



Demande d'accès de X. au Grand Conseil portant sur les indemnités perçues par les députés au cours des dix dernières années et les feuilles de présence aux séances des commissions parlementaires depuis 2010

Recommandation du 3 mai 2021

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

1. Le 23 août 2020, X., [REDACTED], a rédigé un mail au Sautier de la République et canton de Genève, dans lequel il souhaitait connaître « *combien gagne un élu au Grand Conseil* ». Il expliquait encore avoir téléphoné la semaine précédente pour obtenir cette information.
2. Le 28 août 2020, le Sautier a renvoyé à son courrier électronique du 21 août 2020 dans lequel il écrivait que les députés reçoivent des jetons de présence pour les séances de commissions et les séances plénières auxquelles ils participent, à raison de CHF 110.- pour les premières et CHF 160.- pour les secondes.
3. Le même jour, le demandeur a sollicité du Sautier des renseignements complémentaires et la consultation sur place des documents attestant combien chaque député avait effectivement perçu en 2019. Il articulait le chiffre de CHF 62'000-, au vu d'un reportage de la RTS. Le Sautier lui a répondu dans la foulée que ce montant lui semblait erroné et qu'une réponse plus complète serait fournie la semaine suivante.
4. Le 31 août 2020, le Sautier a répondu ce qui suit au requérant: « *La rémunération des membres du Grand Conseil dépend de leur participation aux séances plénières et aux séances de commission, de sorte qu'il n'y a pas de revenus identiques. Toutefois, sur la base des comptes 2019, le montant cumulé des jetons de présence des députés au Grand Conseil s'est élevé à CHF 4'453'083. Rapporté aux 100 députés et aux 17 suppléants cela représente un revenu moyen d'environ 40'000 francs. Il faut ajouter qu'une partie de ce montant est prélevée par les groupes selon des modalités propres. Cela représente environ le 25%, de sorte que le revenu net moyen est d'environ 30'000 francs par an, donc bien éloigné des 62'000 francs évoqués dans votre message. En moyenne toujours, mais cela dépend des groupes et de leur nombre de sièges en commission, chaque député siège dans trois commissions par semaine (40 semaines par an et 2 heures par séance) et assiste à environ 70 séances plénières par an. S'agissant des décomptes individuels, nous ne les diffusons pas en raison du caractère privé de ces données (art. 26, al. 2 let. g et art. 39, al. 9 de la LIPAD)* ».
5. Le même jour, X. a fait savoir au Sautier, en substance, qu'il estimait que la transparence exigeait de savoir combien gagne chaque député par année: « *Les citoyens ont le droit de savoir combien l'Etat verse à quel député, respectivement, de savoir, qui gagne le plus, ou, qui gagne le moins, ou, qui travaille le plus et qui travaille le moins. C'est assurément un élément qui peut peser dans le choix des futures élections. En l'état, j'observe une violation de la Constitution cantonale pour manque de transparence et inégalité de traitement entre les différents mandats électifs puisque le public sait combien gagne un élu au Conseil d'Etat et dans la*

magistrature judiciaire, sauf au Grand Conseil où la seule réponse est une rémunération en "moyenne" mensuelle ».

6. Le 3 septembre 2020, le demandeur s'est adressé par e-mail au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) pour lui faire part des échanges susmentionnés et solliciter l'organisation d'une séance de médiation. Il ajoutait notamment que son objectif était de « *chercher à savoir quel député gagne combien par année afin d'élaborer en toute connaissance de cause une éventuelle initiative cantonale sur le sujet* ». Il termine de la sorte: « *Au vu de ce qui précède, je dois conclure en vous invitant à émettre une éventuelle recommandation visant à m'accorder le droit d'accéder aux informations concernant la rémunération effective, et non en "moyenne", par député et par année, pour toutes les législatures, puisque la transparence ancrée dans la Constitution cantonale en lien avec le droit d'accès ne prévoit aucune limitation temporelle à la transparence des finances publiques, et à tout le moins, cet aspect temporel n'a pas été réglementé ni adapté dans la LIPAD suite à la nouvelle Constitution du canton* ».
7. La médiation a eu lieu le 24 septembre 2020, en présence de M. Jean-Luc Constant, responsable LIPAD du Grand Conseil, du requérant et de la Préposée adjointe. A son terme, il a été convenu de la suspendre.
8. Dans un courrier du 15 octobre 2020 adressé au Secrétariat du Grand Conseil, X. sollicitait que lui soient remis « *le montant brut individuel mensuel avec le détail des différentes indemnités perçues par chaque député au cours des dix dernières années sans caviardage, avant rétrocession à un groupe parlementaire* », ainsi que « *le montant net versé à chaque député après rétrocession* » et « *la liste complète de toutes les listes mentionnant la présence ou l'absence des députés à chaque séance par année et par législature* ».
9. Le 26 octobre 2020, le Président du Grand Conseil a fait parvenir une lettre au précité dans laquelle il indiquait que: un accès partiel aux documents sollicités avait déjà été accordé; les feuilles de présence aux séances des commissions parlementaires ne faisait pas l'objet d'une compilation (elles sont conservées une année avant d'être détruites); les feuilles de présence de l'année en cours pouvaient être consultées sur place; l'accès aux décomptes mensuels mentionnant le montant individuel avec le détail des différentes indemnités perçues au cours des dix dernières années se heurtait à l'art. 26 al. 2 litt. f, g et i LIPAD. Etaient en sus communiqués les montants cumulés des jetons de présence versés aux députés du Grand Conseil de 2010 à 2019. Enfin, la possibilité de saisir le Préposé cantonal d'une requête écrite de médiation dans les 10 jours était expressément mentionnée.
10. Le 4 novembre 2020, le requérant a transmis un courrier électronique au Préposé cantonal, dans lequel il expliquait ne pas faire siennes les conclusions du Grand Conseil et maintenir sa demande initiale.
11. Une seconde rencontre de médiation avait été agendée le 14 janvier 2021. X. ne s'étant pas rendue à cette dernière, elle s'est finalement déroulée le 12 avril 2021.
12. Elle n'a pas abouti.
13. Le Préposé cantonal a été reçu le 22 avril 2021 par le responsable LIPAD du Grand Conseil, qui lui a permis de consulter les documents querellés.

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

14. 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 (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).
15. 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).
16. A ce propos, l'exposé des motifs relatif à l'avant-projet relève: « *La transparence des activités étatiques et para-étatiques visée par la LIPAD a pour finalité de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation des citoyens à la vie publique. En raison de l'importance que les collectivités publiques ont prises dans la vie moderne, une transparence accrue dans leur fonctionnement est de nature à permettre une meilleure formation de l'opinion publique. Elle est propre également à renforcer l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et à les inciter à mieux s'investir dans la prise des décisions démocratiques. Dans une démocratie semi-directe, qui appelle fréquemment les citoyens aux urnes sur les sujets les plus variés, la recherche d'une participation accrue grâce à une opinion publique librement formée présente un intérêt majeur* » (MGC 2000 45/VIII 7676).
17. 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).
18. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28 al. 1 LIPAD). 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.
19. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).
20. Sont 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).
21. 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. 3 LIPAD).
22. 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).
23. 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.
24. Selon la Cour de justice, « *par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des*

principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LIPAD » (ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 5.a).

25. Il ressort de la jurisprudence applicable à la LTrans que si l'institution publique décide de limiter ou de refuser l'accès à des documents officiels, elle doit alors démontrer que les conditions aux exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce (arrêt du TF 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3). A cet égard, ses explications doivent être convaincantes, à savoir être précises et claires, complètes et cohérentes (arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1; Recommandation du PFPDT du 29 août 2018). Si l'institution publique ne parvient pas à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, elle supporte les conséquences du défaut de preuve et l'accès doit en principe être accordé (arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2).
26. L'accès aux documents doit être refusé s'il est propre à rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (art. 26 al. 2 litt. f LIPAD). Cette lettre constitue un renvoi à l'art. 39 al. 9 LIPAD (ATA/758/2015 du 28 juillet 2005, consid. 9b; ATA/767/2014 du 30 septembre 2014, consid. 3c; ATA/919/2014 du 25 novembre 2014, consid. 4b). Or, selon l'art. 39 al. 9 LIPAD, la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si une loi ou un règlement le prévoit explicitement (litt. a) ou qu'un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b). Selon l'exposé des motifs relatif au PL 8356, « *La lettre f coordonne quant à elle l'application de la LIPAD avec la législation (au sens large) sur la protection des données personnelles, dont l'application est d'ailleurs également réservée par l'article 2, alinéa 4 LIPAD* » (MGC 2000 45/VIII 7697). Plus spécifiquement, la Cour de justice a considéré, dans le cadre d'une demande d'accès à une décision concernant une sanction administrative infligée à un médecin, qu'il y a un intérêt privé manifeste du médecin à ce que les sanctions disciplinaires le concernant, autres que celles publiées dans la FAO, ne soient pas dévoilées à des tiers et que cet intérêt s'opposait à la communication requise (ATA/767/2014 du 30 septembre 2014). Il est aussi utile de rappeler une affaire ayant trait à l'accès d'une pharmacie concurrente à un rapport d'inspection rédigé par le service du Pharmacien cantonal à Genève au sujet des locaux d'une pharmacie voisine. Dans cette affaire, la Cour de justice était arrivée à la conclusion que l'accès au rapport était possible, moyennant caviardage des données personnelles, car il ne contenait aucune information couverte par le secret médical ou encore par le secret des affaires ou de fabrication, l'exploitation de la pharmacie n'ayant pas encore commencé (ATA 525/2016 du 21 juin 2016); cette lecture avait été confirmée par le Tribunal fédéral: « *compte tenu de ce caviardage obligatoire, [...] la Cour cantonale pouvait considérer sans arbitraire que la transmission litigieuse ne comporterait en définitive aucune donnée personnelle, et que l'art. 39 al. 9 LIPAD n'y faisait donc pas obstacle puisque cette disposition s'applique exclusivement en cas de transmission de données personnelles* » (arrêt du TF 1C_338/2016 du 16 décembre 2016, consid. 2.2 *in fine*). La Cour de justice a également jugé que la liste des titulaires des autorisations d'exploiter un taxi de service privé contenant leurs noms et prénoms, adresse professionnelle, numéro de téléphone professionnel et numéro de plaques étant accessible, à l'exclusion de leur adresse privée, de la date d'octroi desdites autorisations et de leur numéro de téléphone privé. En effet, à la lecture de la loi sur les taxis, elle a considéré ces données comme publiques (ATA/919/2014 du 25 novembre 2014).
27. Selon l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD, l'accès aux documents doit être refusé s'il est propre à porter atteinte à la sphère privée ou familiale. La volonté du législateur avec cette

lettre était d'établir une exception à l'accès aux documents en cas d'atteinte notable à la sphère privée. Elle n'exclut donc pas automatiquement l'accès à tout document dès l'instant qu'il concernerait la sphère privée d'un tiers, mais elle requiert une pesée des intérêts en présence (MGC 2007-2008 XII A 14100). L'exemple mentionné dans l'exposé des motifs du PL 8356 est le suivant: « *un avocat mandaté par une institution doit s'attendre à ce que le montant des honoraires qu'il perçoit du chef de ce mandat soit le cas échéant communiqué à des tiers, dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des ressources d'institutions chargées de l'accomplissement de tâches de droit public, bien que cette information concerne sa sphère privée économique* » (MGC 2000 45/VIII 7697). A l'inverse, les documents ayant trait aux procédures pénales et disciplinaires engagées contre des policiers tombent clairement sous le coup de l'exception de la lettre g (ATA/211/2009 du 28 avril 2009). Il en va de même du dossier des membres du personnel. Plus délicate est la question de savoir si des conventions de départ relative au règlement financier de la fin des rapports de travail sont soumises à cette exception. Le Tribunal fédéral a considéré que « *si l'intérêt public à connaître le montant prévu par la convention de départ est indéniable, celui des parties à maintenir cette information secrète l'est également* » et il a considéré, dans le cas qui lui était soumis, qu'aucune solution n'était arbitraire. Il a détaillé ainsi les enjeux: « *s'il s'agit d'une personne occupant une haute fonction et si la demande d'accès au dossier concerne la part de la convention de départ relative au règlement financier de la fin des rapports de travail, cette protection peut céder le pas devant l'intérêt public à connaître de quelle manière un conflit a été réglé. Un tel intérêt est en effet incontestable du point de vue de la connaissance par le public de l'usage fait par l'autorité des ressources financières de l'Etat (...) De son côté, l'Etat peut aussi, cas échéant, faire valoir un intérêt à préserver pro futuro le secret quant aux modalités de règlement des conflits de travail survenant avec ses collaborateurs* » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_273/2015 du 18 septembre 2015, consid. 3.4.1). Dans une affaire subséquente, qui avait été fortement médiatisée et dans le cadre de laquelle la personne concernée ne s'était pas opposée à la communication du montant perçu lors de son licenciement, mais ne l'avait pas avalisée non plus, la Cour de justice a considéré que l'intérêt public à connaître les conséquences sur les ressources publiques d'une violation du droit par la commune dans la gestion de son personnel l'emportait sur l'intérêt privé de l'ancienne collaboratrice. Des mesures de caviardage pour préserver autant que faire se peut son anonymat étaient prescrites (ATA/758/2015 du 28 juillet 2015). Dans un avis de droit du 20 janvier 2014 (<https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/AD-recommandation-groupe-confiance.pdf>), le Préposé cantonal a considéré que la protection de la sphère privée des personnes ayant fait appel au Groupe de confiance en toute confidentialité, et qui risquaient d'être reconnaissables malgré un caviardage du document, était prépondérante à tout autre intérêt et justifiait un refus d'accès au document.

28. Quant à l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD, il est indiqué (MGC 2000 45/VIII p. 7697-7698): « *L'exception tirée des différents secrets institués par la législation représente en réalité un cas particulier d'exceptions justifié par la protection de la sphère privée. Il apparaît néanmoins utile de faire une mention explicite des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, ainsi que, comme cela a été réclamé de plusieurs parts au cours de la procédure de consultation, du secret fiscal. Les institutions jouent un rôle important dans l'économie locale, en particulier par les commandes qu'elles passent et les travaux qu'elles adjugent. Les entrepreneurs ou autres fournisseurs de prestations entrant en contact avec elles doivent admettre d'emblée d'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 mettant ces derniers au bénéfice d'informations normalement confidentielles* ».

29. A teneur de l'art. 26 al. 5 LIPAD, l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné. Le Tribunal administratif, puis la Cour de justice ont déterminé ce qu'est un « *travail manifestement disproportionné* »: ainsi, un travail de tri et de caviardage portant sur huit volumes reliés par des anneaux et sur cinq classeurs fédéraux, détenus par l'autorité de surveillance des offices des poursuites et faillites est un travail considérable au vu de l'importance et de la masse desdits documents (ATA/231/2006 du 2 mai 2006, consid. 5); de même, la recherche des subventions versées à une association durant une période de près de 20 ans est manifestement disproportionnée au vu de l'étendue de la période visée et du fait que la recherche et le classement des documents demandés n'étaient pas couverts par les obligations instaurées par la LIPAD, car antérieurs à sa mise en œuvre (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008). Par contre, la mise à disposition de dix arrêts rendus par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, estimée à une durée de six heures, ne constitue pas un travail manifestement disproportionné (ATA/307/2008 du 10 juin 2008). Tel n'est pas le cas non plus de l'établissement d'une liste de chauffeurs de taxi se trouvant dans un système informatique et nécessitant huit heures de travail environ (ATA/ 919/2014 du 25 novembre 2014).
30. 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 la 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).
31. Les institutions et les tiers dont l'art. 26 vise à protéger les intérêts doivent être consultés avant qu'une suite favorable ne soit donnée à une demande d'accès susceptible de compromettre ces intérêts, et un bref délai leur être imparti pour faire part de leur éventuelle opposition à la communication du document (art. 28 al. 4 LIPAD). Le délai doit être fixé en considération de la nature de la requête et du temps prévisible pour y répondre; il ne doit pas excéder en principe une semaine (art. 9 al. 5 LIPAD).
32. Lorsqu'une institution entend donner accès à un document nonobstant l'opposition d'une autre institution ou d'un tiers, elle leur indique qu'ils peuvent saisir le Préposé cantonal préalablement à toute communication. Elle confirme son intention par écrit en indiquant le délai figurant à l'art. 30 al. 2 et en informe le Préposé cantonal (art. 28 al. 5 LIPAD).
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. 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 LIPAD).
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. 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.
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. 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.
39. 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).
40. 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.
41. L'art. 39 al. 9 LIPAD subordonne la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé aux conditions alternatives qu'une loi ou un règlement le prévoit explicitement (litt. a), ou qu'un intérêt digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b).
42. Les art. 46 à 52 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC; RSGe B 1 01) traitent spécifiquement des indemnités accordées aux députés du Grand Conseil.
43. L'art. 46 LRGc a trait à la fixation du montant des indemnités dues aux députés pour la durée de la législature suivante, montant fixé par le bureau lors de la dernière année de législature.
44. Selon l'art. 47 LRGc, « ¹ *Les députés reçoivent une indemnité pour: a) chaque séance plénière; b) chaque heure de séance de commission; c) chaque heure de séance de sous-commission à laquelle ils assistent; d) une réunion des groupes par session du Grand Conseil.* ² *En cas de suspension de séance plénière, le bureau décide si une indemnité est due pour chaque partie de la séance.* ³ *Il n'est pas attribué d'indemnité pour les séances de commission qui ont lieu entièrement pendant les séances du Grand Conseil.* ⁴ *Chaque groupe, après en avoir fixé les modalités, peut demander au secrétariat général du Grand Conseil d'opérer une retenue sur les jetons de présence de ses députés.* ⁵ *Une somme de 100 000 francs est allouée chaque*

année aux partis politiques représentés au Grand Conseil; de même, ils reçoivent pour chaque député élu sur leur liste la somme annuelle de 7 000 francs. ⁶ Les montants prévus à l'alinéa 5 sont indexés à chaque début de législature selon l'indice genevois des prix à la consommation, l'indice de base étant celui de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

45. L'art. 48 LRG porte sur la majoration des jetons de présence en ces termes: « ¹ Le jeton de présence est majoré de 50% pour: a) le député qui préside le Grand Conseil, une commission ou une sous-commission; b) le rapporteur (le cas échéant, de majorité et de minorité), pour toutes les séances tenues par la commission. Ce montant est dû dès le dépôt du rapport. ² Chaque commission peut fixer un plafond pour la rétribution des rapporteurs. En cas de litige, le bureau tranche ».
46. L'art. 49 LRG énonce que le bureau fixe la majoration pour le rapporteur de la commission de grâce. L'art. 50 LRG prévoit que les frais de déplacements autorisés par le président sont à la charge de l'Etat. L'art. 51 LRG précise que les membres du bureau reçoivent en outre une indemnité annuelle. L'art. 52 LRG indique que le député qui ne répond pas à l'un des contre-appels ne touche pas son indemnité de séance.
47. Enfin, aux termes de l'art. 187 LRG, « La présence aux séances est constatée par la signature des députés sur la feuille ad hoc ».

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

48. A teneur de l'art. 3 al. 1 litt. a LIPAD, le pouvoir législatif, ainsi que son administration et les commissions qui en dépendent, sont soumis à la LIPAD.
49. Présentement, la demande d'accès aux documents porte en premier lieu sur **le montant brut individuel mensuel avec le détail des différentes indemnités perçues par chaque député au cours des dix dernières années sans caviardage, avant rétrocession ou, à défaut, le montant net versé à chaque député après rétrocession à un groupe parlementaire depuis 2010.**
50. A titre liminaire, le Préposé cantonal rappelle que la transparence des institutions publiques est particulièrement importante pour les documents ayant trait à la gestion financière des institutions, car la saine gestion des deniers publics est une question qui intéresse au premier chef les citoyennes et les citoyens.
51. *In casu*, l'on constate que les documents renfermant les montants souhaités, relatifs aux sommes reçues par des élus du peuple genevois dans le cadre de leur fonction de députés selon les art. 46 à 52 LRG, ont trait à la gestion financière du Grand Conseil. Ces informations pourraient sans nul doute favoriser la libre formation de l'opinion publique des citoyennes et citoyens et leur participation à la vie publique.
52. L'accès à ces documents a été refusé par le Grand Conseil en raison du fait qu'il pourrait rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (art. 26 al. 2 litt. f LIPAD), porter atteinte à la sphère privée des députés (art. 26 al. 2 litt. g LIPAD) ou révéler des informations couvertes par le secret fiscal et le secret bancaire (art. 26 al. 2 litt. i LIPAD).
53. Le Préposé cantonal remarque en préambule, au vu des échanges mentionnés *supra*, que le requérant a reçu un certain nombre de documents relatifs à sa demande. Tout d'abord, la page 16 (« Questions administratives ») du document intitulé « Guide d'utilisation », rédigé par le

GrandConseil (http://ge.ch/grandconseil/data/divers_publication_pdf/mini_guide_deputes.pdf), laquelle mentionne les jetons de présence pour les députés (séance du Grand Conseil 160.-, présidence d'une plénière du Grand Conseil 80.-, séance de caucus 160.-, séance de commission ou de sous-commission 110.-, présidence de commission ou de sous-commission dès 7 membres 55.-, rapport de commission 55.-, rapport de la commission de grâce 130.-, commissions parlementaires extra-muros par demi-journée 150.-, ces chiffres étant des montants bruts avant rétrocession au groupe et majoration de 25% du montant net), les frais de déplacement (prix du billet de train 1re classe remboursé sur présentation d'un justificatif; en cas de déplacement avec un véhicule privé, remboursement de 0.70.- par kilomètre sauf si le coût total est supérieur au prix du billet de train 1re classe), et les frais de repas (indemnité pour les repas pris à l'extérieur de 25.- par personne et par repas et de 40.- lors des séances plénières).

54. Le demandeur a de surcroît obtenu les informations suivantes de la part du Grand Conseil:

- sur la base des comptes 2019, le montant cumulé des jetons de présence des députés s'est élevé à 4'453'083.-, soit un revenu moyen d'environ 40'000.- pour les 110 députés et 17 suppléants, étant précisé qu'une partie de ces montants est prélevée par les groupes selon des modalités propres, ce qui représente environ le 25%, si bien que le revenu net moyen est d'environ 30'000.- francs par an.
- en moyenne, chaque député siège dans trois commissions par semaine (40 semaines par an et 2 heures de séance) et assiste à environ 70 séances plénières par an.
- le montant de 62'000.- bruts mentionné par la RTS constitue une erreur, la chaîne ayant inclus dans le revenu des députés la dotation annuelle aux partis de 1'400'000.- (art. 47 al. 5 LRG) et l'allocation forfaitaire annuelle pour les assistants politiques de 420'000.- (art. 40 al. 3 LRG). Ces deux montants ne sont pas perçus par les députés et ne constituent donc pas un revenu.
- Les montants cumulés des jetons de présence versés aux députés de 2010 à 2019 selon la rubrique 30 du CR 11010100 Grand Conseil.

55. Le Préposé cantonal relève qu'en 2015, le Tribunal fédéral, saisi d'un litige sur la connaissance du montant de l'indemnité de départ d'un directeur général d'une fondation de droit public, avait jugé, s'agissant des exemples de documents mentionnés à l'art. 25 al. 2 LIPAD: « *Il faut au demeurant constater que cette énumération ne fait pas précisément allusion à la rémunération des employés et en tout cas pas aux conventions particulières passées avec les membres du personnel. De ce point de vue également, il n'est dès lors pas arbitraire de considérer que les salaires et autres indemnités alloués aux employés ne font pas nécessairement partie de cette catégorie de renseignements* » (arrêt 1C_273/2015, du 18 septembre 2015, consid. 3.3). En d'autres termes, selon les magistrats fédéraux, la question de savoir si les supports énumérant les salaires et indemnités alloués aux employés constituent des documents au sens de la LIPAD pouvait être laissée ouverte.

56. Conformément à l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD, lorsque l'accès au document est propre à rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers, la transparence doit s'effacer. Cette norme constitue un renvoi à l'art. 39 al. 9 LIPAD, selon lequel la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si une loi ou un règlement le prévoit explicitement (litt. a) ou qu'un intérêt privé digne de protection

du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (litt. b).

57. Les décomptes individuels des sommes touchées par les députés constituent des données personnelles au sens de l'art. 4 litt. a LIPAD (informations se rapportant à des personnes physiques identifiées). D'ailleurs, le Grand Conseil a déclaré au catalogue des fichiers tenu par le Préposé cantonal conformément à l'art. 43 LIPAD un fichier intitulé « *Gestion de la LPP sur les jetons de présence pour les députés affiliés* », qui contient la liste et les comptes individuels LPP des députés, et un fichier dénommé « *Gestion des jetons de présence et des indemnités versés aux députés* », qui renferme la liste des jetons de présence et des indemnités des députés (<https://outil.ge.ch/chacatfich/#/catalog/institution/214/223>).
58. Certaines institutions publiques genevoises sont soumises à la transparence concernant les salaires des membres de leur conseil. Ainsi, l'art. 5 du règlement sur l'organisation des institutions de droit public du 16 mai 2018 (ROIDP; RSGe A 2 24.01) fixe précisément la rémunération annuelle des membres du conseil (président, vice-président, président de commission ou de comité et membre) des établissements de droit public principaux (Transports publics genevois, Aéroport international de Genève, Hospice général, Hôpitaux universitaires de Genève, Services industriels de Genève et Institution genevoise de maintien à domicile), de même que leurs jetons de présence.
59. Il n'existe pas de disposition analogue dans une loi ou un règlement pour les députés du Grand Conseil. Les art. 46 à 52 LRGC sont d'ailleurs muets sur les montants perçus, lesquels figurent néanmoins à la page 16 (« *Questions administratives* ») du document intitulé « *Guide d'utilisation* », rédigé par le Grand Conseil et mentionné plus haut.
60. Dans le présent cas, le Préposé cantonal note qu'il n'existe aucune loi ni aucun règlement prévoyant explicitement la transmission des données personnelles sollicitées telle que prévue par l'art. 39 al. 9 litt. a LIPAD.
61. Il convient donc d'effectuer une pesée des intérêts en présence, conformément à l'art. 39 al. 9 litt. b. LIPAD. S'opposent, d'un côté, l'intérêt du requérant à obtenir des documents renfermant des informations ayant trait à la gestion financière d'une institution publique et, de l'autre, celui des députés du Grand Conseil que ne soient pas révélées certaines de leurs données personnelles.
62. Le Préposé cantonal est d'avis que les députés du Grand Conseil bénéficient d'un intérêt prépondérant, en contradiction avec celui du requérant, à la non-transmission des données personnelles querellées. En effet, une telle communication des montants individuels versés serait assurément susceptible de porter notablement atteinte à la sphère privée des députés au sens de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD. Cette position est renforcée par le fait que le Grand Conseil a donné quantité d'informations en la matière au demandeur, susceptibles de répondre à ses attentes et de satisfaire ainsi au but de la loi exprimé à l'art. 1 al. 2 litt. a LIPAD.
63. De plus, le travail que devrait effectuer le Grand Conseil pour répondre à la sollicitation entraînerait un travail manifestement disproportionné au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD, au vu notamment de l'étendue de la période visée et des nombreuses heures de recherche que cela susciterait, au risque de paralyser l'activité d'une institution publique.

64. La solution qui consisterait à caviarder les noms des députés ne changerait rien à cette conclusion, dès lors que la demande porte précisément sur des personnes déterminées. Une communication partielle au sens de l'art. 27 LIPAD est par conséquent exclue.
65. D'autre part, le fait que les députés du Grand Conseil occupent une position en vue dans la vie publique les faisant dès lors apparaître comme des « personnalités publiques » (voir D. Barrelet/S. Werly, Droit de la communication, 2^e éd., Berne 2011, N. 1770) ne change rien non plus à la conclusion du Préposé cantonal, dès lors qu'à l'instar de tout citoyen, les personnalités publiques ont droit à ce que leurs données personnelles ne soient pas sans autre révélées à tout un chacun.
66. Le Grand Conseil invoque encore l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD (atteinte portée à la sphère privée) pour s'opposer à la communication des documents souhaités.
67. Le Tribunal fédéral s'est prononcé en ces termes, à propos d'une comparaison entre la révélation du salaire d'un employé d'une institution publique et la communication des honoraires d'un avocat mandaté par une institution publique: « *On ne saurait toutefois déduire de cet exemple (honoraires d'un mandataire externe pour un mandat spécifique) que le législateur aurait voulu soumettre à une publicité inconditionnelle le salaire régulier des employés d'institutions subventionnées; l'atteinte à la sphère privée n'est en effet pas comparable dans les deux cas. La révélation de l'entier du salaire implique en effet une atteinte nettement plus importante à la sphère privée de l'employé que lorsque sont révélés, pour le mandataire concerné, les honoraires relatifs à un mandat ponctuel* » (arrêt 1C_273/2015, du 18 septembre 2015, consid. 3.2).
68. Dès lors, au vu de cette position et de ce qui a été jugé *supra*, le Préposé cantonal considère que la révélation des montants individuels des indemnités reçues par les députés du Grand Conseil porterait une atteinte à la sphère privée de ces derniers.
69. Enfin, le Grand Conseil oppose l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD à la communication des documents querellés (secret fiscal et secret bancaire).
70. Le Préposé cantonal constate que cette norme mentionne différents secrets, parmi lesquels le secret fiscal et le secret bancaire, constituant des cas particuliers d'exceptions justifiés par la protection de la sphère privée.
71. Concrètement, les indemnités octroyées aux députés font partie de leur revenu imposable et sont versées sur leur compte bancaire.
72. Toutefois, le secret fiscal ne s'applique qu'aux personnes chargées de l'application de la législation fiscale ou qui y collaborent (voir l'art. 110 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990; LIFD; RS 642.11, ou encore l'art. 11 de la loi de procédure fiscale du 4 octobre 2001; LPFisc; RSGe D 3 17).
73. De même, le secret bancaire ne vise que celui à qui un secret à lui confié ou dont il a eu connaissance en sa qualité d'organe, d'employé, de mandataire ou de liquidateur d'une banque ou d'une personne principalement active dans le secteur financier, ou encore d'organe ou d'employé d'une société d'audit (art. 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934; LB; RS 952.0).
74. Or, les députés du Grand Conseil ne sont pas en charge de l'application de la législation fiscale et ne sont pas astreints à la LB, si bien que l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD ne saurait entrer en considération.

75. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal estime que l'accès au montant brut individuel mensuel avec le détail des différentes indemnités perçues par chaque député au cours des dix dernières années sans caviardage, avant rétrocession ou, à défaut, le montant net versé à chaque député après rétrocession à un groupe parlementaire, rendrait inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers (art. 26 al. 2 litt. f LIPAD), porterait atteinte à la sphère privée des députés du Grand Conseil (art. 26 al. 2 litt. g LIPAD) et constituerait un travail manifestement disproportionné (art. 26 al. 5 LIPAD).
76. La demande d'accès aux documents porte en second lieu sur **la liste complète de toutes les listes mentionnant la présence ou l'absence des députés à chaque séance, par année et par législature depuis 2010.**
77. Le Préposé cantonal a connaissance d'une Recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence du 28 août 2020 (X. c. Services du Parlement), relative à un journaliste souhaitant des Services du Parlement l'accès aux listes de présence des commissions parlementaires de la 51^e législature (2019–2023) en invoquant la LTrans. Le Préposé fédéral a estimé que les listes de présence des commissions parlementaires se rapportent à une activité en lien avec l'Assemblée fédérale, si bien qu'il ne s'agit pas de documents officiels librement accessibles, étant entendu que la LTrans s'applique aux Services du Parlement (art. 2 al. 1 litt. c), mais uniquement pour son administration propre et non pas aux activités administratives qu'elle exerce pour l'Assemblée fédérale (voir à ce propos Kastriot Lubishtani, Transparence des listes de présence des commissions parlementaires, 29 octobre 2020, in www.swissprivacy.law/20).
78. Pourtant, à propos de la conclusion du Préposé fédéral, l'auteur précité relève, s'agissant des listes de présence des commissions parlementaires que « *ces documents revêtent un intérêt public important en fournissant des indications permettant de déterminer si les parlementaires ont assisté à une séance de commission et ainsi respecté leur obligation légale d'y participer* ».
79. Le Préposé cantonal est aussi d'avis qu'à Genève, les listes de présence des députés aux séances des commissions du Grand Conseil revêtent un intérêt public
80. Il remarque que, selon l'art. 187 LRGC, la présence aux séances est constatée par la signature des députés sur la feuille ad hoc. Il ressort des documents mentionnés plus haut que le Grand Conseil conserve les feuilles de présence une année avant de les détruire. Ces dernières ne sont pas compilées.
81. De la sorte, il apparaît que seules les feuilles de présence remontant à la dernière année (2019) existent encore. A ce propos, le Préposé cantonal constate que le Président du Grand Conseil, dans sa missive du 26 octobre 2020, a proposé au requérant de consulter sur place lesdites feuilles. Il ressort que ce dernier n'a pas répondu à cette invitation. Le Préposé cantonal prend note de ce qui précède et estime en conséquence que, sur ce point, la sollicitation de X. a été satisfaite.
82. S'agissant des années antérieures à 2019, il convient de se référer à la première page du procès-verbal de chaque séance de commission, laquelle atteste la présence des députés. S'il convient de rappeler que les procès-verbaux des séances de commissions ne sont en principe pas rendus publics (art. 189 al. 6 LRGC), cela ne restreint toutefois en rien le droit de demander l'accès à ces documents au titre de la transparence passive.

83. Cela étant, le Préposé cantonal observe que l'accès à l'ensemble des procès-verbaux des dix dernières années constituerait un travail manifestement disproportionné au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD, étant donné notamment l'étendue de la période visée, impliquant de considérables recherches susceptibles de mettre à mal le fonctionnement du secrétariat du Grand Conseil.

RECOMMANDATION

84. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Grand Conseil de maintenir son refus de transmettre au requérant les documents sollicités, soit le montant brut individuel mensuel avec le détail des différentes indemnités perçues par chaque député au cours des dix dernières années sans caviardage, avant rétrocession ou, à défaut, le montant net versé à chaque député après rétrocession à un groupe parlementaire, de même que la liste complète de toutes les listes mentionnant la présence ou l'absence des députés à chaque séance, par année et par législature depuis 2010.

85. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le Grand Conseil doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).

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

- M. Jean-Luc Constant, Secrétariat général du Grand Conseil, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3970, 1211 Genève 3
- X., [REDACTED]

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.