



Demande d'accès à des documents liés à l'évaluation d'une fonction – Mme L. contre Ville de Genève

Recommandation du 15 juin 2017

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate:

1. Par lettre recommandée du 27 décembre 2016, Mme L. a adressé au Préposé cantonal une requête en médiation selon l'art. 30 LIPAD.
2. Cette dernière faisait suite au refus de la Ville de Genève de lui transmettre le cahier des charges de ses prédécesseurs et les autres documents liés à l'évaluation de sa fonction.
3. Mme L. explique notamment:
 - Etre au bénéfice du brevet d'avocat;
 - Avoir été nommée le 1^{er} septembre 2005 en qualité de cheffe de service de l'Etat civil de la Ville de Genève, poste classé en catégorie 20 de l'échelle salariale, ce qui correspond à la lettre Q de la classification nouvelle en vigueur depuis l'entrée en fonction du statut actuel de la Ville de Genève;
 - Qu'en 2012, une demande d'évaluation de son poste a été faite par la direction de son département afin d'assurer l'égalité des chances avec d'autres postes de chef de service; cette procédure est toujours pendante;
 - Avoir constaté, en consultant des documents du service de l'Etat civil de ses prédécesseurs, que la fonction de chef de service de l'Etat civil durant les années 1989 à 2005 (poste occupé par M. D., sans formation juridique, ancien chef du service de l'Etat civil de l'arrondissement de Carouge) était classé en catégorie 20, alors qu'elle l'était en catégorie 21 précédemment (poste occupé par M. B., titulaire d'une formation juridique);
 - Avoir informé la direction de son département, dans le cadre de la procédure d'évaluation de sa fonction, qu'il était probable que l'absence de formation juridique de son prédécesseur avait conduit le Conseil administratif à déclasser la fonction;
 - S'être adressée, par courriel du 22 novembre 2016, à Mme G., responsable RH de son département, pour obtenir "*les cahiers des charges de ses prédécesseurs ou tout autre document lié à l'évaluation du poste*";
 - Que Mme G. lui a indiqué par téléphone qu'elle ne possédait pas ces documents et qu'elle devait s'adresser à M. K., analyste de fonctions au sein de la direction des ressources humaines;
 - Avoir effectué cette démarche le jour même à ce dernier, en précisant vouloir obtenir "*non seulement les cahiers des charges de [ses] prédécesseurs, mais également tout autre document lié à l'évaluation de la fonction et qui était susceptible d'expliquer pourquoi la même fonction avait été évaluée en classe 21 et ensuite en classe 20*";

- Avoir, à la demande de M. K. datée du 25 novembre 2016, sollicité le directeur de département, M. V., pour que sa requête soit transmise par son intermédiaire;
 - Avoir reçu, le 14 décembre 2016, un courriel de la directrice des ressources humaines, Mme G., lui refusant d'accéder à sa requête, au motif que les cahiers des charges de ses prédécesseurs n'étaient pas pertinents dans le cadre de l'évaluation de sa fonction et qu'ils étaient, au surplus, protégés par la LIPAD;
 - Avoir sollicité, par réponse du même jour, que cette décision soit soumise à la forme prévue par l'art. 28 al. 6 LIPAD, afin de pouvoir saisir le Préposé cantonal;
 - Avoir reçu, le 23 décembre 2016, la décision de la Ville de Genève lui refusant de donner suite à sa demande;
4. La requérante ajoute encore: *"Je constate que mon employeur limite ma demande d'information à la consultation des cahiers des charges de mes prédécesseurs, alors que ma requête vise à l'obtention d'informations expliquant la différence de classification de la même fonction. Je souhaite notamment connaître les éléments qui ont conduit la Ville de Genève à déclasser la fonction de chef du service de l'Etat civil lors de l'engagement de M. D. Je tiens à préciser qu'à cette période les charges de la fonction devaient être identiques, alors qu'elles ont augmenté par la suite. J'estime que le cahier des charges d'une fonction publique n'est pas une donnée strictement personnelle dès lors qu'il n'est pas dépendant de la personne qui occupe le poste, mais qu'il représente les missions à réaliser pour une tâche publique. Par ailleurs, je considère avoir un intérêt direct à connaître les éléments qui ont conduit mon employeur à évaluer différemment le poste que j'occupe. La Ville de Genève motive également son refus en précisant qu'à ce jour elle n'a pas été en mesure de consulter les personnes concernées pour obtenir leur autorisation. Aucune preuve des démarches entreprises n'a été fournie. Je crois me rappeler que M. B. serait décédé. Monsieur D. est parfaitement atteignable. Finalement, si les informations sollicitées devaient comporter des données personnelles non communicables, elles pourraient être anonymisées, ce qui n'a même pas été envisagé".*
5. Etaient annexés les échanges de courriels du 21 décembre 2016 entre la requérante et la Ville de Genève, ainsi que la décision datée du 22 décembre 2016.
6. Cette dernière, rédigée par M. Olivier G. Burri, directeur général adjoint et responsable LIPAD de la Ville de Genève, précise que: *"... le droit d'accès institué par la LIPAD est exclu à l'égard du dossier administratif d'un membre du personnel (art. 26 LIPAD et 7 al. 2 let. c RIPAD). Les cahiers des charges sollicités faisant partie, en l'occurrence, du dossier administratif des personnes concernées, anciens membres du personnel, l'accès accordé à ces documents ne peut donc pas vous être accordé. Par ailleurs, dans la mesure où ces cahiers des charges comportent certainement des données personnelles, la LIPAD exige qu'avant toute communication de leur contenu à des tiers, les personnes concernées soient consultées (art. 9 al. 9 et 10 LIPAD). Or, à ce jour, la Ville de Genève n'a pas été en mesure de recueillir l'autorisation de MM. D. et B. à la divulgation de leurs cahiers des charges et donc des données personnelles les concernant".*
7. Était précisée la faculté de saisir le Préposé cantonal dans le délai de 10 jours, conformément à l'art. 30 al. 2 LIPAD.

8. Le secrétariat du Préposé cantonal a adressé un courriel en date du 27 janvier 2017 à Mme L., M. Olivier G. Burri et M. K. en vue de fixer une rencontre de médiation.
9. La médiation a eu lieu le 14 février 2017, en présence des trois susnommés et de la Préposée adjointe. Une seconde rencontre de médiation s'est déroulée le 30 mars 2017, à l'issue de laquelle les parties avaient convenu de se revoir le 13 avril 2017.
10. Par mail du 1^{er} mars 2017 adressé à M. Burri, M. K. et Mme L., la Préposée adjointe a indiqué:
 - Avoir eu un entretien téléphonique avec M. Burri au sujet de la médiation en cours;
 - Avoir compris que les demandes de publication des postes de M. B. et de M. D. n'avaient pas été retrouvées, de même que les décisions relatives à l'affectation des deux postes en question; par contre, grâce à une recherche dans le système informatique des ressources humaines, des captures d'écran ont pu être imprimées qui démontreraient que le poste de M. B. était en classe 19 et celui de M. D. en classe 20. Dans ces conditions, il semblerait résulter de ces informations que le poste de M. D. se trouvait dans la même classe de traitement que celui de Mme L.;
 - Souhaiter savoir si la requérante entendait maintenir sa demande d'accès aux documents et la mise sur pied une nouvelle rencontre de médiation.
11. Le même jour, la Préposée adjointe a encore précisé que la requérante lui a fait savoir lors d'un entretien téléphonique:
 - Qu'il existait des décisions concernant l'évaluation du poste de chef du service de l'Etat civil;
 - Que M. K. lui a parlé, en date du 23 février 2017, d'une décision remontant aux années 1980 qui aurait été retrouvée;
 - Que d'autres décisions étaient intervenues postérieurement, car elle a trouvé une trace dans le dossier de M. D. évoquant une évaluation postérieure;
 - Qu'elle maintenait sa demande d'accès aux documents et souhaitait qu'une nouvelle rencontre de médiation puisse être organisée pour faire le point.
12. Par mail du 12 avril 2017 adressée à la Préposée adjointe, M. Burri a écrit avoir consulté le Président de la commission d'évaluation des fonctions, M. J., Directeur général, lequel, après réflexion, n'entendait pas faire droit à la requête de la précitée, dès lors que les procès-verbaux des commissions sont confidentiels. En conséquence, il ajoutait qu'à son sens, il n'était plus utile d'agender une nouvelle séance de médiation.
13. Par courrier électronique du 13 avril 2017 adressé aux parties, la Préposée adjointe a pris note du message de M. Burri et, considérant le fait que la médiation n'avait pas abouti, a indiqué que la suite de la procédure prévue par la LIPAD consistait dans la rédaction d'une recommandation à l'attention de la Ville de Genève.
14. Le 18 avril 2017, Mme L. a confirmé maintenir sa requête d'accès aux documents suivants:
 - *"Les publications du poste de chef du service de l'Etat civil lors de l'engagement de Monsieur B. et de Monsieur D., si par hypothèse il était possible de retrouver ces documents";*

- *"Toutes les décisions d'évaluation du poste de chef de service de l'Etat civil, dont notamment celles rendues les 17 décembre 1985, 23 avril 1986 et 22 octobre 2002".*
15. Le 25 avril 2017, le Préposé cantonal a pris contact avec la Ville de Genève afin de pouvoir consulter les documents.
 16. Une rencontre a eu lieu à cet effet le 3 mai 2017 sur place.
 17. Le Préposé cantonal a été reçu par M. K. et Mme R., analystes de fonctions au sein de la direction des ressources humaines.
 18. Il a pu prendre connaissance des documents querellés.
 19. Quant au contexte général de la présente requête d'accès aux documents, il ressort que:
 - Les publications du poste de chef de service de l'Etat civil lors de l'engagement de M. B. et de M. D. n'ont pas été retrouvées (excepté celle de la requérante). Il est précisé au Préposé cantonal qu'à l'époque, les recrutements se déroulaient fréquemment par approche directe, ce qui implique la possibilité que ces publications n'aient jamais existé.
 - Cinq documents ayant trait à l'évaluation du poste de chef de service de l'Etat civil ont été soumis au Préposé cantonal, soit:
 - Un rapport d'évaluation des fonctions de la Ville de Genève du 17 décembre 1985.
 - Une évaluation de la Commission restreinte d'évaluation des fonctions de la Ville de Genève du 23 avril 1986.
 - Un procès-verbal de la séance de la Commission primaire d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 23 avril 2001.
 - Un procès-verbal de la séance de la Commission primaire d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 20 juin 2001.
 - Un procès-verbal de la séance de la Commission plénière d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 22 octobre 2002.
 - M. B. était au bénéfice d'une classe 19 (P); il est aujourd'hui décédé.
 - M. D. est entré en fonction le 1^{er} novembre 1988 en classe 19 (P).
 - Mme L. lui a succédé le 1^{er} mai 2004 en classe 20 (Q).

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit:

20. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (Mémorial du Grand Conseil genevois 2000 45/VIII 7671 ss).

21. S'agissant de son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques, la LIPAD a ainsi pour *"but de favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique"* (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD).
22. En 2008, la loi a fait l'objet d'une révision importante. Au volet relatif à la transparence, le domaine de la protection des données personnelles a été ajouté. A ce titre, la loi a pour but de *"protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant"* (art. 1 al. 2 litt. b LIPAD). Dans cette autre matière, la loi *"tend d'abord à favoriser le confinement des informations susceptibles de porter atteinte à la personnalité"* (Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12) PL 9870-A, p. 5).
23. Selon l'art. 24 al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD.
24. L'accès aux documents (transparence passive) comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 1 et 2 LIPAD).
25. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions.
26. Pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document (art. 25 al. 1, 2 et 3 LIPAD).
27. Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la loi (art. 25 al. 4 LIPAD).
28. 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. 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. 1 et 2 LIPAD).
29. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28 al. 1 LIPAD).
30. Le principe de transparence n'est pas absolu. L'accès aux documents est restreint par différentes exceptions s'il existe un intérêt prépondérant au maintien du secret prévu à l'art. 26 LIPAD.
31. Est notamment soustrait au droit d'accès institué par la LIPAD *"Le dossier administratif du membre du personnel, au sens des articles 17 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999, 17 du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire B, du 12 juin 2002, 61 du règlement fixant le statut du corps enseignant HES,*

du 10 octobre 2001, et 15 du règlement sur la collaboration hospitalo-universitaire et le statut du corps professoral, du 19 janvier 2011" (art. 7 al. 2 litt. c RIPAD).

32. En ce qui concerne particulièrement la procédure d'accès aux documents, en application de l'art. 30 al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une requête en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
33. Le Préposé cantonal mène la procédure de médiation de manière informelle, en recueillant la position des institutions et des personnes concernées sur le document demandé et sur son accès, selon un mode de communication adapté à la complexité de la requête et conformément au principe d'économie de procédure. Enfin, il entend les parties et peut les réunir. Il s'efforce de les amener à un accord. Il leur soumet, si nécessaire, des propositions (art. 10 al. 8 et 9 RIPAD).
34. Dans ces limites, c'est au Préposé cantonal qu'il incombe de déterminer les modalités de la médiation. Dans leur pratique, le Préposé cantonal et la Préposée adjointe organisent des rencontres de médiation lors desquelles ils font signer aux participants un engagement à la médiation qui souligne la confidentialité du processus. Ce document est également signé par la personne qui représente le Préposé cantonal durant la procédure (soit le Préposé cantonal, soit la Préposée adjointe).
35. S'agissant des parties à la médiation, il y a toujours d'un côté une institution publique cantonale ou communale genevoise, soit l'entité auprès de laquelle l'accès au document est sollicité, et de l'autre le demandeur.
36. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
37. Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée. La recommandation doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10 al. 11 RIPAD).
38. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère:

39. La Ville de Genève est l'une des communes du canton de Genève (art. 1 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, LAC, B 6 05). Cette commune fait partie des institutions publiques soumise à la LIPAD, la loi s'appliquant aux communes, à leurs administrations ainsi qu'aux commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 litt. b LIPAD).
40. La présente requête vise à l'accès à des documents en mains de la Ville de Genève, liés à l'évaluation de la fonction occupée à ce jour par la requérante.
41. Le Préposé cantonal relève que dans un cas comportant des similarités avec la présente requête (deux personnes avaient vainement requis de la Ville de Genève

l'accès à un rapport rédigé par deux professeurs mandatés par le Conseil administratif portant sur une analyse de la fonction RH), le Tribunal fédéral avait écarté l'application de l'art. 26 LIPAD en ces termes: "*Tout au plus ce document constitue-t-il une annexe à l'appui des propositions faites dans le cadre de l'administration. Sa production ne révélerait cependant absolument rien sur le processus de décision qui s'en est suivi et sur les opinions qui ont pu être formulées dans ce cadre. Il n'y a aucune atteinte possible au processus décisionnel (lequel a d'ailleurs déjà pris fin), ni au principe de collégialité. L'arrêt attaqué ne repose ainsi sur aucun motif défendable: il viole de manière insoutenable le texte légal et apparaît en contradiction évidente avec le principe de transparence posé par la LIPAD. Il est dès lors arbitraire, dans sa motivation comme dans son résultat*". Admettant le recours, notre Cour suprême avait renvoyé la cause à la Chambre administrative afin qu'elle ordonne à la Ville de Genève de communiquer le rapport litigieux, après avoir examiné préalablement si certaines parties du document devaient demeurer secrètes selon la LIPAD. La commune avait alors persisté dans son refus: selon elle, la liste nominative des anciens directeurs RH, les pourcentages d'activité ainsi que le nombre de personnes concernées par des tâches RH devaient rester secrets. Dans un arrêt du 23 mai 2017 (ATA/578/2017), la Chambre administrative n'a pas suivi ce raisonnement: selon elle, le rapport ne comportait aucune donnée personnelle susceptible de porter atteinte à la sphère privée, ni aucun élément couvert par une exception prévue par la LIPAD. De la sorte, les juges ont ordonné à la Ville de Genève de communiquer le document querellé sans restriction.

42. Le Préposé cantonal prend note du fait que la Ville de Genève a mis en place un système d'évaluation des fonctions qui a pour but de déterminer, à l'aide de critères objectifs, quelle doit être la rémunération liée à l'exercice d'une activité donnée.
43. Il observe que l'argument de la Ville de Genève selon lequel les prédécesseurs de la requérante étaient moins bien classés qu'elle et que, de ce fait, cette dernière n'aurait finalement aucun intérêt à la consultation des documents litigieux n'est pas pertinent et ne saurait constituer un motif de refus. Il faut en effet rappeler qu'il n'est nul besoin, selon la LIPAD, de justifier d'un quelconque intérêt pour demander à consulter un document. Le droit d'accès aux documents est ainsi un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection de la requérante.
44. Le Préposé cantonal n'a pas de raison de douter que les publications du poste de chef de service de l'Etat civil lors de l'engagement de M. B. et de M. D. n'ont pas été retrouvées par la Ville de Genève. A cet égard, Mme L. relève elle-même, dans sa requête, qu'il est possible que la commune ne puisse pas mettre la main sur ces documents. Le Préposé cantonal estime vraisemblable que ces derniers n'aient jamais existé, étant entendu que les recrutements se déroulaient, à l'époque, d'une autre manière que présentement.
45. Cela étant, le Préposé cantonal a identifié cinq documents ayant trait à l'évaluation du poste de chef de service de l'Etat civil:
 - Le rapport d'évaluation des fonctions de la Ville de Genève du 17 décembre 1985;
 - L'évaluation de la Commission restreinte d'évaluation des fonctions de la Ville de Genève du 23 avril 1986;
 - Le procès-verbal de la séance de la Commission primaire d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 23 avril 2001;

- Le procès-verbal de la séance de la Commission primaire d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 20 juin 2001;
 - Le procès-verbal de la séance de la Commission plénière d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 22 octobre 2002.
46. Le Préposé cantonal, s'il ne peut dévoiler le contenu des documents contestés, conformément à l'art. 10 al. 11 RIPAD, constate que les rares données personnelles y figurant peuvent être facilement caviardées, sans que le contenu informationnel des documents ne s'en trouve déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée des documents. Par ailleurs, seuls certains passages des procès-verbaux susmentionnés apparaissent pertinents dans le présent cas.
47. Le Préposé cantonal remarque en outre que l'évaluation n'est pas liée à la personne qui occupe le poste, mais aux compétences nécessaires à l'exercice de la fonction. Or, il est essentiel que, dans l'intérêt de la libre formation de l'opinion publique des citoyens, les règles qui président à cette évaluation soient transparentes. Se retrancher derrière le secret équivaut à prendre le risque d'une perte de confiance et d'alimenter des rumeurs.
48. Selon la Ville de Genève, les documents précités sont soustraits à la consultation en raison de l'exception tirée de l'art. 7 al. 2 litt. c RIPAD. Le Préposé cantonal estime toutefois qu'il ne s'agit pas présentement du dossier administratif d'un membre du personnel.
49. En conséquence, selon lui, les motifs de refus de transmettre les documents litigieux avancés par la Ville de Genève ne reposent sur aucun fondement légitime.
50. Il est donc d'avis que la Ville de Genève doit communiquer à Mme L. les cinq documents ou passages précités, lesquels doivent être caviardés des données personnelles contenues, afin de protéger la sphère privée des personnes concernées.

RECOMMANDATION

51. Se fondant sur les considérations qui précèdent, le Préposé cantonal recommande à la Ville de Genève de transmettre à la requérante, après caviardage des données personnelles contenues:
- Le rapport d'évaluation des fonctions de la Ville de Genève du 17 décembre 1985;
 - L'évaluation de la Commission restreinte d'évaluation des fonctions de la Ville de Genève du 23 avril 1986;
 - Le passage du procès-verbal de la séance de la Commission primaire d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 23 avril 2001 concernant l'office de l'Etat civil;
 - Le passage du procès-verbal de la séance de la Commission primaire d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 20 juin 2001 concernant l'office d'Etat civil;

- Le passage du procès-verbal de la séance de la Commission plénière d'évaluation des fonctions de l'Administration municipale du 22 octobre 2002 concernant l'office d'Etat civil.

52. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, la Ville de Genève doit rendre une décision sur la communication du document considéré (art. 30 al. 5 LIPAD).

53. La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:

- a. Mme L., [REDACTED]
- b. M. Olivier G. Burri, Palais Eynard, rue de la Croix-Rouge 4, Case postale 3983, 1211 Genève 3.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique concernée de l'informer de la suite qui sera donnée à la présente recommandation.