



POUVOIR JUDICIAIRE

A/520/2026-LIPAD

ATA/829/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Décision du 28 juillet 2026

dans la cause

A_____ SA

et

B_____

recourants

contre

VILLE DE GENÈVE

représentée par Me Nicolas CAPT, avocat

et

C_____ SA

représentée par Me Fabio SPIRGI, avocat

intimée

EN FAIT

- A.** a. A_____ SA (ci-après : A_____) a son siège à Lausanne. Son but est la création, la production et la commercialisation de biens porteurs de communication ainsi que l'activité de régie publicitaire.
- A_____ édite, notamment, le quotidien la « D_____ » distribué essentiellement dans le canton de Genève.
- b. B_____ (ci-après : le journaliste) est journaliste à la D_____ et employé de A_____.
- c. C_____ SA (ci-après : C_____) a pour but d'étudier, construire, exploiter, entretenir et développer en Ville de Genève et, le cas échéant, dans d'autres communes genevoises, l'antenne collective de télévision et de radio ainsi que le réseau de distribution qui en dépend, de même que tous les autres moyens de communication.
- B.** a. Le 10 décembre 2024, le journaliste a sollicité du responsable LIPAD (loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 [LIPAD - A 2 08]) de la Ville de Genève (ci-après : la ville) l'accès aux bilans financiers détaillés, les comptes de résultat, les rapports de gestion, les rapports de l'auditeur externe, les procès-verbaux des conseils d'administration, les procès-verbaux des assemblées générales des actionnaires, les rapports sur la rémunération des membres du conseil d'administration et des cadres dirigeants de C_____ pour les années 2010 à 2024 (ci-après : les documents).
- b. Le lendemain, le responsable LIPAD de la ville a répondu que la demande devait être adressée à C_____, entité juridique distincte de la ville.
- c. Interpellé par le journaliste, le directeur de C_____ a répondu, le 5 mars 2025, que les états financiers étaient réservés aux actionnaires dans le cadre de l'assemblée générale ordinaire. Il recommandait de s'adresser à la ville ou à E_____ Sàrl.
- d. Le 1^{er} avril 2025, le journaliste a saisi le préposé cantonal à la protection des données à la transparence (ci-après : PPDT).
- e. Dans sa recommandation du 3 juillet 2025, le PPDT a retenu que C_____ était soumise à la LIPAD. C_____ avait refusé de lui donner accès aux documents querellés. Or, le Tribunal fédéral avait confirmé le caractère obligatoire de la transmission au PPDT des documents faisant l'objet d'une requête de médiation. Il n'était dès lors pas en mesure de rendre une recommandation quant à l'éventuel caractère public des documents.
- C.** a. Le 28 avril 2025, B_____ et A_____ ont appris que les documents avaient été distribués à l'administration de la ville à l'exception des documents qui relevaient de la stricte activité de conseil d'administration, dans le cadre de son actionnariat.
- b. Le 15 septembre 2025, le journaliste a sollicité du conseil administratif de la ville (ci-après : le conseil administratif) une prise de position sur la gestion du dossier.

c. Par courrier du 17 septembre 2025, le conseil administratif a refusé l'accès aux documents. Nonobstant sa qualité d'actionnaire majoritaire, la ville ne disposait ni d'une majorité effective, ni de la possibilité d'exercer un rôle décisif dans les décisions de la société en raison de sa convention d'actionnaires. De surcroît, les actions détenues dans la société ne relevaient pas de l'accomplissement d'une tâche publique mais de la gestion de son patrimoine financier.

d. Le 23 septembre 2025, B _____ et A _____ ont adressé une demande de médiation au PPDT.

e. La séance de médiation, tenue le 2 décembre 2025, n'a pas abouti.

f. Dans sa recommandation du 18 décembre 2025, le PPDT a rappelé que C _____ était soumise à la LIPAD. La ville exerçait une maîtrise de fait sur l'entreprise. Sa participation relevait de son patrimoine administratif. Elle avait refusé de lui donner accès aux documents et « affichait une volonté délibérée de se soustraire à ses obligations en matière de transparence ».

Sans connaître le contenu des documents litigieux, le PPDT estimait que la ville n'était pas parvenue à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, devait supporter les conséquences du défaut de preuve et transmettre les documents requis.

g. Par décision du 13 janvier 2026, le conseil administratif a refusé de communiquer à B _____ et A _____ les documents en lien avec la gestion des décisions stratégiques de C _____.

D. a. Par acte du 12 février 2026, B _____ et A _____ ont interjeté recours contre cette décision devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Ils ont conclu à son annulation et à ce qu'il soit ordonné au conseil administratif de leur donner accès aux documents.

b. La ville a conclu à l'irrecevabilité du recours de A _____, qui n'avait pas participé à la procédure ayant conduit à la décision attaquée et au rejet de celui de B _____.

Elle a transmis un chargé de pièces séparé incluant une partie des documents requis par les recourants, à l'attention exclusive de la chambre administrative.

c. Par courrier du 3 juin 2026, C _____ a sollicité son appel en cause dans la procédure.

d. Les recourants se sont opposés à l'appel en cause de C _____. L'art. 71 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) était potestatif. L'appel en cause n'était qu'une simple faculté donnée au juge. Par ailleurs, la question litigieuse consistait à déterminer si la ville était tenue de communiquer les documents sollicités. Les droits et obligations de C _____ n'étaient pas directement en cause. La société n'était pas destinataire de la décision attaquée et aucune prétention n'était dirigée contre elle.

e. La procédure instituée par la LIPAD prévoyait déjà un mécanisme spécifique destiné à protéger les intérêts des tiers, par le biais de l'art. 28 LIPAD qui imposait à

l'institution saisie de consulter les tiers dont les intérêts pourraient être compromis, avant toute communication de documents. Le législateur avait voulu concilier la protection des intérêts des tiers avec une procédure d'accès simple, rapide et peu formaliste. La volonté du législateur ressortait également de l'économie générale de la LIPAD, à savoir la consultation préalable des tiers, puis, en cas de désaccord, l'intervention du PPDT, puis l'existence de voies de droit prévues par la loi. Admettre l'appel en cause systématique des tiers dont les documents étaient demandés reviendrait à substituer aux mécanismes spécialement prévus par l'art. 28 LIPAD, au titre de *lex specialis*, une procédure plus lourde, contraire au choix du législateur. L'appel en cause aurait pour conséquence de prolonger inutilement la procédure alors que la chambre administrative disposait de l'ensemble des éléments nécessaires pour statuer. La ville avait développé les arguments de C_____ et avait produit un avis de droit détaillant ses moyens. Les intérêts de la société avaient ainsi été représentés dans la procédure.

f. Par courrier du 1^{er} juillet 2026, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger sur appel en cause, puis par courrier du 9 juillet 2026, sur le fond.

g. Le 16 juillet 2026, C_____ a relevé n'avoir pas été informée des suites réservées à sa requête.

EN DROIT

1. La présente décision porte sur la requête d'appel en cause de C_____, soutenue par la ville, à laquelle les recourants s'opposent.
2. L'art. 71 LPA dispose que l'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure. L'appelé en cause peut exercer les droits conférés aux parties.

Il ressort de la lettre de l'art. 71 LPA que l'autorité saisie a la faculté d'ordonner l'appel en cause, d'office ou sur requête, mais qu'elle n'en a pas l'obligation (arrêt du Tribunal fédéral 9C_127/2021 du 22 août 2012 consid. 4), sauf lorsque le tiers dispose d'un intérêt digne de protection, son droit à l'appel en cause découlant alors directement des art. 89 et 111 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_587/2012 du 24 octobre 2012 consid. 2 ; Stéphane GRODECKI/ Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, n. 904, p. 239).

2.1 À Genève, l'activité publique s'exerce de manière transparente, conformément aux règles de la bonne foi, dans le respect du droit fédéral et du droit international (art. 9 al. 3 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Toute personne a le droit de prendre connaissance des informations et d'accéder aux documents officiels, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 28 al. 2 Cst-GE). Il a déjà été jugé que cette disposition n'avait pas une portée

plus large que la LIPAD (arrêt du Tribunal fédéral 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.4).

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).

La LIPAD s'applique, sous réserve de son art. 3 al. 3 et 5, non pertinents en l'occurrence, aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. a LIPAD).

L'art. 24 al. 1 LIPAD prévoit que toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par cette loi.

Au sens de la LIPAD, les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).

À teneur de l'art. 28 LIPAD qui traite de la procédure d'accès aux documents, en cas de doute sur la réalisation d'une des exceptions prévues à l'art. 26, la personne qui est saisie de la demande d'accès doit en référer au responsable désigné conformément aux mesures d'organisation et de procédure prévues à l'art. 50 (al. 3). Les institutions et les tiers dont l'art. 26 LIPAD vise à protéger les intérêts doivent être consultés avant qu'une suite favorable ne soit donnée à une demande d'accès susceptible de compromettre ces intérêts, et un bref délai leur être imparti pour faire part de leur éventuelle opposition à la communication du document (al. 4). Lorsqu'une institution entend donner accès à un document nonobstant l'opposition d'une autre institution ou d'un tiers, elle leur indique qu'ils peuvent saisir le PPDT préalablement à toute communication. Elle confirme son intention par écrit en indiquant le délai figurant à l'art. 30 al. 2 et en informe le PPDT (al. 5).

Le PPDT est saisi par une requête écrite de médiation sommairement motivée notamment lorsque la demande d'accès d'un requérant n'est pas satisfaite (art. 30 al. 1 let. a LIPAD). Le PPDT recueille de manière informelle l'avis des institutions et personnes concernées. 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 (art. 30 al. 3 LIPAD). Le document dont l'accès est contesté doit, sur demande du PPDT, lui être communiqué. Cette communication se fait en principe au moyen de la consultation sur place du document ; exceptionnellement, le PPDT peut

en recevoir une copie, à charge pour lui de la restituer ou de la détruire à la fin de la procédure de médiation (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).

2.2 Il importe que le PPDT ait pleinement accès aux documents concernés, mais aussi que toute mesure soit prise pour que la procédure de médiation ne lève pas par elle-même la confidentialité litigieuse reconnue provisoirement aux documents en question. En cas de recours, la médiation représentera une pièce du dossier (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève [ci-après : MGC] 2000 45/VIII 7705).

Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a confirmé le caractère obligatoire de la transmission au PPDT des documents faisant l'objet d'une requête de médiation lorsque ce dernier en a fait la demande. Il a en effet relevé que, dans le cas particulier, si le PPDT avait demandé à recevoir une version non-caviardée du document, cela n'aurait pas pu lui être refusé en application de l'art. 30 al. 3 LIPAD (arrêt du Tribunal fédéral 1C_590/2022, 1C_597/2022 et 1C_132/2023 du 16 novembre 2023 consid. 5.1.2).

2.3 En l'espèce, les documents idoine n'ont pas été soumis au PPDT contrairement à ce qu'impose la LIPAD.

Or, conformément à la jurisprudence de la chambre de céans (notamment ATA/1354/2023 du 19 décembre 2023), lorsqu'une procédure de médiation a été engagée, la formulation d'une recommandation par le préposé, sur la base du contenu du document requis, ne constitue pas une simple prescription d'ordre mais une exigence formelle qui ne peut être éludée, sauf à vider la loi de son sens et de son but. En effet, il ressort tant du texte de la LIPAD que des travaux préparatoires relatifs à cette loi que le PPDT a un poids prépondérant puisqu'il est chargé de veiller à sa bonne application, et surtout qu'il a l'obligation – et non pas la simple faculté – de prendre position sur la communication du document litigieux. Sa recommandation, même si elle n'est pas contraignante, est au demeurant importante puisqu'elle permet d'orienter l'autorité dans sa future décision.

Les droits des tiers sont préservés par cette procédure, étant rappelé que la confidentialité est garantie par la loi.

À considérer que la question d'un appel en cause se pose, elle est en tous les cas prématurée, vu ce qui précède, les documents devant préalablement être soumis au PPDT afin qu'il puisse émettre une recommandation en connaissance de cause.

L'appel en cause de C_____ ne sera pas ordonné.

- 3.** Il ne sera pas perçu de frais pour cette décision, ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA).

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette la demande d'appel en cause de C_____ SA ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée 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 du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être jointes à l'envoi ;

communiqua la présente décision à B_____, à A_____ SA, à la Ville de Genève ainsi qu'à Me Fabio SPIRGI, avocat de C_____.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Philippe KNUPFER, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :