

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/894/2025-LIPAD

ATA/1089/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 octobre 2025

dans la cause

A_____ et B_____

recourants

contre

COMMUNE DE C_____

intimée

représentée par Me Yves MABILLARD, avocat

EN FAIT

A. a. A_____ et B_____ habitent route D_____ dans la commune de C_____ (ci-après : la commune).

b. À une distance d'environ 34 m depuis la limite de leur parcelle se trouve la ferme E_____ (ci-après : la ferme). Celle-ci se situe de l'autre côté de la route D_____, et est séparée de la propriété des époux A_____B_____ par celle-ci et par un parking à ciel ouvert.

c. Inscrite au registre du commerce du canton de Genève (ci-après : RC) le 1^{er} décembre 2023, F_____ (ci-après : F_____) a pour but la mise à disposition de locaux professionnels et multifonctionnels de proximité, notamment la location de places de travail, de salles de conférences et de domiciliation d'entreprises, exploitation, administration et gérance de cafés-restaurants. Elle peut en outre faire, soit pour son propre compte, soit pour le compte de tiers, toutes opérations commerciales, mobilières et financières, en relation directe ou indirecte avec son but, sous quelque forme que ce soit, notamment sous forme de participations. Elle peut ouvrir des succursales en Suisse et à l'étranger, fonder ou acquérir toute entreprise poursuivant un but analogue ou complémentaire. Elle peut accorder des prêts ou toutes garanties soit à ses associés, soit à des tiers.

Elle a pour associée G_____, laquelle a été inscrite au RC le 4 février 2014, et a pour but les prestations de conseil et de services (gestion, administration, comptabilité, finance, marketing et communication, gestion des ressources humaines) la recherche, l'aménagement et l'exploitation de bureaux pour des sociétés affiliées ou tierces et toutes opérations liées de près ou de loin au but principal.

d. En 2012, la commune a acquis la ferme.

En 2016 et 2017, elle a décidé de la rénover.

Elle a sondé la population, qui souhaitait un lieu de vie ouvert à tous.

Le 22 mai 2017, elle a créé une commission *ad hoc* (ci-après : la commission) pour concrétiser ce souhait.

Le 12 juin 2017, le conseil municipal a validé le principe d'une collaboration avec G_____. Il a par la suite validé la convention de partenariat conclue par la commune le 13 décembre 2017 avec G_____.

G_____ a présenté à la commune avec le bureau d'architectes H_____ un avant-projet prévoyant d'occuper tout le bâtiment par divers espaces, dont un café-épicerie, un espace sport, un espace de *coworking* et du *coliving*.

En 2018, un appel d'offres a été lancé pour la réalisation.

Le projet a été retenu par la commune et présenté à la population le 8 octobre 2019. Un groupement de mandataires a été choisi.

Les crédits d'investissement pour l'étude du projet, les autorisations de construire et les appels d'offres ont été approuvés par le conseil municipal le 9 décembre 2019.

Un crédit de rénovation de CHF 9'442'640.- a été voté le 12 octobre 2021. L'autorisation de construire a été demandée le 20 octobre 2020 et délivrée le 13 août 2021 et les travaux de rénovation ont commencé au début de l'année 2022.

e. Le 28 septembre 2023, la commune a conclu un contrat de bail à ferme avec F_____ pour l'exploitation de la ferme.

L'exploitation a débuté le 1^{er} avril 2024 et l'inauguration a eu lieu le 20 avril 2024.

f. À la fin du mois de septembre 2024 au plus tard, B_____ a commencé à se plaindre à la mairie des nuisances engendrées par l'exploitation de la ferme lors d'événements privés bruyants.

g. Le 17 octobre 2024, B_____ a demandé à la commune de lui remettre une copie du bail la liant à F_____. Si elle refusait, il la remerciait de l'en informer, car il saisirait le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT).

h. Le 18 octobre 2024, la commune a répondu qu'elle ne pouvait transmettre le contrat de bail s'agissant du patrimoine financier de la commune, qui relevait du droit privé et non du droit des administrations publiques.

i. Le 18 octobre 2024, B_____ a demandé au PPDT la mise en place d'une séance de médiation. Le 23 octobre 2024, il lui a remis sa correspondance avec la commune.

j. Le 26 novembre 2024 s'est tenue une médiation, en présence notamment du PPDT, de représentants de la commune et de A_____.

Cette séance n'a pas abouti.

k. Le 28 novembre 2024, A_____ a demandé à la commune une copie des procès-verbaux de la commission.

l. Le même jour, les autorités de la commune ont reçu un groupe d'habitants du voisinage de la ferme, dont A_____.

la. Sous la plume de A_____, ceux-ci avaient exposé deux jours auparavant subir les nuisances engendrées par l'exploitation de la ferme, laquelle divergeait de manière importante du projet initial, et souhaiter proposer des solutions pour limiter celles-ci.

Pour éviter les nuisances sonores, un sas devait être installé à chaque entrée, le lieu devait être insonorisé et les fenêtres devaient être maintenues constamment fermées. La guinguette devait être réservée aux activités communales, à l'exclusion d'événements privés comme les apéritifs privés, mariages, anniversaires ou bars de

l'établissement. Aucune amplification sonore ne devait être admise, sauf deux à trois fois par an au plus pour des fêtes communales uniquement. Un mur anti-bruit devait être construit autour de la guinguette. La porte de secours et de livraison devait être utilisée à cet effet uniquement et non pour accéder à la chambre froide extérieure. Elle devait être insonorisée. Aucune utilisation de matériel bruyant (notamment un chariot) ne devait être autorisée durant la nuit et tôt le matin dans la cour arrière de la ferme. La pompe à chaleur ne devait plus engendrer les nuisances constatées par le voisinage durant l'été 2024.

Les nuisances liées au stationnement et aux livraisons devaient être limitées par le déplacement de la zone de livraison, le déplacement du projet de parking à vélos et la prise en charge de frais d'installation de panneaux « mise à ban » sur les propriétés avoisinantes.

L'installation pour le compost devait être fermée et sécurisée. Une attention devait être accordée à la pollution visuelle.

Un restaurant avait été ajouté au café initialement prévu. La clientèle provenait plus de l'extérieur que de l'intérieur de la commune. Les événements privés étaient plus fréquents que les événements villageois. Ils étaient bruyants, amplifiés et non adaptés à un quartier résidentiel.

Ib. Lors de l'entretien, le maire a rappelé les étapes du projet et de sa réalisation. La ferme était intégrée au patrimoine financier de la commune. Comptablement, il s'agissait d'un bâtiment public avec une affectation privée (location) contrairement à une école. Le locataire était F_____, qui sous-traitait via une sous-location, l'hébergement à I_____ et la restauration à « J_____ », exploitée par K_____. Aucune plainte pour nuisances n'avait été reçue par la mairie. C'était un événement du 15 septembre 2024 qui avait déclenché les doléances du voisinage. Cet événement aurait effectivement dû faire l'objet d'une demande d'autorisation à la mairie.

Ic. Les voisins se sentaient trompés. Un tea-room avait été promis et non un lieu pour accueillir des événements privés comme des mariages et anniversaires. La commune a admis que le changement de cap dans la préparation des plats avait été fait sans consultation de la population. Un expert acousticien serait mandaté pour définir les interventions nécessaires au respect de la loi. Les activités à l'intérieur relevaient de la police cantonale du commerce. La pâtisserie possédait une autorisation communale d'exploiter deux terrasses. L'exploitation de la guinguette restait à définir.

Les voisins demandaient quel était le revenu pour la commune et n'approuvaient pas que des fonds publics aient été utilisés pour rénover une propriété publique au bénéfice d'une exploitation privée. Les habitants n'avaient pas d'accès privilégié au bâtiment. La commune a indiqué qu'un loyer annuel de CHF 92'000.- avait été convenu, plus une part proportionnelle aux chiffres d'affaires des locataires et sous-locataires, jusqu'à un maximum de CHF 310'000.- par an. Le bail commercial était

exploité par la régie L_____ et contenait une clause particulière indiquant que les habitants de la commune et des associations communales avaient un rabais de 20% sur les tarifs de location des salles polyvalentes au rez et au premier étage, de la grande salle, de l'espace loisirs pour enfants, du carnotzet, de l'atelier et de la guinguette. Le bail engageait également le locataire à élaborer des partenariats avec des associations, sociétés et producteurs de la commune. Le but premier du projet était de créer un espace central pour animer la commune sans but spéculatif. L'exploitant pouvait organiser des événements publics, parapublics ou privés. Le bail ne prévoyait pas que la commune puisse organiser gratuitement un événement communautaire. Pour cela, les conditions étaient à fixer au cas par cas.

m. Le 6 décembre 2024, la commune a indiqué au PPDT que le gérant de F_____ avait refusé la transmission du contrat de bail, de la convention de 2017 et des baux de sous-location.

n. Le 19 décembre 2024, le PPDT a pris note du refus de la commune et a demandé la détermination de la commission sur la transmission des procès-verbaux.

o. Par décision du 20 janvier 2025, la commune a refusé l'accès aux procès-verbaux de la commission.

p. Le 22 janvier 2025, le PPDT a pris bonne note que la commune refusait également l'accès aux procès-verbaux et a demandé aux requérants s'ils souhaitaient qu'il émette une recommandation.

q. Le même jour, les époux A_____B_____ ont indiqué souhaiter une telle recommandation.

r. Le 6 février 2025, le PPDT a émis deux recommandations.

Il a recommandé à la commune de donner accès au requérant : à la convention de partenariat conclue le 13 décembre 2017 entre la commune et G_____ ; au bail conclu par la commune avec F_____ le 28 septembre 2023 ; au contrat de bail conclu entre F_____ et K_____ le 7 mars 2024.

Il a recommandé à la commune de ne pas transmettre au requérant les procès-verbaux de la commission des 5 mai, 29 septembre et 15 novembre 2021, 20 mai et 22 décembre 2022, 19 juin 2023 et 27 novembre 2024.

Les documents relatifs au développement et à l'exploitation d'une propriété de la commune se rapportaient à l'exécution d'une tâche étatique. En gérant ce bien, la commune agissait dans l'accomplissement de ses tâches publiques. Elle avait engagé des fonds publics importants et percevait une rémunération qui figurait dans ses comptes.

La commune ne démontrait pas en quoi le secret des affaires s'opposait à la transmission des contrats de bail.

La transmission des procès-verbaux de la commission, dont les séances n'étaient pas publiques, amoindrirait la liberté de parole des commissaires. Un caviardage rendrait les échanges incompréhensibles.

s. Par décision du 18 février 2025, la commune a refusé la première recommandation du PPDT et accepté la seconde.

La décision se réfère aux paragraphes 56 et 57 de la recommandation du PPDT et ne contient aucune autre motivation.

t. Le 7 avril 2025, la commune a informé les habitants des mesures prises à la suite des plaintes du voisinage pour des nuisances.

u. Le 15 avril 2025, la Cour des comptes a indiqué à la commune avoir été saisie par un citoyen au sujet de la ferme.

- B.** a. Par acte remis à la poste le 14 mars 2025, B_____ et A_____ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre la décision du 18 février 2025, concluant à son annulation et à ce que la commune se voie enjoindre de leur remettre la convention de partenariat avec G_____ du 13 décembre 2017, le bail à loyer avec F_____ du 28 septembre 2023 et le bail à loyer entre F_____ et K_____.

Ces documents avaient trait au développement et à l'exploitation de la ferme, qui était la propriété de la commune et dont l'achat et la rénovation avaient été financés avec des fonds publics. La banderole exposée par la commune de juillet 2022 à mars 2024 indiquait notamment que le programme visait à intégrer plusieurs pôles dédiés aux habitantes et habitants.

F_____ était initialement disposée à remettre les documents, puis s'y était opposée. Son accord n'était donc pas nécessaire.

La commune n'indiquait pas quel secret des affaires serait touché.

b. Le 1^{er} avril 2025, le PPDT a confirmé sa recommandation, à laquelle il s'est référé.

c. Le 5 mai 2025, la commune a conclu au rejet du recours.

Les contrats dont la production était requise étaient des contrats de droit privé conclus avec une société privée. Ils ne portaient pas sur l'accomplissement d'une tâche publique. Ils ne contenaient que des informations de droit privé et d'ordre privé ainsi que des données sensibles sur le chiffre d'affaires du locataire. La commune était cocontractante d'un partenaire commercial sans rapport de subordination. En cas de litige dans l'application du contrat, les cocontractants devaient saisir un juge de droit civil. La commune ne pouvait rendre de décision administrative dans le cas d'espèce.

Le fait que l'objet loué était une propriété de la commune n'apparaissait pas pertinent, puisque ce n'était pas l'objet du contrat qui définissait la tâche publique mais les informations contenues dans le document requis.

En louant une propriété sur la base d'un contrat de bail commercial de droit privé, la commune avait agi comme cocontractant de droit privé. Pour cette raison, les informations contenues dans les documents contractuels se rapportaient à l'accomplissement d'une tâche privée et non publique.

Les recourants avaient déjà obtenu toute l'information utile au sujet du contrat de bail, la commune et la commission ayant répondu à l'ensemble de leurs questions, notamment le loyer convenu.

Même si les documents avaient trait à une tâche publique, le secret des affaires s'opposerait à leur transmission. Les documents requis contenaient des données sensibles puisque, comme elle l'avait expliqué, le montant du loyer contenait une part variable calculée sur le chiffre d'affaires du locataire et des sous-locataires. Un tableau chiffré des fourchettes du chiffre d'affaires figurait dans le contrat de bail. Le montant du loyer apparaissant dans les comptes de la commune, il était aisé de calculer le chiffre d'affaires à l'aide du tableau.

Les recourants et le groupement de voisins auquel ils appartenaient montraient clairement une volonté de faire fermer l'établissement, malgré les mesures prises par la commune pour répondre à leurs doléances. La transmission des documents permettrait la diffusion d'informations sensibles à un nombre important de personnes, dont d'autres restaurateurs, et procurerait à ces derniers un avantage concurrentiel indu, ainsi qu'une position avantageuse lors de la renégociation de leurs loyers. La divulgation des contrats entraverait la position de la commune dans des négociations à l'avenir. La commune louait onze locaux à des privés, soit quatre locaux commerciaux et sept logements.

On ne voyait pas, enfin, en quoi, sous l'angle de la proportionnalité, la connaissance des documents serait à même de faire cesser les nuisances dont se plaignaient les recourants. La demande était purement chicanière, voire constitutive d'abus de droit.

La commune a produit, entre autres pièces, sans indication de date, les réponses qu'elle avait données par écrit à des questions des époux A_____B_____, soit notamment les éléments suivants :

- la convention de partenariat du 13 décembre 2017 avec G_____ indiquait que la population avait validé les besoins d'un lieu de rencontre animé, de commerces de proximité et de valorisation du patrimoine (produits locaux, histoire) autour du principe de la campagne active ; F_____ s'était engagée à assurer l'exploitation générale de la ferme sous forme d'une plateforme d'activités et d'animations ; ce cadre avait été traduit par un cahier des charges concrétisé par la demande d'autorisation de construire ;
- il était prévu dès le début du projet que « M_____ » (*sic*) exploite l'entier du bâtiment sous forme d'un bail commercial sur le même principe que l'auberge communale ;

- il n'y avait pas eu de changement d'affectation ; l'espace était polyvalent et servait de salle de restaurant mais pouvait aussi servir de salle de manifestations, de réunions, selon les souhaits des clients ;
- le rendement du bâtiment ne devait pas être spéculatif pour la commune ;
- le bail commercial, conclu pour dix ans, avait été signé par le maire et était conforme aux conditions générales pour baux commerciaux de la chambre genevoise immobilière, tout comme les autres baux, commerciaux ou de logement, conclus par la commune ; le bail avec F_____ prévoyait qu'aucune nuisance n'importune le voisinage ; la commune pouvait contrôler le choix des sous-locataires. Elle avait vérifié les baux de sous-location et donné son aval ;
- la commune n'était pas obligée d'informer la population de l'utilisation de la grande salle commune en restaurant, du moment que la police du commerce l'avait autorisé ; il n'y avait pas de changement d'affectation ;
- la commune était surprise de se voir reprocher de pratiquer des loyers en-dessous du marché ;
- la police du commerce avait autorisé les événements privés et nocturnes ; les événements nocturnes fréquents avec amplification n'avaient pas été mentionnés ;
- la grande salle avait été dénommée salle de détente, coin repas et bibliothèque lors de la présentation à la commission le 1^{er} octobre 2020 ;
- les bénéfices directs et quantitatifs des citoyens de la commune étaient :
 - tarifs préférentiels pour les événements publics organisés par la mairie ;
 - épicerie avec des produits des producteurs de la commune ;
 - 20% de réduction sur les services de *coworking* ;
 - crédit de location de salles pour les associations de la commune ;
 - 10% de réduction sur le *coliving* pour les habitants de la commune ;
 - possibilité de réservation pour une nuitée ou deux pour les habitants de la commune.

d. Le 4 juin 2025, les recourants ont persisté dans leurs conclusions.

La décision n'était pas motivée et violait leur droit d'être entendus.

L'intimée n'avait répondu à leurs questions que le 17 mars 2025, soit après le dépôt de leur recours, ce qu'elle avait omis d'indiquer.

Ils ne représentaient pas le voisinage qui se plaignait des nuisances. Chacun avait une perception personnelle de celles-ci.

Les documents demandés concernaient bien l'accomplissement d'une tâche publique. La rénovation et l'exploitation de la ferme étaient indissociables. La

commune avait présenté le partenariat avec F _____ comme un choix stratégique pour garantir la finalité publique du projet.

La communication d'informations, par ailleurs générales, ne remplaçait pas la remise des documents. Ils n'avaient pas reçu toutes les informations au sujet du bail.

Les documents requis ne contenaient aucune clause de confidentialité. Le croisement du loyer figurant dans les comptes de la commune et du tableau contenu dans le bail permettrait tout au plus d'établir des fourchettes de chiffre d'affaires de la locataire. Le projet de la ferme était si singulier qu'il ne se laissait comparer avec aucun autre bail, de sorte que les craintes de l'intimée en termes de concurrence n'étaient pas fondées. La commune avait évoqué le tableau pour la détermination de la part variable du loyer mais n'avait pas expliqué en quoi le reste du document devait également être soustrait. Elle n'avait à aucun moment proposé de caviarder les documents. La chambre administrative pouvait cas échéant décider de ne transmettre qu'une partie du contenu.

Sa démarche ne visait aucunement la fermeture de l'établissement. La production des documents devait permettre de contrôler l'adéquation entre le projet d'exploitation présenté à la population et l'exploitation actuelle, d'identifier les clauses contractuelles imposant le respect de normes (horaires, seuils sonores, gestion du stationnement) et les leviers de contrôle associés, éclaircir les garde-fous contre les incitations contradictoires résultant de la double fonction de la commune de bailleur percevant un loyer et d'autorité chargée du contrôle et de comprendre le processus décisionnel et de gestion d'un projet ayant coûté plus de CHF 10 Mio de fonds publics.

e. Le 6 juin 2025, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

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 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).
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.

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).

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.

- 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.

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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).

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.

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).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 mars 2025 par A_____ et B_____ contre la décision de la commune de C_____ du 18 février 2025 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision en tant qu'elle refuse la transmission de la convention de partenariat conclue le 13 décembre 2017 entre la commune et G_____, du bail conclu par la commune avec F_____ le 28 septembre 2023 et du contrat de bail conclu entre F_____ et K_____ le 7 mars 2024 ;

ordonne, en tant que de besoin, à la commune de C_____ de transmettre à A_____ et B_____ copie de la convention de partenariat conclue le 13 décembre 2017 entre la commune de C_____ et G_____, du bail conclu par la commune de C_____ avec F_____ le 28 septembre 2023 et du contrat de bail conclu entre F_____ et K_____ le 7 mars 2024 ;

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), 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 du recourant 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 du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiquera le présent arrêt à A_____ et B_____, à Me Yves MABILLARD, avocat de l'intimée ainsi que, pour information, au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Patrick CHENAUX, Eleanor MCGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :