

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3975/2015-LIPAD

ATA/376/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 3 mai 2016

dans la cause

Mmes A_____ et B_____

représentées par Me Romain Jordan, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

EN FAIT

1. Le 11 novembre 2009, Mme A_____ a été engagée par la Ville de Genève (ci-après : la ville) à compter du 1^{er} mars 2010 en qualité de coordinatrice sécurité à 70 % au sein de la direction des ressources humaines (ci-après : DRH et RH) du C_____ (ci-après : C_____).
2. Le 9 décembre 2009, Mme B_____ a été engagée par la ville dès le 1^{er} février 2010 en tant que coordinatrice en intégration socioprofessionnelle à 80 % à la DRH.
3. Le 4 mars 2010, la Cour des comptes a rendu un rapport concernant un audit de gestion relatif au processus de recrutement au sein de la ville, comportant certaines recommandations.
4. À compter du 1^{er} mai 2011, l'intitulé des fonctions des deux collaboratrices a été modifié, sans changement de traitement ni de catégorie. Mme A_____ est devenue coordinatrice de l'unité santé et sécurité et Mme B_____ coordinatrice de l'unité santé et relations humaines. Elles se trouvaient toutes deux sous la responsabilité du responsable santé et sécurité, lui-même sous la responsabilité du directeur des RH.
5. Dès le 1^{er} juin 2012, le libellé des fonctions et postes des intéressées a été modifié.

Conformément à une décision du Conseil administratif de la ville du 30 mai 2012, Mme A_____ occupait désormais la fonction d'adjointe de direction 2, au poste de responsable de l'unité santé et sécurité, en classe M de l'échelle des traitements. Selon son nouveau cahier des charges signé en mars 2012, elle avait le statut de cadre intermédiaire et son supérieur direct était la directrice des RH.

À teneur d'une décision du Conseil administratif du 30 mai 2012, Mme B_____ devenait quant à elle adjointe de direction 3, au poste de responsable de l'unité psychologie au travail, en catégorie N de l'échelle des traitements. Selon son nouveau cahier des charges signé en avril 2012, elle occupait le statut de cadre supérieure, directement rattachée à la directrice des RH.
6. Le 20 février 2013, le Conseil administratif a confié au Prof. D_____, responsable de la chaire management public et RH au sein de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, ainsi qu'au Prof. E_____, directeur de l'unité RH et management de la Haute École d'Ingénierie et de Gestion du canton de Vaud (HEIG-VD), le mandat d'analyser la fonction des RH au sein de l'administration municipale.

7. Le 27 mai 2013 a eu lieu une séance de lancement relative à ce mandat, auquel ont été convoqués les directeurs et chefs de service, les administrateurs ainsi que les responsables RH départementaux.
8. Les 22 et 27 août 2013, les Prof. D_____ et E_____ se sont entretenus avec Mmes A_____ puis B_____.
9. Le 28 mai 2014, ces derniers ont rendu leur rapport, intitulé « Analyse de la fonction RH – Rapport final à l’attention du Conseil Administratif » (ci-après : le rapport).
10. Le 26 août et 9 septembre 2014, la directrice du C_____ a effectué des présentations de suivi du rapport, séances auxquelles les intéressées ont été convoquées.
11. Le 16 septembre 2014, Mmes A_____ et B_____ ont demandé à la directrice du C_____ si les nouvelles missions attribuées deux ans auparavant leur seraient retirées, si elles demeuraient adjointes de direction et/ou responsables d’unité, si l’autonomie financière et stratégique de leurs unités serait supprimée et si leurs classes de traitement ou le nombre d’annuités seraient modifiés. Si tel était le cas, il s’agissait d’une modification de leurs situations, demandant une réflexion de leur part. Elles ont par ailleurs indiqué souhaiter être informées régulièrement sur la réorganisation.
12. Le 31 octobre 2014, la directrice du C_____ a expliqué que la décision de la nouvelle organisation relevait de la présidence et de la direction du C_____, qui avait notamment pour rôle d’anticiper et faire évoluer les structures afin de garantir un mode de fonctionnement optimal. Leurs classes de traitement seraient maintenues, conformément au principe des droits acquis en matière de traitement en cas de changement de poste ou de nouvelle classification.
13. Le 8 décembre 2014, la directrice des RH a transmis à Mmes A_____ et B_____ le projet de leurs nouveaux cahiers des charges respectifs, les invitant à faire part de leurs commentaires et propositions de modifications, ainsi que, pour information, le nouvel organigramme de la DRH et le cahier des charges du responsable des prestations RH spécialisées.

Selon les projets de cahiers des charges, l’intitulé des fonctions des intéressées restait à définir. Mmes A_____ et B_____ demeuraient en classe M et N et gardaient le statut de cadre intermédiaire et cadre supérieure. Le poste de la première était celui de responsable de l’entité santé et sécurité au travail et le poste de la seconde celui de responsable de l’entité psychologie du travail. Elles avaient toutes deux pour supérieur direct le responsable des prestations RH spécialisées.

14. Le 19 décembre 2014, Mme A_____ a persisté à contester son déclassement professionnel auprès de la directrice des RH et a transmis le projet de son cahier des charges avec commentaires et propositions de modifications.
15. Le même jour, Mme B_____ a également communiqué le projet de son cahier des charges avec des modifications.
16. Les 23 et 24 décembre 2014, la directrice des RH a transmis respectivement à Mmes A_____ et B_____ leurs cahiers des charges intégrant certaines modifications demandées ou des contre-propositions de modifications.
17. Le 6 janvier 2015, a eu lieu une séance concernant l'organigramme de la DRH, à laquelle la présence des intéressées était requise.
18. Le 20 février 2015, ces dernières ont toutes deux refusé de signer dans l'immédiat les projets de cahiers des charges, dans lesquels il manquait, selon elles, un élément essentiel, soit l'intitulé de leurs fonctions, et, en l'absence d'insuffisance de prestations, ont demandé la communication des motifs des « décisions » de déclassement, le fondement statutaire de ces derniers et les voies de recours à leur encontre.
19. Le 6 mars 2015, la directrice des RH a indiqué à Mmes A_____ et B_____ qu'un rendez-vous avec chacune d'entre elles serait fixé pour discuter des dernières divergences quant au contenu de leurs nouveaux cahiers des charges et leur a transmis des projets complétés avec l'intitulé de leurs fonctions, semblable pour les deux collaboratrices : « responsable d'entité (en cours d'évaluation) ». Cette dernière mention visait à respecter la décision du Conseil administratif du 27 août 2014 instaurant un moratoire sur les évaluations de fonction suite aux réorganisations de service.
20. Le 25 mars 2015, les intéressées, désormais représentées par un même conseil, ont demandé la transmission d'une copie de l'intégralité du dossier, concernant tant leur situation administrative que la réorganisation en cours au sein de la DRH, ainsi que la communication du cadre statutaire dans lequel s'inscrivait cette réorganisation. Elles cherchaient en vain depuis des semaines à obtenir des réponses à l'évolution de l'organisation de la DRH et de leurs postes individuels. Le mandataire des deux collaboratrices a par ailleurs annulé le rendez-vous fixé pour le lendemain, lequel apparaissait prématuré et superflu.
21. Le 13 avril 2015, la directrice du C_____ a souligné le caractère paradoxal de l'annulation de l'entretien du 26 mars 2015 et a transmis aux intéressées l'intégralité de leur dossier administratif ainsi que les éléments relatifs à la réorganisation, laquelle résultait des recommandations de deux experts, s'inscrivait dans l'autonomie de gestion conférée au C_____ et était à présent

pleinement fonctionnelle. Elles avaient été largement informées lors de nombreux entretiens.

22. Le 28 avril 2015, les intéressées ont sollicité la transmission du rapport ainsi que des détermination et délibération du Conseil administratif suite à celui-ci et ont conclu à l'annulation des modifications envisagées, déjà en vigueur sans notification préalable d'une décision formelle et auxquelles elles s'opposaient.
23. Le 20 mai 2015, la directrice du C_____ a persisté dans sa position et a proposé un entretien bilatéral. La demande de documents n'était pas pertinente. Les modifications opérées dans les cahiers des charges des deux collaboratrices ne constituaient que la conséquence directe de la réorganisation du service et s'inscrivaient dans l'autonomie de gestion conférée au C_____. L'accord de ces dernières aux modifications liées à la nouvelle organisation n'était pas constitutif.
24. Le 9 juin 2015, Mmes A_____ et B_____ ont persisté à demander l'accès au rapport dans un délai de dix jours, sollicitant, cas échéant, une décision de refus d'accès au dossier motivée et indiquant les voies de recours, ont prié la direction du C_____ de leur confirmer, dans un délai de dix jours également, qu'aucune mesure d'exécution ne serait prise avant qu'une décision formelle n'ait pu être rendue et l'ont invitée à organiser la mise en place du contrôle décisionnel, et cas échéant judiciaire, des actes matériels, vu le droit à un acte attaquant.
25. Le même jour, elles ont également sollicité l'accès au rapport, document concernant le fonctionnement du C_____, en invoquant la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles.
26. Le 12 juin 2015, la direction du C_____ a confirmé que les mesures d'organisation constituaient des actes purement internes à l'administration, ne constituaient pas des décisions et n'étaient pas sujettes à opposition ou recours. Ces mesures relevaient de la seule discrétion de l'administration, de sorte que Mmes A_____ et B_____ n'avaient pas à y consentir ou à faire valoir des observations.
27. Le 15 juin 2015, les intéressées ont maintenu leur position et ont imparti à la direction du C_____ un délai au 18 juin 2015 pour leur donner un accès complet au dossier, y inclus le rapport d'experts, puis leur fixer un délai pour se déterminer, avant qu'une décision susceptible de recours ne soit rendue, en vertu du droit d'accès au juge et du droit à un acte attaquant. Si la direction du C_____ persistait dans sa position, elle était invitée à rendre une décision indiquant les voie et délai de recours.
28. Le 22 juin 2015, la ville a refusé de communiquer le rapport sur la base de la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection

des données personnelles, s'agissant d'un rapport échangé entre membres de direction auquel l'accessibilité était exclue.

29. Le 24 juin 2015, Mmes A_____ et B_____ ont saisi le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT) et ont conclu à ce qu'il invite la ville à communiquer le rapport, établi non pas par des collaborateurs de la ville mais par des mandataires externes et constituant un document public.
30. Le même jour, la direction du C_____ a persisté dans sa position et a indiqué « met[tre] un terme à un échange épistolaire stérile ».
31. Le 15 juillet 2015, les intéressées ont prié le Conseil administratif d'inviter le C_____ à rendre un prononcé leur permettant de se déterminer sur la base d'un dossier complet et, cas échéant, s'opposer à la réorganisation.
32. Le 4 août 2015, le Conseil administratif a répondu que la position du C_____, qui avait à chaque fois apporté des réponses circonstanciées, apparaissait conforme aux règles administratives.
33. Par acte du 17 août 2015, référencé sous cause A/2777/2015, Mmes A_____ et B_____ ont recouru pour déni de justice auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à la constatation du déni de justice commis par le C_____, lequel refusait de rendre des décisions formelles relatives aux mesures de réorganisation, au renvoi de la cause à ce dernier pour qu'il leur donne l'accès au dossier, leur octroie un délai pour se déterminer et rende une décision formelle susceptible de recours, ainsi qu'à l'allocation d'une indemnité équitable pour les frais indispensables au recours.
34. Le 21 août 2015, en application de la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, les deux collaboratrices et la ville se sont réunies pour une séance de médiation, laquelle n'a pas abouti.
35. Le 30 septembre 2015, le PPDT a recommandé à la ville de maintenir son refus de transmettre le rapport aux requérantes.

Le but de ce dernier n'était pas d'évaluer l'organisation mise en place comme le ferait un audit, ni les personnes mises en place, mais de saisir des acteurs pour proposer une vision intégrée de la fonction RH de la ville. Il s'agissait d'un rapport commandé et adressé au Conseil administratif par deux experts. Il ne pouvait être assimilé à des notes à usage personnel, brouillons ou autres textes inachevés. Rédigé pour fournir un bilan descriptif et analytique de la fonction RH au sein de l'administration de la ville, saisir les attentes et visions des différentes parties et proposer un concept d'organisation générale de la fonction

RH, le rapport s'inscrivait dans les rapports qu'entretenait une autorité collégiale, le Conseil administratif, avec ses collaborateurs, dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives. Il était donc soustrait à l'accès du public.

36. Par décision du 12 octobre 2015, expédiée pour notification le jour même, la ville, qui entendait respecter scrupuleusement la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, a maintenu son refus de transmettre le rapport aux intéressées.
37. Par acte du 12 novembre 2015, référencé sous cause A/3975/2015, Mmes A_____ et B_____ ont recouru auprès de la chambre administrative contre cette décision, concluant à son annulation, à l'injonction au Conseil administratif de leur transmettre le rapport et à l'allocation d'une indemnité équitable pour le frais indispensables au recours.

Le rapport était similaire à un audit relationnel, ayant notamment pour but de mettre en lumière un certain nombre de carences et donnant lieu à des mesures de réorganisation. Il correspondait à un document en possession d'une institution, la ville, et échangé entre les experts et le Conseil administratif. Il ne s'agissait pas d'un échange entre le Conseil administratif et des collaborateurs de ce dernier, de sorte qu'il n'était pas exclu du droit d'accès. Aucune autre exception au droit d'accès n'était réalisée. La ville devait transmettre le rapport.

Subsidiairement, si certaines parties du rapport devaient être exclues du droit d'accès, le Conseil administratif devait accorder un accès partiel audit rapport, en le caviardant de manière proportionnée.

Le rapport contenait des données personnelles les concernant, dans le mesure où il avait eu pour conséquence la réorganisation de la fonction RH, établissant un nouvel organigramme et aboutissant à leur déclassement professionnel, de sorte qu'elles avaient droit à ce qu'il leur soit communiqué.

38. Par réponse du 18 décembre 2015 dans la cause A/3975/2015, la ville a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, ainsi qu'à la condamnation des intéressées en tous les frais et « dépens ».

Mmes A_____ et B_____ utilisaient la législation sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles dans le but, étranger à cette dernière, de contester la réorganisation limitée à la DRH, et non pour favoriser le débat citoyen et la libre formation de l'opinion publique. L'objet du litige et les conclusions étaient les mêmes que dans la cause A/2777/2015, soit l'accès au rapport. Pour ces deux raisons, le recours était irrecevable.

Le rapport avait pour but de poser un constat global sur l'ensemble de la fonction RH de la ville et de proposer des solutions préférables pour rendre

l'ensemble du système plus cohérent. Il s'agissait d'une étude approfondie sur la manière de concevoir un système global des RH dans le cadre de l'administration municipale, par une analyse du rôle joué par les différents intervenants de tous les départements, services et unités de la ville, et non d'un audit de la DRH ou d'un service en particulier. Ce document proposait une vision stratégique, et donc sensible, de la fonction RH de la ville, qui relevait de la seule compétence du Conseil administratif, lequel avait confié le mandat aux Prof. D_____ et E_____ et en constituait le seul destinataire. Les mandataires d'une institution publique étaient traités comme faisant partie de l'institution elle-même. Il serait absurde de retenir que n'importe quel document émis par un mandataire externe serait par définition exclu des exceptions au droit d'accès. Le document en cause était en possession de l'institution et entré dans la catégorie soit de « rapport », soit d'« autre écrit », et était soustrait au droit d'accès.

La pesée des intérêts en présence conduisait au même résultat. Une diffusion du rapport à l'extérieur du cercle restreint composé du Conseil administratif et de ses collaborateurs risquait de mettre en péril l'organisation des processus et fonctions RH au sein de la ville, entravant considérablement le fonctionnement de celle-ci. Les intéressées n'avaient invoqué aucun intérêt prépondérant à l'appui de leur recours et la consultation du rapport ne leur apporterait aucune information supplémentaire à l'égard de la réorganisation de la DRH. Il n'y avait jamais eu de publicité faite à l'égard du mandat confié aux deux professeurs.

Elles n'avaient jamais demandé à avoir un accès partiel au rapport. Il n'était pas possible de ne sélectionner que certaines parties du document pour les caviarder. Toute activité d'élagage ne pourrait qu'altérer le document au point de le rendre illisible. Le caviardage du rapport n'était pas envisageable.

Le litige portait sur la transparence, à l'exclusion de la protection des données personnelles. Les intéressées n'avaient jamais formulé de demande formelle d'accès à leurs données personnelles. Au surplus, le rapport ne contenait aucune donnée personnelle et l'accès aux données personnelles n'incluait pas un droit d'accès à des documents.

39. Les intéressées n'ont pas formulé d'observations complémentaires dans le délai au 2 février 2016 imparti par le juge délégué.
40. Le 15 avril 2016, suite à une demande du juge délégué du 14 avril 2016, la ville a produit le rapport, lequel a été soustrait à la consultation.
41. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente contre le refus d'accès aux documents prononcé par la ville suite à l'échec de la médiation et à la recommandation du PPDT, le présent recours est recevable de ces points de vue (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 et l'accès aux documents du 5 octobre 2001- LIPAD - A 2 08).

En tant que destinataires directes de la décision litigieuse, les recourantes ont la qualité pour recourir (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).

2. La ville affirme cependant que le présent recours serait irrecevable car il porterait sur le même objet que le recours A/2777/2015.

- a. L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA). L'acte de recours contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. À défaut, la juridiction saisie impartit un bref délai au recourant pour satisfaire à ces exigences, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 2 LPA).

- b. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 p. 365 ss ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/809/2015 du 11 août 2015 consid. 2b et les références citées). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/119/2016 du 9 février 2016 consid. 6b et les références citées).

- c. En l'espèce, contrairement à ce qu'allègue l'autorité intimée, la procédure A/2777/2015 et la présente cause ne portent pas sur le même objet.

La première porte en effet sur la question de savoir si l'autorité intimée a commis un déni de justice en relation avec la réorganisation intervenue au sein de la DRH. Si les recourantes estiment avoir le droit de prendre connaissance du rapport dans le cadre d'une éventuelle procédure de prononcé d'une décision

quant à la réorganisation, elles déduisent ce droit de leur droit d'être entendu. Le présent litige porte quant à lui sur une question distincte, soit la conformité au droit de la décision de la ville refusant aux recourantes l'accès au rapport en application de la LIPAD.

Ainsi, l'objet du présent litige se distingue de l'objet de la procédure A/2777/2015.

En tout état de cause, les recourantes gardent un intérêt actuel à recourir contre la décision du 12 octobre 2015 tant qu'elles n'ont pas obtenu l'accès, d'une manière ou d'une autre, au rapport.

Dans ces circonstances, le recours contre la décision du 12 octobre 2015 sera déclaré recevable.

3. Les recourantes invoquent, subsidiairement au droit d'accès à un document, le droit d'accès à leurs données personnelles, affirmant que ce droit leur donnerait accès au rapport.

La décision litigieuse fait toutefois suite et se réfère à la recommandation du PPDT du 30 septembre 2015, laquelle traite exclusivement du droit d'accès au rapport comme document. La décision attaquée ne porte ainsi que sur le droit d'accès au rapport en tant que droit d'accès à un document. Au demeurant et à supposer que le rapport contienne des données personnelles les concernant, les recourantes n'ont jamais formulé de demande d'accès à cet égard selon l'art. 44 al. 1 LIPAD, ayant au surplus saisi le PPDT en se référant au droit d'accès à un document public et non au droit d'accès à des données personnelles.

La question de la transmission du rapport en application des art. 44 ss LIPAD est dès lors exorbitante au litige et les conclusions subsidiaires des recourantes en ce sens seront déclarées irrecevables.

4. a. La LIPAD régit à la fois 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).
- b. En édictant cette loi, le législateur genevois a renversé le principe du secret assorti d'exceptions prévalant jusqu'alors dans l'administration genevoise, au profit de celui de la transparence sous réserve de dérogations (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7675 ss ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9679 ss). Il a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration et de valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7671 ss). Le

principe de transparence est un élément indissociable du principe démocratique et de l'État de droit prévenant notamment des dysfonctionnements et assurant au citoyen une libre formation de sa volonté politique (ATA/1060/2015 du 6 octobre 2015 consid. 3 et les références citées). Ce droit trouve depuis 2013 une assise constitutionnelle à l'art. 28 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00). Ni cette disposition, ni l'art. 9 al. 3 Cst-GE n'ont cependant une portée plus large que la LIPAD (arrêt du Tribunal fédéral du 29 janvier 2015 1C_379/2014 consid. 5.4 ; Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome IV p. 1888 s ; Rapport sectoriel 102 du 30 avril 2010 de la Commission 1 « Dispositions générales et droits fondamentaux », p. 49).

5. a. La LIPAD s'applique, sous réserve de l'art. 3 al. 3 et 5 LIPAD, aux institutions publiques visées à l'art. 3 al. 1 LIPAD et aux entités mentionnées à l'art. 3 al. 2 LIPAD. Sont notamment concernées les communes, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. b LIPAD).
 - b. Le droit fédéral est réservé (art. 3 al. 5 LIPAD). S'agissant de ce dernier, il convient de relever que ni la loi sur le principe de transparence dans l'administration du 17 décembre 2014 (loi sur la transparence - LTrans - RS 152.3), ni la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD - RS 235.1) ne sont applicables à la consultation de documents émanant d'une autorité communale (art. 2 al. 1 LTrans ; art. 2 al. 1 LPD).
 - c. La LIPAD est par conséquent applicable au cas d'espèce.
6. a. Toute personne a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès comprend la consultation sur place des documents ou l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).
 - b. Les documents sont tous les supports d'information détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD), à savoir une activité étatique ou paraétatique (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7693). Constituent notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD ; MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7693 s. ; MGC 2001 49/X 9676 p. 9696). Pour les informations qui n'existent que sous forme électronique, l'impression qui peut en être obtenue sur support papier par un traitement informatique est un document (art. 25 al. 3 LIPAD). En revanche, les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux encore non approuvés ne constituent pas des documents (art. 25 al. 4 LIPAD).

c. La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit (art. 28 al. 1 LIPAD).

d. Dans le domaine de la LIPAD, l'intérêt personnel et la qualité du demandeur n'interfèrent en aucune manière dans l'examen de ces conditions. Bien que le cercle des bénéficiaires de l'accès à l'information ne soit pas précisé dans le texte de ces dispositions, l'exposé des motifs figurant dans le rapport du Conseil d'État à l'appui du projet de loi précise que le droit d'accès aux documents est un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection du requérant. Dès lors qu'un document doit être considéré comme accessible à une personne en vertu du principe de la transparence (et non en vertu des dispositions sur la protection des données personnelles ou des droits inhérents à la qualité de partie à une procédure), il n'y a pas de raison d'en refuser l'accès à d'autres personnes. Les exceptions prévues à l'art. 26 LIPAD constituent ainsi des clauses de sauvegarde pour les informations qui ne doivent pas être portées à la connaissance du public. Dès lors, ce qui est décisif dans l'application de la LIPAD, c'est le contenu même de l'information sollicitée et non la qualité du requérant (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015 consid. 8d ; MGC 2000/VIII 7641 p. 7691 s.).

7. a. 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 et fait l'objet d'exceptions, aux fins notamment de garantir la sphère privée des administrés et de permettre le bon fonctionnement des institutions (ATA/213/2016 du 8 mars 2016 consid. 7a et les références citées ; 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).

b. 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). Tel est le cas, notamment, lorsque l'accès aux documents est propre à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution (art. 26 al. 2 let. c LIPAD). Par ailleurs, les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès (art. 26 al. 3 LIPAD). Sont également exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle (art. 26 al. 4 LIPAD). Finalement, l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné (art. 26 al. 5 LIPAD).

Sont également soustraits au droit d'accès au sens de l'art. 26 al. 3 LIPAD les notes, avis de droit, correspondances, courriels, rapports et autres écrits échangés entre membres du Conseil d'État, de délégations de celui-ci, du collège des secrétaires généraux ou des collègues spécialisés (let. a) et entre cadres supérieurs de la fonction publique ou collaborateurs de l'entourage immédiat des conseillers d'État et du chancelier d'État ainsi qu'entre ces cadres ou proches collaborateurs et les membres des collèges visés à la let. a (art. 7 al. 3 du règlement d'application de la LIPAD du 21 décembre 2011- RIPAD - A 2 08.01).

c. Selon les travaux préparatoires de la LIPAD, en excluant purement et simplement du droit d'accès aux documents les notes échangées entre les membres d'autorités collégiales (comme le Conseil d'État et les exécutifs communaux) ainsi qu'entre eux et leurs collaborateurs, l'art. 26 al. 3 LIPAD renforce l'exception tirée du risque d'entrave notable au processus décisionnel mentionnée à l'art. 26 al. 2 let. c LIPAD. Il s'agit de permettre la libre formation de l'opinion du collège gouvernemental, en mettant ses membres à l'abri des pressions auxquelles les exposerait la communication de leur opinion souvent provisoire formulée au stade antérieur à la prise collective de décisions. Comme il est admis que les séances du Conseil d'État et des exécutifs communaux doivent se tenir à huis clos (art. 7 et 11 LIPAD), il faut préserver à ces autorités collégiales un espace de délibération et de préparation de leurs décisions collectives en dehors de tout regard extérieur. Le caractère catégorique de cette exception, en particulier le fait qu'une décision contraire de l'autorité collégiale elle-même ne soit pas réservée, se justifie par le souci d'engager chacun de ses membres dans le processus collégial et de les empêcher d'exercer un jeu de pouvoir des uns sur les autres sur la scène publique. Il s'agit aussi de permettre aux collaborateurs des membres d'autorités collégiales d'exprimer librement leurs opinions et propositions à l'intention de ces derniers (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 7698).

d. Dans un cas dans lequel le recourant demandait l'accès à tous les avis de droit en rapport avec la réglementation canine du canton de Genève depuis 2004, le Tribunal administratif, devenu depuis lors la chambre administrative, avait confirmé le refus opposé par la chancellerie d'État au requérant. Si les deux rapports, datés et signés, adressés au chancelier par une cellule juridique de l'administration au sujet de questions de droit se rapportant à la législation sur les chiens, constituaient des documents susceptibles d'être consultables, leur destinataire était le Conseil d'État. Le premier des deux rapports avait été rédigé en vue d'une séance future de cette autorité et le deuxième contenait certaines recommandations à l'attention du Conseil d'État. Ils s'inscrivaient dans le cadre des rapports qu'entretenait cette autorité collégiale avec ses collaborateurs dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives et étaient donc soustraits à l'accès du public, en vertu de l'art. 26 al. 3 LIPAD (ATA/295/2010 du 4 mai 2010 consid. 7).

8. L'art. 27 LIPAD est, dans ses quatre alinéas, une concrétisation du principe de la proportionnalité (MGC 2000 45/VIII 7641 p. 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 7641 p. 7699). L'éventuelle anonymisation de données soustraites au droit d'accès survenant en application de l'art. 27 al. 2 LIPAD intervient indépendamment du fait que le requérant connaisse ou non l'identité de la personne concernée (art. 8 LIPAD). Lorsque l'obstacle à la communication d'un document a un caractère temporaire, l'accès au document doit être différé jusqu'au terme susceptible d'être précisé plutôt que simplement refusé (art. 27 al. 3 LIPAD). 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).
9. En l'espèce, il n'est pas contesté que le rapport constitue un document au sens de la LIPAD, de sorte qu'il est en principe soumis au droit d'accès. Il convient dès lors d'examiner s'il est soustrait ou non au droit d'accès en vertu de l'art. 26 LIPAD.

Le rapport constitue le résultat du mandat confié par le Conseil administratif le 20 février 2013 aux Prof. D_____ et E_____ d'analyser la fonction RH au sein de l'ensemble de l'administration municipale. Selon les termes même du rapport, le but de l'analyse effectuée par les deux experts était de fournir un bilan descriptif et analytique de la fonction RH au sein de l'administration de la ville, saisir les attentes de l'ensemble des acteurs concernés par la fonction RH et proposer une vision intégrée de la fonction RH de la ville. Le rapport précise d'ailleurs expressément que le but n'était pas d'évaluer l'organisation actuelle, à l'instar d'un audit, ni a fortiori les personnes en place. Il s'agit dès lors d'un rapport commandé par le Conseil administratif, dont il est l'unique destinataire et qui constitue un outil destiné à lui permettre d'exercer ses prérogatives, soit notamment celle d'administrer la ville (art. 48 let. a de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05).

Il doit par conséquent être qualifié de rapport, certes établi par des experts externes, mais destiné à l'exécutif communal et échangé entre ses membres et, éventuellement, des cadres supérieurs de la fonction publique communale, de

sorte qu'il est, à ce titre, catégoriquement soustrait au droit d'accès en vertu des art. 26 al. 3 LIPAD et 7 al. 3 RIPAD.

À cet égard, il convient de constater que non seulement, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, le rapport litigieux n'est pas similaire à un audit relationnel, mais que l'ATA/752/2004 qu'elles invoquent ne portait pas sur l'exception au droit d'accès de l'art. 26 al. 3 LIPAD, mais sur l'exception au droit d'accès en application de l'art. 26 al. 1 et 2 let. g LIPAD, soit pour la protection de la sphère privée et familiale (ATA/752/2004 du 28 septembre 2004 consid. 9 ss).

Dans ces circonstances, la ville a, à bon droit, suivi la recommandation du PPDT et maintenu son refus de donner accès au rapport aux recourantes.

10. Le recours sera par conséquent rejeté, sans qu'il n'y ait besoin d'examiner si les recourantes ont commis un abus de droit en sollicitant l'accès au rapport sur la base de la LIPAD, comme soutenu par l'autorité intimée.
11. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourantes, prises conjointement et solidairement (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure, la ville disposant de son propre service juridique et étant par conséquent apte à assurer la défense de ses intérêts sans recourir aux services d'un avocat (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/209/2016 du 8 mars 2016 consid. 6 et les références citées).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 12 novembre 2015 par Mmes A_____ et B_____ contre la décision de la Ville de Genève du 12 octobre 2015 ;

met à la charge de Mmes A_____ et B_____, prises conjointement et solidairement, un émoulement de CHF 1'000.- ;

dit qu'il n'est pas 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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Romain Jordan, avocat des recourantes, à la Ville de Genève, ainsi qu'au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, pour information.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :