéré la rédaction d'une recommandation aux Préposés.
19. Le jour suivant, ces derniers lui ont répété qu'une recommandation serait prochainement rendue.
20. En date du 1<sup>er</sup> juin 2026, la responsable LIPAD de l'UNIGE a complété la position de l'institution publique en précisant que les demandes de financement des projets de recherche n'étaient pas centralisées, mais préparées et gérées par les chercheurs, qui sont libres de solliciter ou non l'aide du SSR. Ce dernier a identifié, pendant la période considérée, 128 demandes de financement émanant de chercheurs de l'UNIGE. Cependant, il ne connaît l'identité que de 88 requérants et ne dispose pas toujours de la demande de financement finale qui a été déposée, de sorte qu'il ignore combien d'autres demandes de financement ont été déposées ou préparées pendant la période considérée. En fin de compte, « *La production des documents requis nécessiterait au préalable : de réclamer aux porteurs et porteuses de projets connus du SSR la dernière version de leur demande de financement et ses annexes; d'identifier quels et quelles autres chercheurs et chercheuses ont déposé ou préparé des demandes de financement pendant la période considérée. Concrètement, cela veut dire adresser un courriel personnalisé aux 88 chercheurs et chercheuses déjà connus du SSR et un mail générique à l'ensemble des collaborateurs/trices de l'UNIGE habilités à déposer une demande de financement. En estimant à 15 minutes le temps nécessaire pour l'envoi d'un message personnalisé et à 5 heures celui réclamé par un message générique aux 4'657 collaborateurs/trices de l'UNIGE en activité en 2025 et potentiellement concernés (640 membres du corps professoral, 3'753 membres du corps intermédiaires et 264 adjoints scientifiques relevant du PAT), cette démarche nécessiterait au minimum 29 heures de travail* ». La précitée ajoute qu'en plus de cette première étape, il conviendrait d'ajouter le temps nécessaire à l'examen des documents reçus, aux relances nécessaires en cas de documents incomplets, à la vérification via un outil IA de la présence ou non des termes de référence. Pour elle, il était impossible d'évaluer le temps de travail pour cette phase intermédiaire, tant les variables étaient importantes (nombre de réponses, temps de réaction, nombre de demandes répondant aux critères de sélection, etc.). En outre, s'ajouterait encore le temps dévolu par chaque chercheur concerné pour procéder aux recherches nécessaires et répondre à la demande reçue. Viendrait ensuite le temps nécessaire au caviardage, afin que l'objet ou le résultat de recherches scientifiques ne soient pas révélés, conformément à l'art. 26 al. 2 litt. k LIPAD. Selon la susnommée, le SSR évaluerait à 2 heures le temps de travail nécessaire pour procéder au caviardage d'une demande de financement et de ses annexes. Pour cette seule opération, en ne con-

sidérant que les 128 demandes identifiées par le SSR, le temps de travail serait estimé à 256 heures. Enfin, selon la responsable LIPAD, compte tenu de la fréquence des termes de référence listés par le demandeur, l'on pouvait partir du principe que la plupart des demandes rempliraient les critères de sélection. L'effort à fournir afin de satisfaire à la requête serait ainsi largement disproportionné, avec pour résultat final la communication de documents amputés de tous les éléments relatifs aux données personnelles des chercheurs et de ceux relatifs à l'objet de leur recherche et aux résultats de celle-ci, pour les raisons mentionnées dans le courrier du 14 avril 2026 adressé à l'intéressé.

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

21. 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).
22. 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).
23. 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).
24. 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).
25. 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.
26. 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).
27. 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).
28. 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.

29. 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).
30. 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).
31. L'art. 26 LIPAD contient une liste non exhaustive d'exceptions à la transparence de l'administration.
32. L'accès aux documents doit notamment être refusé s'il est propre à mettre en péril les intérêts patrimoniaux légitimes ou les droits immatériels d'une institution (art. 26 al. 2 litt. b LIPAD). Lorsqu'il a introduit cette exception, le législateur envisageait en particulier les cas dans lesquels les institutions apparaissent essentiellement comme des sujets de droit privé. L'exemple exposé à l'appui de cette disposition a trait à la reproduction du code source d'une application informatique qu'elle a développée ou fait réaliser pour accomplir une tâche publique (MGC 2000 45/VIII 7695-7696). Le Tribunal fédéral a confirmé une jurisprudence de la Cour de justice qui a retenu cette exception, confirmant le refus d'accès à un document d'une fondation. En effet, l'intérêt privé patrimonial de cette dernière à ne pas voir divulguer des renseignements sur les caractéristiques, le nombre et la valeur des objets mis à disposition du musée au fil des années, renseignements susceptibles de servir des intérêts malveillants, l'emportait sur l'intérêt public à la transparence (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_359/2011 du 7 décembre 2011). En revanche, il n'y a pas d'intérêt public prépondérant s'opposant à la transmission de l'expertise d'un bien immobilier dont une collectivité publique est propriétaire, l'institution craignant à tort que les experts immobiliers ne voudraient plus travailler pour elle s'ils étaient exposés au risque de publication de leurs expertises (ATA/162/2005).
33. 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. Il faut, cependant, que l'atteinte à la sphère privée soit *notable*. 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 re-

latives 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/document/19055/telecharger>), 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.

34. La LTrans se réfère également à la notion de sphère privée des tiers, dans le cadre d'une exception à l'accès aux documents (art. 7 al. 2. LTrans). Dans les critères à prendre en considération dans le cadre de la pesée des intérêts, la jurisprudence et la doctrine mentionnent, notamment, la fonction de la personne considérée (par exemple, s'agit-il d'une personne publique ou non?) (voir notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3609/2010 du 17 février 2011) et les conséquences d'une divulgation pour la personne concernée ou l'intérêt à la transparence (les enjeux politiques ou la protection d'un intérêt public) (Häner Isabelle, Basler Kommentar, 3<sup>ème</sup> éd., Bâle, n°58-65 ad art. 7 LTrans).
35. Sont également soustraits au droit d'accès les documents dont l'accès est propre à révéler d'autres faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu, notamment en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses (art. 26 al. 2 litt. j LIPAD).
36. Aux termes de l'art. 26 al. 2 litt. k LIPAD, l'accès aux documents doit être refusé s'il est propre révéler l'objet ou le résultat de recherches scientifiques en cours ou en voie de publication.
37. Sont aussi 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).
38. Selon l'art. 41a de l'Ordonnance relative à la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (0-LERI; RS 420.11), du 29 novembre 2013 : « <sup>1</sup> Les institutions chargées d'encourager la recherche peuvent rendre des données issues de demandes de subsides ou de décisions de financement accessibles en ligne aux institutions qui emploient des chercheurs à des fins de contrôle et d'exécution. <sup>2</sup> Les in-

*stitutions qui emploient des chercheurs ont uniquement accès aux données relatives aux projets que les chercheurs réalisent ou entendent réaliser dans les institutions auxquelles ils sont rattachés. Elles utilisent les données pour: a. les avis et les confirmations dont les institutions chargées d'encourager la recherche ont besoin pour la gestion des demandes et le versement des subsides; b. la gestion des subsides; c. l'évaluation de l'utilisation des fonds de tiers.* <sup>3</sup> *Les données sensibles et les profils de la personnalité au sens de l'art. 3, let. c et d, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données ne sont pas rendus accessibles en ligne ».*

39. A teneur de l'art. 26 al. 5 LIPAD, l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné.
40. Le Tribunal administratif, puis la Cour de justice, ont déterminé ce qu'est un « *travail manifestement disproportionné* ». Ainsi, un travail de tri et de caviardage portant sur huit volumes reliés par des anneaux et sur cinq classeurs fédéraux, détenus par l'autorité de surveillance des offices des poursuites et faillites est un travail considérable au vu de l'importance et de la masse desdits documents (ATA/231/2006 du 2 mai 2006, consid. 5); de même, la recherche des subventions versées à une association durant une période de près de 20 ans est manifestement disproportionnée au vu de l'étendue de la période visée et du fait que la recherche et le classement des documents demandés n'étaient pas couverts par les obligations instaurées par la LIPAD, car antérieurs à sa mise en œuvre (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008). Par ailleurs, l'examen de dossiers, le tri, puis le caviardage de l'entier des communications internes de l'administration fiscale dans un dossier, estimé à une centaine d'heures au minimum, représenterait un travail disproportionné (ATA/1446/2024 du 10 décembre 2024).
41. Dans un arrêt du 20 juin 2023 (1C\_584/2022), le Tribunal fédéral a confirmé la position de la Chambre administrative et du Préposé cantonal, s'agissant d'une affaire dans laquelle un requérant désirait accéder aux décisions de classement prononcées par la Commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients au cours des cinq dernières années, de même qu'à des dossiers relatifs à des procédures de ladite instance. Il s'agissait bien d'une demande dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné à la Commission au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD, car la durée estimée du travail de caviardage (148 heures) avait été jugée plausible par le Préposé cantonal; aucun élément ne permettait de douter de cette estimation. Un autre exemple de travail disproportionné confirmé par notre Haute Cour avait trait à une demande portant sur une liste de toutes les affaires qui ont été portées, entre 2010 et 2020, devant le Tribunal de première instance et devant le Tribunal cantonal par des personnes séparées ou divorcées appelées en solidarité des dettes fiscales de leur (ex-) conjoint (e) en application de l'art. 14 de la loi vaudoise du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI; BLV 642.11), et une liste anonymisée de tous les actes de poursuite notifiés entre 2010 et 2021 (commandement de payer, ordonnance de séquestre de compte bancaire, de biens immobiliers, mobiliers ou autres biens, hypothèque légale, certificat d'insuffisance de gage, saisie sur salaire ou tout autre acte de poursuite) qui ont comme cause de l'obligation la solidarité fiscale fondée sur l'art. 14 LI. Les demandes ont été rejetées, car la collecte et le traitement de ces données représenteraient une charge de travail disproportionnée pour l'administration (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_494/2023 du 2 février 2024).
42. Par contre, la mise à disposition de dix arrêts rendus par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, estimée à une durée de six heures, ne constitue pas un travail manifestement disproportionné

(ATA/307/2008 du 10 juin 2008). Tel n'est pas le cas non plus de l'établissement d'une liste de chauffeurs de taxi se trouvant dans un système informatique et nécessitant huit heures de travail environ (ATA/ 919/2014 du 25 novembre 2014).

43. 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).
44. 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.
45. 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 définitif et exécutoire (art. 30 al. 3 LIPAD).
46. 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).
47. 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.
48. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
49. 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 LIPAD).

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

50. A teneur de l'art. 1 al. 1 de la loi sur l'université du 13 juin 2008 (LU; RS-Ge C 1 30), l'UNIGE est un établissement de droit public doté de la personnalité morale, placé sous la surveillance du Conseil d'Etat qui l'exerce par l'intermédiaire du Département

chargé de l'instruction publique. De la sorte, elle est soumise à la LIPAD, conformément à son art. 3 al. 1 litt. c.

51. A titre incident, le Préposé cantonal rappelle que la procédure de médiation a pour but la recherche d'une solution consensuelle relative à la communication d'un ou de plusieurs documents détenus par l'institution, suite à une requête individuelle d'accès d'une personne physique ou morale (art. 10 al. 1 RIPAD).
52. Or, il observe que la position de X., consistant à refuser de prendre part à une séance de médiation ou à s'y faire représenter, n'était pas de nature à atteindre cet objectif.
53. C'est le lieu de rappeler que, selon l'art. 10 al. 9 LIPAD, dans la procédure de médiation, le Préposé cantonal entend les parties et peut les réunir. Il convient certes de relever le caractère potestatif de la formulation. Cela étant, l'autorité, depuis sa création, a toujours eu une interprétation allant dans le sens d'une rencontre de médiation en présentiel, afin de permettre aux parties de parvenir à une solution consensuelle, comme le commande le règlement. Il convient à cet égard de relever un arrêt Tribunal fédéral 1C\_353/2019, du 18 mars 2020, concernant une affaire fribourgeoise dans laquelle le requérant avait fait savoir qu'il ne serait pas présent à la séance de médiation, jugeant celle-ci inutile dans la mesure où sa requête était claire et non négociable. Notre Haute Cour avait estimé que, dans le cadre de la procédure de médiation, la Préposée fribourgeoise « *conduit librement la procédure et dispose d'une grande marge de manœuvre (art. 14 al. 3 OAD). En outre, la médiation constitue une étape obligatoire de la procédure d'accès (art. 33 al. 2 LInf et 14 OAD), et le requérant ne saurait s'en dispenser de son propre chef au motif qu'il considère cette étape comme superflue. C'est au seul préposé qu'il appartient de constater que la médiation a échoué, faute de quoi l'étape préalable de la médiation pourrait être systématiquement contournée. Dans ce sens, l'art. 14a al. 4 OAD devrait recevoir une interprétation restrictive et ne s'appliquer que lorsque les parties (et non une seule d'entre elles) refusent de collaborer à la médiation; dans ce cas en effet, l'obtention d'un accord apparaît d'emblée exclue* » (cons. 4.2).
54. Il résulte de ce qui précède qu'il appartient au seul Préposé cantonal, et non aux parties, de conduire la procédure de médiation. Présentement, X. n'avait donc pas à dicter à l'autorité la manière de mener la procédure. Ainsi, son absence de coopération doit être soulignée, ce d'autant plus qu'il n'a apporté aucune preuve à son impossibilité de se rendre à Genève.
55. Les documents présentement requis sont les suivants :
  - Versions finales déposées (et, le cas échéant, de leurs annexes déposées) de toute proposition/demande de financement détenue par l'UNIGE, préparée, transmise ou soumise entre le 15 mars 2025 et le 30 mai 2025, en lien avec une initiative décrite notamment comme : « PPP » / « public-private partnership »; « blended finance » / « financement mixte »; « centre », « plateforme », « programme », « initiative » (ou formulations équivalentes); et/ou « Innovation & Partnerships / Innovation and Partnerships » (ou formulation équivalente)
  - Toute proposition correspondant à une échéance de dépôt (« deadline for funding ») mentionnée dans un courriel du 8 avril 2025 et/ou à une initiative « innovation & partnerships » décrite comme ayant « levé des fonds » lors d'un échange du 16 avril 2025.
  - Propositions pour lesquelles les professeurs Y. et Z. ont été auteur(s), co-auteur(s), initiateur(s), porteur(s) de projet, signataire(s), ou ont assuré la transmission, soit : la proposition finale déposée (incluant le narratif / note conceptuelle / présentation si

déposée); les annexes déposées (budget, cadre logique/logframe, calendrier, gouvernance, partenaires); la lettre de soumission / courriel de transmission au bailleur (et, s'ils existent, accusé de réception et décision).

56. La responsable LIPAD de l'Université de Genève avance principalement l'art. 26 al. 5 LIPAD pour s'opposer à la transmission des documents querellés. Pour elle, afin de satisfaire à la demande, il conviendrait d'adresser un courriel personnalisé aux 88 chercheurs déjà connus du SSR et un mail générique à l'ensemble des collaborateurs de l'UNIGE habilités à déposer une demande de financement. Or, en estimant à 15 minutes le temps nécessaire pour l'envoi d'un message personnalisé et à 5 heures celui réclamé par un message générique aux 4'657 collaborateurs de l'UNIGE en activité en 2025 et potentiellement concernés (640 membres du corps professoral, 3'753 membres du corps intermédiaires et 264 adjoints scientifiques relevant du PAT), cette démarche nécessiterait au minimum 29 heures de travail. S'ajouterait en outre le temps nécessaire à l'examen des documents reçus, aux relances nécessaires en cas de documents incomplets, à la vérification via un outil IA de la présence ou non des termes de référence, sans compter le temps nécessaire au caviardage, soit 2 heures de travail pour caviarder une demande de financement et de ses annexes, ce qui constituerait 256 heures de travail.
57. Le Préposé cantonal doit ainsi se prononcer sur le caractère proportionné ou non de la requête au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD.
58. Il rappelle qu'un travail de tri et de caviardage portant sur huit volumes reliés par des anneaux et sur cinq classeurs fédéraux, détenus par l'autorité de surveillance des offices des poursuites et faillites est un travail considérable au vu de l'importance et de la masse desdits documents (ATA/231/2006 du 2 mai 2006, consid. 5); de même, la recherche des subventions versées à une association durant une période de près de 20 ans est manifestement disproportionnée au vu de l'étendue de la période visée et du fait que la recherche et le classement des documents demandés n'étaient pas couverts par les obligations instaurées par la LIPAD, car antérieurs à sa mise en œuvre (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008). Pareillement, l'examen de dossiers, le tri, puis le caviardage de l'entier des communications internes de l'administration fiscale dans un dossier, estimé à une centaine d'heures au minimum, représenterait un travail disproportionné (ATA/1446/2024 du 10 décembre 2024). Dans un arrêt du 20 juin 2023 (1C\_584/2022), le Tribunal fédéral a confirmé la position de la Chambre administrative et du Préposé cantonal, s'agissant d'une affaire dans laquelle un requérant désirait accéder aux décisions de classement prononcées par la Commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients au cours des cinq dernières années, de même qu'à des dossiers relatifs à des procédures de ladite instance. Il s'agissait bien d'une demande dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné à la Commission au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD, au vu de la durée estimée du travail de caviardage (148 heures). Un autre exemple de travail disproportionné confirmé par notre Haute Cour avait trait à une demande portant sur une liste de toutes les affaires qui ont été portées, entre 2010 et 2020, devant le Tribunal de première instance et devant le Tribunal cantonal par des personnes séparées ou divorcées appelées en solidarité des dettes fiscales de leur (ex-) conjoint (e) en application de l'art. 14 de la loi vaudoise du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI; BLV 642.11), et une liste anonymisée de tous les actes de poursuite notifiés entre 2010 et 2021 (commandement de payer, ordonnance de séquestre de compte bancaire, de biens immobiliers, mobiliers ou autres biens, hypothèque légale, certificat d'insuffisance de gage, saisie sur salaire ou tout autre acte de poursuite) qui ont comme cause de l'obligation la solidarité fiscale fondée sur l'art. 14 LI. Les demandes ont été rejetées, car la collecte et le traitement de ces données représenteraient une charge de travail disproportionnée pour l'administration (arrêt du Tribunal

fédéral 1C\_494/2023 du 2 février 2024). Par contre, la mise à disposition de dix arrêts rendus par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, estimée à une durée de six heures, ne constitue pas un travail manifestement disproportionné (ATA/307/2008 du 10 juin 2008). Tel n'est pas le cas non plus de l'établissement d'une liste de chauffeurs de taxi se trouvant dans un système informatique et nécessitant huit heures de travail environ (ATA/919/2014 du 25 novembre 2014).

59. En l'espèce, conformément à ce qui a été annoncé *supra*, la responsable LIPAD de l'UNIGE estime le temps nécessaire à la satisfaction de la requête à 29 heures de travail au minimum (courriel personnalisé aux chercheurs et collaborateurs de l'UNIGE), durée à laquelle s'ajouteraient 256 heures de travail (examen des documents reçus et caviardage notamment).
60. Le temps de travail estimé par l'UNIGE pour faire droit à la requête est ainsi particulièrement élevé.
61. Le Préposé cantonal est convaincu que la demande exigerait effectivement un temps de travail important de la part de l'UNIGE. En effet, en plus de l'identification des documents, il conviendrait, pour chacun d'entre eux, de rechercher, photocopier, relire et caviarder des données personnelles notamment, ce qui exige un certain temps et une attention particulière ne pouvant résulter d'un travail machinal. Des données personnelles sensibles au sens de l'art. 4 litt. b LIPAD pourraient aussi être présentes dans les documents, ce qui imposerait une diligence accrue de la part des personnes en charge du caviardage.
62. Le Préposé cantonal juge tout à fait plausible une durée très longue avancée par l'UNIGE pour satisfaire le demandeur. En comparaison avec les affaires précédemment évoquées, le temps présentement estimé pour répondre à la requête se situe très largement au-dessus des 6 heures pour la mise à disposition de dix arrêts rendus par la Cour de justice (ATA/307/2008 du 10 juin 2008) et de l'établissement d'une liste de chauffeurs de taxi se trouvant dans un système informatique et nécessitant huit heures de travail environ (ATA/ 919/2014 du 25 novembre 2014).
63. Le Préposé cantonal n'ayant pas de motif pour remettre en question le temps estimé par la responsable LIPAD de l'UNIGE, il est d'avis que la satisfaction de la demande d'accès entraînerait un travail manifestement disproportionné à l'UNIGE au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD.
64. En conséquence, il n'est point besoin d'examiner les autres exceptions à la transparence invoquées par l'UNIGE.

## RECOMMANDATION

65. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à l'Université de Genève (UNIGE) de ne pas transmettre au requérant les documents suivants :

- Versions finales déposées (et, le cas échéant, de leurs annexes déposées) de toute proposition/demande de financement détenue par l'UNIGE, préparée, transmise ou soumise entre le 15 mars 2025 et le 30 mai 2025, en lien avec une initiative décrite notamment comme : « PPP » / « public-private partnership »; « blended finance » / «

financement mixte »; « centre », « plateforme », « programme », « initiative » (ou formulations équivalentes); et/ou « Innovation & Partnerships / Innovation and Partnerships » (ou formulation équivalente)

- Toute proposition correspondant à une échéance de dépôt (« deadline for funding ») mentionnée dans un courriel du 8 avril 2025 et/ou à une initiative « innovation & partnerships » décrite comme ayant « levé des fonds » lors d'un échange du 16 avril 2025.

- Propositions pour lesquelles les professeurs Y. et Z. ont été auteur(s), co-auteur(s), initiateur(s), porteur(s) de projet, signataire(s), ou ont assuré la transmission, soit : la proposition finale déposée (incluant le narratif / note conceptuelle / présentation si déposée); les annexes déposées (budget, cadre logique/logframe, calendrier, gouvernance, partenaires); la lettre de soumission / courriel de transmission au bailleur (et, s'ils existent, accusé de réception et décision).

66. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, l'Université de Genève doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).

67. La présente recommandation est notifiée à :

- X., ...
- Mme Natacha Hausmann, Directrice des affaires juridiques, Université de Genève, rue Général-Dufour 24, 1211 Genève 4.

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.*