

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1439/2025-LIPAD

ATA/786/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 juillet 2025

dans la cause

A_____

recourante

contre

**HAUTE ÉCOLE SPÉCIALISÉE DE SUISSE OCCIDENTALE - GENÈVE
(HES-SO)**

et

**PRÉPOSÉ CANTONAL À LA PROTECTION DES DONNÉES ET À LA
TRANSPARENCE**

intimés

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ est une association suisse de lutte contre le tabagisme.
B_____ en est sa directrice et C_____ son président.
- b.** La Haute école spécialisée de Suisse occidentale de Genève (HES-SO Genève) est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité morale, régi par la loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale - Genève du 29 août 2013 (LHES-SO-GE - C 1 26). Elle se compose des six hautes écoles du canton, et fait partie intégrante de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (ci-après : HES-SO).
- B.** **a.** Le 15 décembre 2021, la D_____ (ci-après : D_____) et E_____ (ci-après : E_____) ont conclu un accord de confidentialité intitulé « *Confidentiality Agreement* » (ci-après : accord de confidentialité), portant sur la conduite de discussions concernant une collaboration potentielle.
- b.** Le 18 juillet 2024, B_____ a requis, auprès du service de communication de la HES-SO, l'accès à l'ensemble des contrats conclus par celle-ci au cours des cinq dernières années avec des entreprises de l'industrie du tabac ou de la nicotine. Cette demande était intégrée dans un projet financé par le F_____ (ci-après : F_____) et visait à mieux appréhender les pratiques de l'industrie du tabac en Suisse.
- c.** Par courriel du 2 septembre 2024, la HES-SO a relayé à A_____ les informations transmises par la HES-SO Genève, selon lesquelles la collaboration avec une entreprise du tabac avait débuté en 2021, le champ d'application du contrat se situait dans le domaine de la recherche agronomique et la collaboration entre les parties n'était pas allée plus loin qu'une pré-évaluation.
- d.** Par courriel du 20 janvier 2025, B_____ a invité la direction de la D_____ à lui donner accès au contrat conclu entre ladite école et une entreprise du tabac en 2021, dans le domaine de la recherche agronomique. Elle a invoqué 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.** Le même jour, la responsable LIPAD de la HES-SO Genève a répondu qu'elle ne pouvait pas donner suite à sa demande, étant précisé que les informations que la HES-SO Genève était en mesure de communiquer l'avaient déjà été en septembre 2024.
- f.** Le 20 janvier 2025, B_____ a saisi le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : le préposé) aux fins de solliciter une médiation compte tenu du refus d'accès.

g. Une séance de médiation a eu lieu le 4 février 2025, en présence de la préposée adjointe, de B_____, de C_____ et d'un représentant du service juridique de la HES-SO Genève.

h. Par courriel du 11 mars 2025, la responsable LIPAD de la HES-SO Genève a informé la préposée adjointe et les représentants de A_____ du refus de E_____ de divulguer l'accord de confidentialité. Elle était par conséquent contrainte de maintenir le refus d'accès à l'accord susmentionné au sens de l'art. 26 al. 2 let. i LIPAD, étant précisé qu'un accord partiel ou différé ne semblait pas envisageable.

i. Le même jour, la préposée adjointe a fait savoir aux parties à la procédure de médiation que le dossier serait transmis au préposé en vue d'une recommandation.

j. Le 13 mars 2025, le préposé a requis de la responsable LIPAD l'accès à l'accord de confidentialité, lequel lui a aussitôt été communiqué.

k. Le 19 mars 2025, le préposé a informé la responsable LIPAD que ledit document serait détruit une fois la recommandation rendue, conformément à l'art. 10 al. 4 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).

l. Le 24 mars 2025, le préposé a recommandé à la HES-SO Genève de donner accès à l'association à l'accord de confidentialité.

Le document ne contenait aucun secret d'affaires. Si l'accord de confidentialité conclu entre les parties démontrait leur volonté de maintenir le contenu de leur accord dans leur sphère privée, cela ne saurait conduire à exclure la mise en œuvre, sur le document concerné, des droits d'accès conférés par la loi. Leur collaboration n'était, au demeurant, pas allée plus loin qu'une pré-évaluation. L'exception tirée de l'art. 26 al. 2 let. i. LIPAD ne faisait pas échec au droit d'accès au document requis.

m. Par décision du 7 avril 2025, le directeur général *ad interim* de la HES-SO Genève a accordé à l'association un accès à l'accord de confidentialité, sous la forme d'une consultation sur place, dans les locaux de la HES-SO Genève, en présence d'un membre de son personnel. Il a refusé la remise de copies du document précité.

L'accord de confidentialité n'était pas susceptible de constituer une exception au sens de l'art. 26 al. 2 let. i LIPAD. Si l'accord mettait en exergue la volonté des parties de maintenir son contenu privé, l'éventuel préjudice découlant de la divulgation du document n'atteignait pas l'intensité requise. L'accès au document devait être privilégié. Les conditions établies par la jurisprudence permettant de conclure à l'existence d'un secret d'affaires n'étaient pas remplies.

Cela étant, dans le respect du cadre applicable, la confidentialité attachée à la collaboration menée entre les parties devait être prise en considération dans la pesée

des intérêts commandée par l'art. 26 LIPAD. Si ladite confidentialité ne suffisait pas à exclure la mise en œuvre des droits d'accès conférés par la loi, elle ne pouvait être niée « purement et simplement ». Le principe de la bonne foi requérait, en effet, que la confiance placée par le partenaire privé dans la HES-SO Genève au moment de la conclusion de l'accord de confidentialité soit considérée. Par l'accord de confidentialité, son cocontractant pouvait légitimement s'attendre à ce que la HES-SO Genève respecte les termes de l'accord, *a fortiori* dans la mesure où son partenaire était un établissement de droit public. Le fait qu'il ait par la suite réitéré sa volonté de maintenir confidentielle sa relation contractuelle avec la HES-SO Genève renforçait encore ce postulat. La société devait s'attendre à ce que son partenaire ne nie pas leur engagement mutuel. Cette volonté réitérée devait ainsi également intégrer la pesée des intérêts en présence. Enfin, à teneur du document requis, un accès partiel ou différé serait dénué de « substance ».

- C. a.** Par acte du 24 avril 2025, A_____ a formé recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à ce que la HES-SO Genève lui transmette l'accord de confidentialité dans les meilleurs délais.

La proposition consistant à consulter le document sur place, dans les locaux de la HES-SO Genève, en présence d'un membre de son personnel, tout en lui refusant l'obtention d'une copie du document n'était pas satisfaisante.

La demande d'accès avait été effectuée dans le cadre d'un mandat que lui avait confié le F_____. Elle devait notamment enquêter sur les pratiques d'influence des industriels du tabac dans le domaine suisse des hautes écoles. Le F_____ exigeait que les résultats de leur enquête soient basés sur une documentation solide fournissant tous les éléments probatoires. Le fait de limiter l'accès au document à la consultation sur place ne répondait pas à ces exigences. C'était la première fois qu'elle était confrontée à une telle décision.

Le refus de lui remettre une photocopie du document n'avait aucun sens et apparaissait « vexatoire ». Aussi bien la LIPAD que la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans - RS 152.3) prévoyaient deux formes d'accès : la consultation sur place et l'obtention de copies des documents. Il était incohérent de reconnaître qu'aucune des exceptions prévues dans la LIPAD n'entravait le droit d'accès au document sollicité et de supprimer en même temps le droit de disposer d'une copie du document. La pesée des intérêts à laquelle avait procédé l'intimée n'avait pas lieu d'être. Le principe de la bonne foi accordé à son cocontractant était également contestable.

b. Le 5 mai 2025, le préposé a relevé que la solution proposée par l'intimée n'était pas conforme à la loi. Il découlait de l'art. 24 al. 2 LIPAD qu'une institution publique ne pouvait pas restreindre le droit d'accès en le limitant à une consultation sur place.

c. Par observations du 27 mai 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours.

Consentir à un accès total au document litigieux, alors même que celui-ci était un accord de confidentialité et que la partie contractante avait expressément refusé qu'il soit communiqué, serait pour elle un manquement au principe de la bonne foi. Cela serait par ailleurs un « bien mauvais message ». L'accord litigieux s'inscrivait dans le cadre d'un projet de recherche mené par la D_____. Or, dans un tel contexte, un partenaire potentiel pourrait légitimement hésiter à s'engager dans un projet de recherche avec une institution, dont la pratique consisterait à divulguer le contenu des accords contractuels. Enfin, l'intérêt des cocontractants de l'intimée prévalait sur l'intérêt privé de la recourante à obtenir une copie du document. Il n'était pas question d'une simple clause de confidentialité isolée, mais d'un accord entier ayant pour visée exclusive de garantir la confidentialité de la relation contractuelle.

d. La recourante a répliqué le 2 juillet 2025, persistant dans ses conclusions.

e. Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

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).
2. Le litige ne porte que sur la conformité au droit de la décision de l'intimée de refuser la remise de copies du document intitulé « *Confidentiality Agreement* » conclu entre E_____ et la D_____ le 15 décembre 2021.

2.1 La LIPAD régit l'information relative aux activités des institutions et la protection des données personnelles (art. 1 al. 1 LIPAD). Elle 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).

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 ; 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).

2.2 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).

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).

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 RIPAD.

Il ressort du projet de loi sur la LIPAD que le droit d'accès est défini comme un droit de consultation sur place ainsi qu'un droit à l'obtention de copies (à l'instar de l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration), à l'exclusion d'un droit à l'obtention d'explications orales sur les documents (Mémorial du Grand Conseil du 26 octobre 2000 ; PL 8356).

Au plan fédéral, non concerné ici, la LTrans vise à promouvoir 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), et renverse ainsi le principe du secret des activités administratives au profit de celui de la transparence (ATF 136 II 399 consid. 2.1 ; 133 II 209 consid. 2.3.1 ; FF 2003 1807, p. 1819). Selon l'art. 6 LTrans, toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités (al. 1). Elle peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie. La législation sur le droit d'auteur est réservée (al. 2).

2.3 Le droit d'accès aux documents est cependant restreint aux conditions de l'art. 26 LIPAD. L'application desdites restrictions implique une juste pesée des intérêts en présence lors de leur mise en œuvre (MGC 2000 45/VIII 7694 ss ; MGC 2001 49/X 9680). Sont soustraits au droit d'accès les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose (art. 26 al. 1 LIPAD ; art. 7 al. 1 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). Tel est notamment le cas lorsque l'accès aux documents est propre à révéler des informations couvertes par des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, le secret fiscal, le secret bancaire ou le secret statistique (let. i ; art. 26 al. 2 LIPAD).

2.4 En l'espèce, l'objet du litige est limité à la décision de l'intimée de refuser l'obtention de copies du document auquel la recourante a sollicité l'accès. Le principe de l'accès à ce document n'est toutefois plus litigieux. En effet, suivant la recommandation du préposé, l'intimée a autorisé l'accès à l'accord de confidentialité, relevant qu'il ne constituait pas une exception au sens de l'art. 26 al. 2 let. i LIPAD.

Il ressort de la décision entreprise que le refus d'obtenir des copies du document litigieux est motivé par la nécessité de prendre en compte, dans la pesée des intérêts commandée par l'art. 26 LIPAD, la confidentialité attachée à la collaboration menée entre les parties. Selon l'intimée, le principe de la bonne foi implique que la confiance placée par son partenaire privé au moment de la conclusion de l'accord de confidentialité soit considérée.

Avec ce raisonnement, l'intimée perd toutefois de vue que la pesée des intérêts en présence a déjà été effectuée dans l'examen du droit d'accès au document sollicité et qu'au terme de celui-ci, la recourante s'est vue reconnaître un droit d'accès à l'accord de confidentialité. Le préposé, dont la recommandation a été suivie par l'intimée, a en particulier retenu que la transparence devait l'emporter en l'occurrence, l'accord de confidentialité ne démontrant qu'une volonté des parties contractuelles de maintenir le contenu de leur accord dans leur sphère privée, ce qui ne suffisait pas à exclure la mise en œuvre des droits d'accès conférés par la loi.

Autre est la question de l'obtention d'une copie du document, qui concerne les modalités concrètes du renseignement. Or, selon la lettre claire de l'art. 24 al. 2 LIPAD, l'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies. Ainsi, à rigueur de texte, l'obtention de copies n'exige aucunement une pesée des intérêts en présence. Comme mentionné, celle-ci a déjà été effectuée dans l'analyse des conditions du droit d'accès au document. La LIPAD consacre ainsi un véritable droit à l'obtention de copies en cas de droit d'accès aux documents sollicités, ce qui ressort d'ailleurs explicitement des travaux préparatoires. C'est également le régime prévu par le droit fédéral (art. 6 al. 2 LTrans) duquel s'est inspiré le législateur cantonal dans l'élaboration de la loi (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_678/2023 du 9 décembre 2024 consid. 3.1.3 et les références citées, en particulier l'arrêt du Tribunal fédéral 1P.601/2003 du 26 novembre 2003 consid. 2.4).

Enfin, l'intimée ne saurait se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi de son cocontractant, n'étant pas elle-même titulaire de ce droit.

C'est partant à tort que l'intimée a refusé la remise de copies du document, ce que le préposé a relevé à juste titre.

Le recours sera ainsi admis et la décision entreprise en tant qu'elle refuse l'obtention des copies du document. La recourante a droit à la remise d'une copie du document sollicité, étant rappelé qu'un émolument peut être perçu par l'intimée conformément aux art. 28 al. 7 LIPAD et 24 RIPAD.

3. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de l'intimée (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de CHF 1'000.- sera allouée à la recourante, à la charge de l'intimée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 avril 2025 par A_____ contre la décision du directeur général *ad interim* de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève du 7 avril 2025 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision en tant qu'elle limite l'accès au document intitulé « *Confidentiality Agreement* » conclu entre E_____ et D_____ le 15 décembre 2021 à la seule consultation sur place et refuse l'obtention de copies dudit document ;

ordonne, en tant que de besoin, la remise d'une copie du document précité ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ;

alloue à A_____ une indemnité de CHF 1'000.- à la charge de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature de la recourante ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à A_____, à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ainsi qu'au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. HÜSLER ENZ

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :