



Publicité des signataires – Projet de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques

Avis du 8 octobre 2019

Mots clés: veille législative, transparence, publicité des signataires, données personnelles, consultation, formulaires de signatures

Contexte: Par courriels des 27 septembre, 2 et 7 octobre 2019, la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat (ci-après: DAJ) a soumis pour avis au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après: PPDT) un projet de modification de l'art. 28 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP; RSGe A 5 05) ayant trait à la consultation des listes de signatures par les personnes domiciliées ou exerçant leurs droits politiques dans le canton. Il est en particulier demandé au Préposé cantonal de se prononcer notamment sur la question de l'absence de limite temporelle à la consultation.

Bases juridiques: art. 56 al. 2 litt. e et al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

Modifications de la LEDP

La loi 10616 du 27 janvier 2011 modifiant la LEDP en matière de transparence et de financement des partis politiques est entrée en vigueur le 29 mars 2011. Quelques années plus tard, la Chancellerie d'Etat a estimé que certaines adaptations étaient encore nécessaires pour simplifier le processus et atteindre l'objectif de la loi.

Dans un avis du 30 mai 2017 (<https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/Avis-30-mai-2017-droits-politiques.pdf>), le Préposé cantonal s'est prononcé sur le projet de modification, lequel visait principalement à permettre la consultation, par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton, des listes des signatures (art. 28) ainsi que des comptes et listes de donateurs (art. 29E).

Le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (Transparence) (PL 12215) a été déposé le 8 novembre 2017 (<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12215.pdf>). Les deux Préposés ont été auditionnés à ce propos par la Commission des droits politiques du Grand Conseil en date 10 janvier 2018. Ils ont pu, à cette occasion, exprimer leur position sur le projet.

Présentement, les députés ont proposé un amendement à l'art. 28 al. 1 LEDP, relayé par la DAJ.

Actuellement, l'art. 28 se présente ainsi:

Art. 28 Publicité des signatures

¹ *Les listes des signatures peuvent être consultées au service des votations et élections jusqu'à la clôture du scrutin.*

² *Après la validation du scrutin, les listes sont détruites.*

Les modifications envisagées par le PL 12215 sont les suivantes:

Art. 28 Publicité

¹ *Les indications concernant les noms, prénoms et communes de domicile des signataires d'une liste de candidats ou d'une prise de position peuvent être consultés au service des votations et élections par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.*

² *Les formulaires de signatures d'une liste de candidats ou d'une prise de position ne peuvent être consultés et sont détruits après la validation du scrutin.*

Dispositions de la LIPAD relatives à la transparence et à la protection des données

En édictant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08), 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.

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).

Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).

S'agissant du droit d'accès prévu à l'art. 24 LIPAD, le commentaire du PL 8356¹ précise notamment ce qui suit: *"Le droit d'accès prévu par la LIPAD est défini comme un droit de consultation sur place ainsi qu'un droit à l'obtention de copies (à l'instar de l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration), à l'exclusion d'un droit à l'obtention d'explications orales sur les documents"*.

L'art. 26 LIPAD prévoit une liste d'exceptions (non exhaustive) à l'accès aux documents.

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). Ce volet est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Par données personnelles, il faut comprendre *"toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable"* (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Selon les dispositions prévues par la loi depuis lors, les institutions publiques ont l'obligation de respecter les principes fondamentaux qu'elle pose à ses art. 35 à 38, soit ceux de légalité (art. 35 al. 1 LIPAD), bonne foi (art. 38 LIPAD), proportionnalité (art. 36 LIPAD), finalité (art. 35 al. 1 LIPAD), exactitude (art. 36 LIPAD) et sécurité (art. 37 LIPAD).

¹ <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/540401/52/>

Appréciation

A titre liminaire, le Préposé cantonal rappelle qu'en 2017, il avait pris note de la volonté du Conseil d'Etat de ne pas permettre la levée de copies des listes des signatures (art. 28 LEDP) et des comptes et listes de donateurs (art. 29E LEDP) tout en autorisant leur consultation. Il avait émis des réserves sur cette solution de dissociation, qui, en autorisant la consultation tout en interdisant les copies, aurait créé un fâcheux précédent. En effet, le droit d'obtenir des copies constitue le corollaire du droit d'accès au dossier; il n'en est qu'une simple facilité. Le Préposé cantonal salue donc l'abandon de la solution qui lui avait été soumise en 2017.

Le Préposé cantonal relève que la teneur actuelle de l'art. 28 al. 1 LEDP permet à quiconque de consulter les listes des signatures. La modification proposée ne l'autorise plus, les députés ayant exprimé leur réticence à ce propos (al. 2); il est prévu au surplus que les formulaires de signature sont détruits après la validation du scrutin (al. 2).

Il est précisé par la DAJ qu'il n'y a déjà plus de "listes de signatures" comme le prévoit l'art. 28 actuel; il s'agit d'un formulaire A3 et de formulaires individuels de signatures A (A4).

Le Préposé cantonal comprend que ce sont ces formulaires qu'il est envisagé de soustraire à la consultation (al. 2) et les remplacer par une liste des personnes ayant signé avec noms, prénoms, commune de domicile et année de naissance, soit des données personnelles (al. 1).

La DAJ estime que l'indication de la commune de domicile et de l'année de naissance est nécessaire pour la question des homonymies. Le Préposé cantonal estime qu'outre les noms et prénoms, l'indication de la commune de domicile est suffisante pour éviter les problèmes d'homonymie. Le rajout de l'année de naissance ne semble pas indispensable au regard du principe de minimisation des données.

Il est prévu de rendre consultable ces indications en tout temps et non plus jusqu'à la clôture ou validation du scrutin. Pour le Préposé cantonal, une telle absence de limitation temporelle ne répond pas au principe de proportionnalité. Il ne s'agit certes pas de données personnelles sensibles, qu'on peut par exemple trouver dans la Feuille d'avis officielle (l'accessibilité au public des informations sur la plateforme en ligne est prévue pendant deux ans après leur première publication électronique). Cela étant, les données personnelles ne doivent pas rester accessibles au public plus longtemps ni contenir davantage d'informations que cela n'est nécessaire au regard de leur finalité. Le Préposé cantonal invite donc la DAJ à indiquer une limite temporelle pour la consultation.

* * * * *

Le Préposé cantonal remercie la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat de l'avoir consulté et se tient à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Joséphine Boillat
Préposée adjointe