

GE_GERICHTE A/3612/2024 vom 18. März 2025

GE Cour de justice, 2025-03-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3612_2024

FR: GE_GERICHTE A/3612/2024 du 18 mars 2025

IT: GE_GERICHTE A/3612/2024 del 18 marzo 2025

Regeste

PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE(EN GÉNÉRAL);MAXIME DE DISPOSITION;OBJET DU LITIGE;ACCÈS(EN GÉNÉRAL);COMMUNICATION;E-MAIL;INTÉRÊT PUBLIC;PESÉE DES INTÉRÊTS | Recours d'une employée et doctorante de l'université, au bénéfice d'une bourse, contre le refus de lui donner accès à un certain nombre de documents. Délimitation de l'objet du litige à la correspondance échangée à son sujet entre les directeurs de thèse, d'autres professeurs et des employés de l'université ; les autres documents sollicités n'étaient pas en possession de l'université, n'étaient pas visés par les conclusions de la recourante ou leur existence était exclue. Il n'était pas démontré que la correspondance requise comportait une information influant sur le statut d'employée ou d'étudiante de la doctorante. Elle consistait donc en échanges informels de renseignements, de recherches ou de réflexions entre membres d'une même autorité dans le cadre de leurs fonctions. Elle était ainsi assimilable à des notes à usage personnel au sens de l'art. 25 al. 4 LIPAD. La rendre publique était en outre propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation de l'université. Recours rejeté. | LIPAD.24; LIPAD.25; LIPAD.26; LIPAD.28; LIPAD.30; RIPAD.6

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ ■ E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 ■ LPA ■ E 5 10 ; art. 60 al. 1 LIPAD).

E. 2

Il importe de délimiter l'objet de la présente cause conformément au cadre défini par la LIPAD.

E. 2.1

La LIPAD comporte deux volets. Le premier concerne l'information du public et l'accès aux documents ; il est réglé dans le titre II (art. 5 ss LIPAD). Le second porte sur la protection des données personnelles, dont la réglementation est prévue au titre III (art. 35 ss LIPAD). La LIPAD s'applique notamment aux institutions, établissements et corporations de droit public cantonaux et communaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. c LIPAD).

E. 2.2

Aux termes de l'art. 24 al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. L'art. 28 LIPAD prévoit notamment que la demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme (al. 1 1 e phrase) et que lorsqu'une institution entend la rejeter, elle en informe le requérant en lui indiquant qu'il peut saisir le préposé (al. 6 1 e phrase). Selon l'art. 30 LIPAD, ce dernier est saisi par une requête écrite de médiation sommairement motivée à l'initiative d'un requérant dont la demande d'accès à un document n'est pas satisfaite (al. 1 let. a). Si la médiation échoue, le préposé formule, à l'adresse du requérant ainsi que de l'institution ou des institutions concernées, une recommandation écrite sur la communication du document considéré. L'institution concernée rend alors dans les dix jours une décision (al. 5). Aux termes de l'art. 60 al. 1 LIPAD, seule cette décision est sujette à recours, à l'exclusion des déterminations et autres mesures émanant des institutions. L'absence de recommandation sur la communication du document requis constitue un vice procédural incompatible avec les exigences découlant de la procédure de médiation. Il ressort tant du texte de la LIPAD que des travaux préparatoires y relatifs que le préposé a un poids prépondérant puisqu'il est chargé de veiller à sa bonne application et a l'obligation de prendre position sur la communication du document litigieux. Sa recommandation, même si elle n'est pas contraignante, est importante puisqu'elle permet d'orienter l'autorité dans sa future décision. Une recommandation par laquelle le préposé s'abstiendrait de prendre position n'est pas suffisante pour répondre aux exigences de l'art. 30 al. 5 LIPAD (ATA/1446/2024 du 31 janvier 2025 consid. 4.3 et 4.4 ; ATA/1354/2023 du 19 décembre 2023 consid. 5.4

E. 2.3

L'art. 69 al. 1 LPA prévoit que la juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties. Elle n'est en revanche pas liée par les motifs invoqués.

E. 2.4

En l'espèce, l'intimée et les HUG sont des établissements de droit public (art. 1 al. 1 de la loi sur l'université du 13 juin 2008 - LU - C 1 30 ; art. 1 et 5 al. 1 de la loi sur les établissements publics médicaux du 19 septembre 1980 - LEPM - K 2 05). Ils sont donc soumis à la LIPAD. La recourante a saisi le préposé d'une requête en médiation visant l'accès à des documents en possession de l'intimée, comprenant les copies du registre TPIR et du contrat de bourse. Il résulte toutefois de la procédure que le premier document est en possession des HUG et que le préposé ne l'a pas consulté au vu de la demande d'accès en cours auprès de ces derniers au moment de sa saisine. Il ne s'est ainsi pas prononcé sur ce point. Les HUG ont finalement refusé la demande d'accès au registre TPIR et la recourante n'allègue pas avoir saisi le préposé de cette décision, alors qu'elle avait été invitée à le faire en cas de désaccord. L'intimée ne s'est ainsi à bon droit pas prononcée sur l'accès au registre TPIR dès lors qu'elle n'en avait pas la possession. Une décision sur ce point était également procéduralement exclue par le fait que le préposé n'avait pas pris position à ce sujet dans sa recommandation du 19 septembre 2024. Aussi, les conclusions de la recourante visant l'accès au registre TPIR sont irrecevables et ce point ne sera pas examiné au fond. Il est rappelé que seule la décision d'une institution rendue après la recommandation du préposé est sujette à recours, à l'exclusion des déterminations antérieures. Comme relevé par l'intimée, la recourante critique aussi les modalités du caviardage du contrat de bourse lui ayant été remis, sans toutefois conclure à ce que ce document lui soit transmis sous une autre forme. La chambre, liée par les conclusions des

parties, n'examinera dès lors pas les modalités d'accès au contrat de bourse.

E. 2.5

En conclusion, la présente cause concerne le rejet par l'intimée d'une demande d'accès aux documents au sens de l'art. 28 LIPAD et son objet est circonscrit à la copie de la correspondance requise par le recourante. L'intimée a indiqué à cet égard de manière constante qu'il n'existait aucun courriel de la Prof. C_____ à la responsable RH concernant le licenciement de la recourante. Il n'y a pas lieu de remettre en doute ce fait, dès lors que cette dernière n'a pas été licenciée et qu'à teneur du dossier, son contrat a pris fin à son échéance le 31 août 2024. Il résulte également du dossier, dans lequel figurent les lettres des directeurs de thèse à la CFBE, que la recourante a reçu l'intégralité de la correspondance entre les précités. Ces courriers concernent successivement la demande de bourse de la recourante, sa prolongation et la fin de la supervision de la thèse. On ne peut déduire ni du dossier, ni des allégations de la recourante qu'une partie de cette correspondance ferait défaut.

E. 3

Au vu de ce qui précède, il reste à examiner la conformité au droit du refus de l'intimée de donner accès à la recourante à la correspondance la concernant entre les Prof. B_____, C_____, E_____ et F_____, ainsi que D_____ et tout autre intervenant, respectivement entre Mme H_____ et la Prof. G_____.

E. 3.1

L'UNIGE est l'employeur de son personnel (art. 13 al. 1 LU). Aux termes de l'art. 18 al. 1 RPers, tout membre du corps enseignant peut prendre connaissance de l'ensemble des rapports administratifs le concernant (al. 1). L'administration peut toutefois s'opposer à la consultation par l'administré des documents internes qui figurent dans un dossier. Par documents internes, il faut comprendre les pièces qui ne constituent pas des moyens de preuve pour le traitement du cas, mais qui servent au contraire exclusivement à la formation interne de l'opinion de l'administration et sont destinées à un usage interne, telles que notes, avis personnels donnés par un fonctionnaire à un autre, projets, rapports, propositions, etc. L'exclusion de ces documents du droit à la consultation du dossier a pour but d'éviter qu'au-delà des pièces décisives du dossier et des décisions motivées prises par l'administration, la formation interne de l'opinion de celle-ci ne soit entièrement portée à la connaissance du public (ATF 129 IV 141 consid. 3.3.1 ; 125 II 473 consid. 4a).

E. 3.2

Aux termes de l'art. 24 al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. L'art. 25 LIPAD définit les documents comme tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1). Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (al. 2). Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents (al.4). Selon l'art. 6 du règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 21 décembre 2011 (RIPAD – A 2 08.01), constituent notamment des notes à usage personnel, qu'elles soient manuscrites ou non et quels qu'en soient la forme ou le support : les notes prises en

vue de la rédaction future d'un document (a) ; les notes de séance éventuellement prises à défaut d'une obligation légale ou réglementaire d'élaborer des procès-verbaux (b) ; les notes prises dans le cadre d'un entretien d'embauche et les écrits ou tableaux établis dans la suite de la procédure, jusqu'à l'engagement ou la réponse négative à une postulation (c). Selon l'exposé des motifs afférent à cette disposition, il s'agit de notes prises à l'usage exclusif de celui qui les prend, et non les notes adressées même confidentiellement à une personne déterminée, ainsi que les brouillons ou autres textes inachevés. Quand bien même elles concerneraient l'accomplissement de tâches publiques, des notes à usage personnel de collaborateurs de la fonction publique relèvent en quelque sorte de la sphère privée de ces derniers. Il importe par ailleurs que les rédacteurs de documents puissent faire évoluer leurs textes et travailler dans des conditions de sérénité avant qu'il ne soit possible d'accéder au produit de leur travail (MGC 2000 45/VIII 7693). Le document au sens de l'art. 25 LIPAD 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. 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 (ATA/1137/2023 du 17 octobre 2023 consid. 3.4).

E. 3.3

Aux termes de l'art. 26 LIPAD, les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose sont soustraits au droit d'accès institué par la loi (al. 1). Tel est le cas, notamment, lorsque l'accès aux documents est propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution (al. 2 let. c) ou porter atteinte à la sphère privée ou familiale (al. 2 let. g). Selon l'exposé des motifs concernant la sauvegarde du processus décisionnel, celle-ci représente une exception classique au droit d'accès aux documents. Il s'agit de préserver la faculté des organes et administrations des institutions de réfléchir, de consulter, de rédiger plusieurs projets d'une éventuelle décision avant d'arrêter son choix. Plutôt que de supprimer purement et simplement l'accès à des documents préparatoires tant que la décision n'a pas été prise, la formule retenue limite le refus d'accès aux documents relatifs à une décision en préparation au cas où une telle communication serait de nature à entraver notablement le processus décisionnel, par souci de ne pas vider le principe de la transparence de sa substance. Il importe également que la communication de documents ne compromette pas des négociations en cours, que ce soit sur un plan purement politique (par exemple dans le cadre de discussions avec les représentants de la fonction publique), sur le plan de relations avec d'autres institutions ou collectivités publiques, sur le plan de relations de droit public (par exemple en matière d'octroi de concessions) ou encore sur le plan de relations contractuelles soumises au droit privé (MGC 2000 45/VIII 7696).

E. 3.4

La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) vise à promouvoir au plan fédéral la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration fédérale, en garantissant notamment l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans). 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/39/2022 du 18 janvier 2022

consid. 7b). L'art. 6 al. 1 LTrans donne à toute personne le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. L'art. 5 al. 1 LTrans définit un document officiel comme toute information qui a été enregistrée sur un quelconque support (a), qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée (b) et qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (c). Aux termes de l'art. 5 al. 3 LTrans, ne sont pas considérés comme des documents officiels les documents qui sont commercialisés par une autorité (a), qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration (b) ou qui sont destinés à l'usage personnel (c). Selon l'art. 1 al. 2 de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration du 24 mai 2006 (OTrans; RS 152.31), un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'autorité dont il émane l'a signé (a) ou que son auteur l'a définitivement remis au destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci prenne position ou une décision (b). On entend par document destiné à l'usage personnel, toute information établie à des fins professionnelles mais qui est utilisée exclusivement par son auteur ou par un cercle restreint de personnes comme moyen auxiliaire, tel que des notes ou des copies de travail (art. 1 al. 3 OTrans). Cette entorse au principe de transparence est motivée par le souci de préserver l'autonomie d'action de l'administration qui doit pouvoir modifier et faire évoluer ses projets avec toute la latitude nécessaire. Afin d'illustrer la notion de document inachevé, on citera par exemple un texte raturé ou annoté – de manière manuscrite ou électronique – avant sa correction définitive, un tableau récapitulatif en cours d'élaboration, la version provisoire d'un rapport, l'esquisse d'un projet, les brouillons de séance, les notes de travail informelles, les ébauches de texte, les notes récapitulatives en vue d'une réunion ou encore les notes établies lors de l'exécution de révisions internes et qui forment la base pour un rapport de révision. La notion de document achevé ou inachevé est un concept juridiquement indéterminé. C'est à la pratique et à la jurisprudence qu'il incombera de la préciser (arrêt du Tribunal fédéral 1C_637/2023 du 30 septembre 2024 consid. 3.3).

E. 3.5

En l'espèce, la recourante, à laquelle a été remis son dossier d'étudiante et d'employée en possession de l'intimée, a eu accès à plusieurs documents émanant des personnes concernées par la correspondance requise. Outre la copie des courriers mentionnés plus haut de ses directeurs de thèse à la CFBE, soit pour elle à la Prof. G_____, son dossier comporte une copie de sa correspondance avec la coordinatrice de l'école doctorale en sciences de la vie et celle avec les Prof. E_____ et F_____ en 2023. Figurent pour le surplus à son dossier les décisions et autres documents formels concernant sa bourse d'excellence, son doctorat et ses rapports de travail en qualité d'assistante.

E. 3.6

La recourante souhaite en sus avoir accès à toute la correspondance la concernant entre ses directeurs de thèse, les Prof. E_____, F_____ et G_____, la responsable RH ainsi que tout autre intervenant. Il n'est toutefois pas possible de déduire du dossier ou des écritures des parties quelle correspondance émanant des personnes précitées, déterminante quant à son statut de doctorante ou d'étudiante, ferait défaut, que ce soit au sujet de son travail de recherche, de ses examens, de sa bourse ou de son contrat de travail. La recourante ne peut pas prétendre à accéder à toute la correspondance entre ces personnes dont elle serait le sujet, quel qu'en soit le support. La correspondance répond certes à la définition de document au sens de l'art. 25 al. 1 et 2 LIPAD, mais pour être accessible, elle doit comporter une information concernant l'accomplissement d'une tâche publique, soit en

l'occurrence influant sur le statut d'employée ou d'étudiante de la recourante. Il pourrait s'agir d'un préavis formel, d'une demande de renseignement ou d'une information à une autorité tierce. Dans le cas contraire, elle consiste en échanges de vues informels de renseignements, de recherches ou de réflexions entre membres d'une même autorité dans le cadre de leurs fonctions. Elle est assimilable à des notes à usage personnel au sens de l'art. 25 al. 4 LIPAD, à des documents destinés à l'usage personnel au sens de l'art. 5 al. 3 let. c LTrans, dont les principes peuvent être transposés sur le plan cantonal, ou à des documents internes à exclure du dossier d'un administré pour protéger la formation de l'opinion de l'administration selon la jurisprudence topique. On ne peut exclure le caractère personnel d'une correspondance au seul motif qu'elle est échangée pour le moins entre deux personnes. Contrairement au texte de l'exposé des motifs relatif à l'art. 25 al. 4 LIPAD, le fait qu'un document soit utilisé par plusieurs collaborateurs n'est pas déterminant. Comme cela ressort de l'art. 1 al. 3 OTrans et plus généralement de la jurisprudence susmentionnée, pour autant qu'il soit utilisé par un cercle restreint de personnes, un document est destiné à l'usage personnel tant qu'il demeure informel, à l'état d'ébauche et sert d'outil de travail aux membres d'une administration. Même à dénier à la correspondance requise la qualification de notes à usage personnel, l'accès à celle-là devrait être refusé sur la base de l'art. 26 al. 2 let. c LIPAD. Dès lors qu'elle consiste en un échange de vues informel entre collaborateurs en amont de la prise d'une décision ou de toute mesure affectant le statut académique, respectivement d'employée de la recourante, un tel accès serait en effet propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation de l'intimée. Ses collaborateurs doivent pouvoir échanger officiellement à ce stade, sans être restreints dans leurs recherches et réflexions par la crainte que de tels échanges soient accessibles au public. Comme rappelé par l'exposé des motifs afférent à l'art. 25 al. 4 LIPAD, ces échanges relèvent en quelque sorte de leur sphère privée, dont l'atteinte justifie également que l'accès à la correspondance requise soit soustrait au droit d'accès, conformément à l'art. 26 al. 2 let. g LIPAD. Ce point de vue rejoint l'opinion du préposé, admettant que des échanges purement internes ne soient pas rendus accessibles eu égard à l'intérêt public supérieur à la liberté de formation de l'opinion de l'institution et de communication entre ses collaborateurs.

E. 3.7

La recourante requiert également la correspondance émanant de Mme H_____, mais cette dernière n'apparaît dans aucun document produit ni dans les écritures des parties, si bien qu'on ignore à quel titre et à quel moment elle aurait été amenée à formellement prendre position sur la situation académique ou d'employée de la recourante. Celle-ci mentionne enfin spécifiquement la demande de renseignement concernant les conditions de résiliation de son engagement adressée par une spécialiste RH du décanat de la faculté à D_____. Il s'agit cependant d'une demande émanant d'un membre d'un service spécifique à un membre d'un service général de l'autorité intimée, ayant permis au premier d'être renseigné par le second, sans donner lieu à un acte officiel, étant rappelé que le contrat de travail de la recourante, à durée déterminée, n'a pas été résilié prématurément. Cette demande, purement interne et sans effet sur le statut de la précitée, est dès lors également assimilable à une note à usage personnel, non soumise au droit d'accès. L'intimée a en conclusion refusé à la recourante l'accès à la correspondance requise conformément au droit, dans la mesure où celle-ci ne figure pas déjà dans son dossier. Mal fondé, le recours sera rejeté.

E. 4

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA). * * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.