



Demande d'accès à des documents en possession de la commune de Meyrin

Recommandation du 17 juin 2026

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

1. Par courrier du 13 avril 2026 adressé à la commune de Meyrin, M. X (le requérant) a sollicité l'accès à des documents en lien avec la parcelle n°13456, site de Riantbosson, à savoir les rapports, préavis, plans concernant la faisabilité architecturale, les analyses, hypothèses, scénarios relatifs à la faisabilité financière, les études de marché, les documents de synthèse / présentation destinés au Conseil administratif, les comptes rendus administratifs et financiers 2024 et 2025, les budgets 2025 et 2026, ainsi que les plans d'investissements de 2020 à ce jour relatifs au secteur de Riantbosson.
2. Le 23 avril 2026, la commune de Meyrin a refusé de donner accès aux documents sollicités, car ils concernaient le patrimoine financier de la commune et non son patrimoine administratif. La commune s'est référée aux arrêts du Tribunal fédéral 4A_250/2015 du 21 juillet 2015 et 1C_379/2014 du 29 janvier 2015.
3. Par courrier du 27 avril 2026, le requérant a saisi le Préposé cantonal, considérant le refus de la commune contraire à la LIPAD. Il estime que la commune aurait dû examiner sa demande document par document et non lui opposer un refus global, insuffisamment motivé. De plus, les documents sollicités ont trait, selon lui, à la planification publique, à la gestion budgétaire, à la préparation de décisions politiques et à la gouvernance communale, de sorte qu'ils relèvent d'une tâche publique de la commune, laquelle n'agit pas comme un particulier en l'espèce.
4. Une médiation s'est déroulée le 18 mai 2026, en présence du Préposé cantonal, du requérant, ainsi que, pour la commune, du Secrétaire général et du responsable LIPAD.
5. Cette dernière n'a pas abouti.
6. Le 26 mai 2026, la Préposée adjointe a sollicité du responsable LIPAD l'accès aux documents querellés, documents qu'elle a pu consulter dans les locaux de la commune le 4 juin 2026.
7. La commune de Meyrin a précisé par courriel du 10 juin 2026 que *« le service de l'urbanisme, des travaux publics et de l'énergie (UTE) ainsi qu'un membre du Conseil administratif se sont entretenus à plusieurs reprises avec la personne requérant un accès aux documents de l'administration relatifs à une parcelle inscrite au patrimoine financier. Dans ce contexte, différentes informations lui ont été fournies ainsi qu'une synthèse des études réalisées en lien avec cette parcelle afin de garantir un niveau de transparence similaire avec les autres acteurs économiques intéressés par la parcelle concernée »*.

8. Il sied encore de relever que le Conseil municipal a délibéré au sujet de la parcelle dont il est question lors d'une séance du 30 janvier 2024¹. Il ressort du procès-verbal de cette séance qu'un privé bénéficie d'un droit de superficie distinct et permanent (DDP) grevant la parcelle 13456 afin d'exploiter un cabinet vétérinaire. Le droit de superficie distinct et permanent doit venir à échéance en 2029, mais son bénéficiaire a indiqué son intention de cesser son activité et de céder son droit de superficie ou de renoncer à son droit de superficie avant son échéance. Le Conseil municipal a décidé, lors de sa séance du 30 janvier 2024, d'accepter la radiation anticipée du droit de superficie afin que la Commune puisse récupérer la parcelle en pleine propriété, moyennant versement d'un montant de CHF 690'000.- au bénéficiaire du DDP. Diverses options quant à l'utilisation de la parcelle sont à l'étude, notamment la création d'une cuisine de production pour les restaurants scolaires. Le Conseil municipal a prévu, dans sa décision, de demander l'exonération des droits d'enregistrement et des émoluments du registre foncier et de la mensuration officielle afférents à cette opération si, dans le délai de 10 ans à compter de la signature de l'acte de radiation du DDP, la parcelle et le bâtiment devaient être affectés à un but d'utilité publique et transférés au patrimoine administratif.

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

9. 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).
10. 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).
11. 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).
12. 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).
13. 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.

¹ <https://www.meyrin.ch/sites/default/files/inline-files/pv-cm-2024-01-30.pdf>, consulté le 12 juin 2026.

14. 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).
15. L'exposé des motifs précise uniquement que le document dont il est question doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou para-étatique (MGC 2000 45/VIII 7695).
16. C'est l'utilisation qui sera faite de l'information qui est déterminante ; si cette utilisation sert à accomplir une tâche publique, alors le document est considéré comme officiel (arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 4.3 à 4.5). Si le document est utile à la formation de l'opinion de l'organe d'une unité administrative dans la perspective de l'accomplissement d'une tâche publique, il devra être considéré comme un document officiel (arrêt du TAF A-1865/2016 du 14 décembre 2016, consid. 4 à 4.4).
17. 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).
18. 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'État 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).
19. Selon le Tribunal fédéral, en gérant un immeuble qui ne contient pas de logements sociaux, mais uniquement des appartements en loyer libre, l'État 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 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).

20. L'art. 22 du Règlement d'application de la loi sur l'administration des communes, du 26 avril 2017 (RAC ; RSGe B 6 05.01) définit le patrimoine administratif comme les *"actifs détenus par les communes pour l'accomplissement direct des tâches publiques"* (al. 1) et le patrimoine financier comme les *"actifs détenus par les communes 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).
21. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD).
22. Pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document (art. 25 al. 3 LIPAD).
23. Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la loi (art. 25 al. 4 LIPAD).
24. Selon la Cour de justice, *"par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LIPAD"* (ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 5.a).
25. Il ressort de la jurisprudence applicable à la LTrans que si l'institution publique décide de limiter ou de refuser l'accès à des documents officiels, elle doit alors démontrer que les conditions aux exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce (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).

26. Le principe de transparence n'est pas absolu. L'accès aux documents est restreint par différentes exceptions s'il existe un intérêt prépondérant au maintien du secret prévu à l'art. 26 LIPAD.
27. 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).
28. De même, lorsque l'obstacle à la communication d'un document a un caractère temporaire, l'accès au document doit être différé jusqu'au terme susceptible d'être précisé plutôt que simplement refusé (art. 27 al. 3 LIPAD).
29. 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.
30. Le Préposé cantonal mène la procédure de médiation de manière informelle, en recueillant la position des institutions et des personnes concernées sur le document demandé et sur son accès, selon un mode de communication adapté à la complexité de la requête et conformément au principe d'économie de procédure. Il entend les parties et peut les réunir. Il s'efforce de les amener à un accord. Il leur soumet, si nécessaire, des propositions (art. 10 al. 8 et 9 RIPAD).
31. 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).
32. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
33. Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée. La recommandation doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10 al. 11 RIPAD).
34. Le Préposé cantonal et la Préposée cantonale adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.

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

35. Conformément à l'art. 3 al. 1 litt. b LIPAD, la commune de Meyrin est soumise à la LIPAD, qui trouve ainsi application.

36. Les documents sollicités ont trait à la parcelle 13456, site de Riantbosson, dont la commune de Meyrin est propriétaire. Le requérant sollicite les rapports, préavis, plans concernant la faisabilité architecturale, les analyses, hypothèses, scénarios relatifs à la faisabilité financière, les études de marché, les documents de synthèse / présentation destinés au Conseil administratif, les comptes rendus administratifs et financiers 2024 et 2025, les budgets 2025 et 2026, ainsi que les plans d'investissements de 2020 à ce jour relatifs à ladite parcelle.
37. La commune a indiqué avoir eu plusieurs discussions avec le requérant au sujet de sa demande, lui avoir remis un document de synthèse des études réalisées en lien avec la parcelle 13456, daté du 4 décembre 2025, ainsi que de donner accès publiquement aux éléments de comptes et budgets, qui figurent donc sur son site internet².
38. Les autres documents identifiés par la commune relatifs à la demande d'accès et soumis à la Préposée adjointe pour consultation portent sur une période courant de 2009 à 2026. Pour la période de 2009 à 2021, figurent essentiellement des documents en lien avec l'exploitation d'un cabinet vétérinaire. A partir de 2022, les documents sont plus nombreux et ont trait à l'éventuelle extinction anticipée du DDP, à des estimations sollicitées dans ce cadre, à des études et plans sur la création d'une cuisine de production ou encore à des présentations en lien avec le développement de la parcelle 13456. La délibération du Conseil municipal du 30 janvier 2024 figure également parmi les documents consultés.
39. La commune s'oppose à la transmission des documents aux requérants, car ils visent un objet relevant du patrimoine financier de la commune et non consacré à une tâche publique.
40. En premier lieu, il s'agit donc d'examiner si les documents ont trait à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD.
41. A cet égard, la jurisprudence distingue les biens relevant du patrimoine financier des biens relevant du patrimoine administratif (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 du 29 janvier 2015). Ainsi, le patrimoine administratif vise les *"actifs détenus par les communes pour l'accomplissement direct des tâches publiques"* (art. 22 al. 1 RAC) et le patrimoine financier les *"actifs détenus par les communes pour en retirer des revenus ou pour valoriser le capital et qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques"* (art. 22 al. 2 RAC). La jurisprudence considère également qu'il ne suffit pas qu'une loi qualifie une tâche de publique pour que celle-ci le soit ; inversement, une loi cantonale est sans portée si elle considère comme privés des biens, qui, servant à accomplir une tâche publique, appartiennent manifestement au patrimoine administratif (arrêt du Tribunal fédéral 5A_78/2011 du 15 juin 2011, consid. 2.3.2). 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). Par ailleurs, c'est l'utilisation qui sera faite de l'information qui est déterminante ; si cette utilisation sert à accomplir une tâche publique, alors le document est considéré comme officiel et si le document est utile à la formation de l'opinion de l'organe d'une unité administrative dans la perspective de l'accomplissement d'une tâche publique, il s'agit d'un document officiel (arrêt du TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017, consid. 4.3 à 4.5 ; arrêt du TAF A-1865/2016 du 14 décembre 2016, consid. 4 à 4.4).

² <https://www.meyrin.ch/fr/votre-mairie-administration/finances>, consulté le 12 juin 2026.

42. En l'espèce, la parcelle 13456 est actuellement rattachée au patrimoine financier de la commune et est inscrite comme telle dans les comptes. Elle a été mise à la disposition durant de longues années d'un cabinet vétérinaire par le biais d'un droit de superficie. Par délibération du 30 janvier 2024, le Conseil municipal, sur proposition du Conseil administratif, a décidé de récupérer de manière anticipée la parcelle en pleine propriété, moyennant versement d'une indemnité à son bénéficiaire. Il ressort des débats que diverses options quant à l'utilisation de la parcelle sont à l'étude, notamment son affectation totale ou partielle à des besoins d'utilité publique. La création d'une cuisine de production pour les restaurants scolaires est envisagée et a fait l'objet de diverses présentations. Par ailleurs, le Conseil municipal s'est réservé la possibilité de transférer la parcelle 13456 au patrimoine administratif.
43. Les documents qui ont trait à l'éventuelle extinction anticipée du DDP, à des estimations sollicitées dans ce cadre, à des études et plans sur la création d'une cuisine de production ou encore à des présentations en lien avec le développement de la parcelle 13456, notamment pour des besoins d'utilité publique, doivent être considérés comme relatifs à une tâche publique, indépendamment du fait que la parcelle est inscrite au patrimoine financier de la commune. En effet, ce qui est déterminant est que ces documents sont utiles à la formation de l'opinion du Conseil administratif et / ou du Conseil municipal dans l'affectation qui sera décidée. Or, des affectations à des tâches d'utilité publique sont envisagées et les documents requis y ont trait (cuisine de production pour les restaurants scolaires par exemple). Ces documents doivent donc être considérés comme relatifs à une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD.
44. La commune n'a pas fait valoir d'autres exceptions à l'accès requis à ce stade. Il apparaît donc que ces documents peuvent être transmis au requérant, moyennant caviardage des données personnelles y figurant.
45. S'agissant des documents relatifs à l'exploitation d'un cabinet vétérinaire, ils ne relèvent pas d'une tâche publique qui aurait été déléguée à un privé. En effet, ils ont trait au patrimoine financier de la commune, puisque la parcelle a fait l'objet d'un droit de superficie, qui ne sert qu'indirectement, grâce à son rendement, à remplir des tâches publiques. Par ailleurs, il ne semble pas qu'ils entrent dans le périmètre de la demande d'accès telle que formulée par le requérant, de sorte qu'il est recommandé de ne pas les transmettre.

RECOMMANDATION

46. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande à la commune de Meyrin de donner accès au requérant aux documents qui ont trait à l'éventuelle extinction anticipée du DDP, à des estimations sollicitées dans ce cadre, à des études et plans sur la création d'une cuisine de production ou encore à des présentations en lien avec le développement de la parcelle 13456 et établis depuis 2022, moyennant caviardage des données personnelles.
47. Le Préposé cantonal recommande en revanche à la commune de Meyrin de maintenir son refus de transmettre au requérant les documents portant sur la parcelle 13456 portant sur l'exploitation d'un cabinet vétérinaire.

48. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la commune de Meyrin doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).

49. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:

- M. X
- M. Y, responsable LIPAD, Ville de Meyrin, Rue des Boudines 2, CP 367, 1217 Meyrin 1

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

<i>Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique concernée de l'informer de la suite qui sera donnée à la présente recommandation.</i>
--