

GE_GERICHTE A/894/2025 vom 7. Oktober 2025

GE Cour de justice, 2025-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_894_2025

FR: GE_GERICHTE A/894/2025 du 7 octobre 2025

IT: GE_GERICHTE A/894/2025 del 7 ottobre 2025

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 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 - LIPAD ■ A 2 08).

E. 2

Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent de la violation de leur droit d'être entendus.

E. 2.1

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit d'obtenir une décision motivée. L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; 141 V 557 consid. 3.2.1). Il suffit, de ce point de vue, que les parties puissent se rendre compte de la portée de la décision prise à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; 138 I 232 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_226/2024 du 15 novembre 2024 consid. 3.2).

E. 2.2

En l'espèce, il est vrai que la décision querellée est dépourvue de toute motivation, ce qui constitue un défaut qui devrait en principe entraîner son annulation. Les parties ont cependant eu l'occasion de connaître leurs positions lors de la médiation. Le PPDT a ensuite exprimé sa recommandation de façon motivée. L'intimé a rejeté la conclusion du PPDT concernant la convention et les contrats de bail sans autre explication. Les recourants ont développé leur argumentation autour de la notion de tâche publique. Ils ont enfin pu répondre dans leur réplique à l'argumentation déployée par la commune dans sa réponse. La question de savoir si la violation du droit d'être entendu des recourants a pu être réparée devant la chambre de céans souffrira de demeurer indécise, le recours devant être admis au fond, ainsi qu'il sera vu plus loin.

E. 3

Le litige a pour objet la conformité au droit de la décision de l'intimée de refuser aux recourants la production de la convention de partenariat et des baux à loyer.

E. 3.1

La LIPAD régit l'information relative aux activités des institutions et la protection des données personnelles (art. 1 al. 1 LIPAD). Elle poursuit deux objectifs, à savoir, d'une part, favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique ainsi que, d'autre part, protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant (art. 1 al. 2 let. a et b LIPAD). 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).

E. 3.2

L'adoption de la LIPAD a renversé le principe du secret de l'administration pour faire primer celui de la publicité. Toutefois, l'application de la LIPAD n'est pas inconditionnelle. En effet, dans la mesure où elle est applicable, elle ne confère pas un droit d'accès absolu, mais prévoit des exceptions, aux fins notamment de garantir la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions (ATA/427/2020 du 30 avril 2020 consid. 5 ; Mémorial du Grand Conseil [ci-après : MGC] 2000/VIII 7641 p. 7694 ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9680 ss, 9697 et 9738). L'application des restrictions au droit d'accès implique une juste pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9680).

E. 3.3

La LIPAD s'applique 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. 3.4

L'art. 24 LIPAD prévoit que toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD (al. 1). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (al. 2).

E. 3.5

La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'État peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copie papier, ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail. Le Conseil d'État règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs et en tenant compte des besoins particuliers. L'autorité informe le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émolument et lui en communique le montant (art. 28 al. 7 LIPAD). Les émoluments en cas de remise de copie papier de documents sont précisés à l'art. 24 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).

E. 3.6

Selon l'art. 25 LIPAD, les documents au sens de cette loi sont tous les supports d'information détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (al. 1). Constituent notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (al. 2).

E. 3.7

Le document doit avoir un contenu informationnel, c'est-à-dire contenir un élément de connaissance ou un renseignement, quelle qu'en soit la nature, à condition toutefois qu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou paraétatique (art. 1 LIPAD ; Mémorial du Grand Conseil [ci-après : MGC] 2000 45/VIII 7693 ; ATA/1017/2022 du 11 octobre 2022 consid. 6a et les arrêts cités). Tant les activités étatiques que paraétatiques doivent en effet échapper au secret, sur le plan du principe, en tant qu'elles servent à l'accomplissement de tâches publiques financées au moyen des deniers publics (MGC 2000 45/VIII 7677).

E. 3.8

Selon le Tribunal fédéral, 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 limite entre tâches publiques et tâches privées n'est pas toujours aisée à tracer (ATF 125 I 209 consid. 6b). 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 consid. 5.2.2). 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 (ATF 138 II 134 consid. 4.3.1 et les références citées).

E. 3.9

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 (arrêts du Tribunal fédéral 4A_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4.1 ; 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.3). Relèvent du patrimoine administratif de l'État toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique (ATF 143 I 37 consid. 6.1 ; 138 I 274 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_719/2016 du 24 août 2017 consid. 3.3.1). La gestion du patrimoine administratif a pour but la réalisation de tâches publiques (ATA/1017/2022 précité consid. 6c et les arrêts cités). Appartiennent en revanche au patrimoine financier de l'État les biens qui, n'étant pas affectés à une fin d'intérêt public, ont la valeur d'un capital et peuvent produire à ce titre un revenu, voire être réalisés. La gestion du patrimoine financier et des ressources de l'État ne sert qu'indirectement à l'exécution des tâches publiques. L'État ne détient les biens du patrimoine financier qu'à raison de leur valeur d'échange ; il s'agit d'une prestation de moyen qui permet à l'administration d'effectuer les tâches publiques (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 précité consid. 5.3).

E. 3.10

L'énumération des différents secrets à l'art. 26 al. 2 let. i LIPAD constitue un cas particulier d'exceptions justifiées par la protection de la sphère privée. Les institutions jouant un rôle important dans l'économie locale, en particulier par les commandes qu'elles passent et les travaux qu'elles adjugent, les fournisseurs de prestations qui entrent en contact avec elles doivent d'emblée admettre agir dans la transparence. Il importe néanmoins que de telles relations ne les mettent pas dans une situation d'infériorité par rapport à des concurrents en communiquant à ces derniers des informations normalement confidentielles (MGC 2000 45/VIII 7697 s.). Par ailleurs, l'écoulement du temps peut modifier l'appréciation qu'il y a lieu de faire du caractère confidentiel ou non d'un document (MGC 2000 45/VIII 7700).

E. 3.11

La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3), non applicable en l'espèce, contient une disposition similaire à l'art. 26 al. 2 let. i LIPAD. Dans une recommandation du 22 avril 2009, le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence a indiqué que l'exception du secret d'affaires ne concernait que les données essentielles dont la connaissance par la concurrence était susceptible d'entraîner des distorsions du marché et de faire perdre un avantage concurrentiel à l'entreprise concernée (ATA/560/2015 précité consid. 11).

E. 3.12

Selon la jurisprudence, constitue un secret d'affaires toute connaissance particulière qui n'est pas de notoriété publique, qui n'est pas facilement accessible, dont le détenteur a un intérêt légitime à conserver l'exclusivité et qu'en fait, il n'entend pas divulguer. L'intérêt au maintien du secret est un critère objectif (ATF 142 II 268 consid. 5.2.2.1). En règle générale, on admet que le secret d'affaires couvre les données techniques, organisationnelles, commerciales et financières qui sont spécifiques à l'entreprise et qui peuvent avoir une incidence sur le résultat commercial et en conséquence sur la capacité concurrentielle (ATF 142 II 268 consid. 5.2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B_450/2020 du 14 janvier 2021 consid. 3.5.1 et les arrêts cités). Dans tous les cas de figure, une référence générale à des secrets d'affaires ne suffit pas, le maître du secret devant toujours indiquer concrètement et de manière détaillée pour quel motif une information est couverte par le secret (ATA/880/2021 du 31 août 2021 consid. 7c et les arrêts cités).

E. 3.13

D'une manière générale, l'application des restrictions prévues à l'art. 26 LIPAD, énumérées de façon exemplative au deuxième alinéa de cette disposition, implique une pesée concrète des intérêts en présence (MGC 2000 45/VIII 7694 ss et 2001 49/X 9680). La chambre administrative a ainsi jugé que si l'existence d'une clause de confidentialité mettait certes en exergue une volonté des parties contractuelles de maintenir le contenu de leur accord dans leur sphère privée, cet élément pouvait être pris en considération à ce titre dans la pesée des intérêts commandée par l'art. 26 LIPAD, mais ne conduisait pas à exclure la mise en œuvre, sur le document concerné, des droits d'accès conférés par la loi (ATA/39/2022 précité consid. 10a et l'arrêt cité).

E. 3.14

L'art. 27 LIPAD concrétise le principe de la proportionnalité (MGC 2000 45/VIII 7699 s.). Pour autant que cela ne requière pas un travail disproportionné, un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à communication, en vertu de

l'art. 26 LIPAD (art. 27 al. 1 LIPAD). 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. 2 LIPAD). Le caviardage des mentions à soustraire au droit d'accès peut représenter une solution médiane qui doit l'emporter (MGC 2000 45/VIII 7699 ; ATA/1017/2022 précité consid. 7e et l'arrêt cité). La décision de donner un accès total, partiel ou différé à un document peut être assortie de charges lorsque cela permet de sauvegarder suffisamment les intérêts que l'art. 26 LIPAD commande de protéger (art. 27 al. 4 LIPAD).

E. 3.15

La décision de donner un accès total, partiel ou différé à un document peut être assortie de charges lorsque cela permet de sauvegarder suffisamment les intérêts que l'art. 26 LIPAD commande de protéger (art. 27 al. 4 LIPAD).

E. 4

En l'espèce, la commune a refusé de remettre la convention de partenariat et les contrats de bail. La commune fait tout d'abord valoir que l'affermage de la ferme ne relève pas de ses tâches publiques. Elle ne peut être suivie. 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. La commune ne démontre pas que l'affermage du bâtiment dans le cadre d'un projet entrant dans ses tâches publiques, et prévoyant notamment des espaces communs à disposition de la population, comme par exemple une salle commune, un tea-room, un espace de travail et une bibliothèque, rendrait le cas d'espèce similaire aux autres contrats par lesquels elle a remis à bail des locaux commerciaux à des restaurateurs. Le fait que les contrats de bail concernant la ferme soient soumis au droit privé est sans effet sur la nature publique de la tâche qu'ils exécutent. L'affermage de la ferme relevant des tâches publiques de la commune, la documentation y afférente, tels la convention de partenariat et les baux à loyer, constituent des documents au sens de la LIPAD auxquels les recourants peuvent demander l'accès. La commune objecte que ces documents seraient couverts par le secret des affaires, ce qui ferait obstacle à leur transmission. La commune ne soutient pas que les contrats contiendraient des clauses de confidentialité – étant observé que de telles clauses ne sont pas en soi décisives. Elle ne dit rien de la convention de partenariat. S'agissant des baux, elle ne fait valoir aucun élément soumis au secret des affaires, sinon que la connaissance du tableau pour la fixation de la part variable du loyer donnerait accès au chiffre d'affaires des restaurateurs et serait couverte par le secret d'affaires. Selon les explications de la commune, le tableau stipulant la part variable du loyer prévoit des paliers en fonction du chiffre d'affaires, avec un loyer maximum. Il en résulte qu'à l'intérieur des paliers le chiffre d'affaires ne peut être déterminé que de manière approximative et qu'au-delà du plafond du loyer il ne peut plus être déterminé. Il paraît en outre peu vraisemblable, comme le font observer les recourants,

que le projet initial portant sur la ferme soit comparable à l'affermage des autres cafés restaurants de la commune, a fortiori à des baux d'appartements, de sorte que les exploitants des autres commerces ne paraissent pas pouvoir tirer d'avantages concurrentiels de la connaissance, même approximative, du chiffre d'affaires de F_____ et de ses sous-traitants, ni d'ailleurs d'arguments pour renégocier leurs baux. La commune fait valoir que le loyer annuel fixe et le loyer maximum ont été divulgués et que le produit de la location apparaît dans ses comptes annuels. Cela ne permet pas encore de savoir de quelle manière la commune a accepté de tenir compte du chiffre d'affaires pour le rendement de la ferme, que ce soit en relation avec sa volonté affichée d'exclure tout caractère spéculatif pour son investissement ou avec le projet initial d'assurer à la population des prestations qu'elle appelait de ses vœux. Enfin, il n'est pas contesté que F_____ a dans un premier temps accepté la remise du contrat de bail, avant de se raviser, probablement à la suite de l'intervention de la commune. La commune fait encore valoir que l'intention des recourants serait de faire fermer le restaurant installé dans la ferme, et que l'accès aux documents serait sans effet sur la lutte contre les nuisances, notamment sonores. Les motifs pour lesquels les recourants demandent l'accès aux documents sont sans pertinence pour l'issue du litige – étant observé qu'il n'est pas soutenu que les recourants seraient de mauvaise foi ou commettraient un abus de droit. Au vu des éléments qui précèdent, l'intérêt des recourants d'obtenir l'accès aux documents réclamés doit l'emporter sur l'intérêt, très théorique, à la protection du secret d'affaires invoqué par la commune. Cette solution est par ailleurs conforme à la recommandation du PPDT. Le recours sera admis et il sera ordonné à la commune de transmettre les documents aux recourants.

E. 5

Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu et aucune indemnité de procédure ne sera alloués aux recourants, qui ne soutiennent pas avoir exposé des frais (art. 87 LPA). * *
* * *

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