



Projet de règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels

Avis du 2 janvier 2020

Mots clés : veille réglementaire, données personnelles, devoir d'information, liste des commerces itinérants et professionnels, entraide, communication

Contexte : Le 9 décembre 2019, le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV), rattaché au Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES), a sollicité un avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence au sujet du projet de règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RaLDAI; RSGe K 5 02.01). Les dispositions du projet concernant la protection des données ont trait au devoir d'information (art. 6) et à la communication (art. 17). Pour rappel, en date du 27 avril 2018, le Préposé cantonal avait rendu un avis concernant le projet de loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (PL12400).

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

1. Caractéristiques de la demande

Le règlement d'application soumis pour avis au Préposé cantonal fait suite à l'adoption, le 13 septembre 2019 par le Parlement genevois, de la nouvelle loi d'application de la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LaLDAI; RSGe K 5 02).

Les deux normes de la nouvelle LaLDAI concernant la protection des données sont les suivantes :

Art. 5 Devoir d'information

¹ Les communes transmettent annuellement au service la liste des commerces itinérants et professionnels des denrées alimentaires autorisés sur les voies publiques, avec plans et calendriers où et quand ces commerces exercent. Elles annoncent également toute nouvelle installation ou suppression de fontaines publiques d'eau potable et de piscines publiques.

² L'office cantonal de l'inspection et des relations du travail, soit pour lui :

a) le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir informe le service de toute autorisation d'exploiter délivrée ou radiée en application de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement, du 19 mars 2015, et de la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques, du 22 janvier 2004, dans un délai de 30 jours.

b) le répertoire des entreprises du canton de Genève informe le service de toute création ou radiation d'entreprises relevant de la législation sur les denrées alimentaires. Il fournit également en temps utile, et sur demande du service, toute information, sur un établissement spécifique.

³ Le service et les Services industriels de Genève s'informent mutuellement et immédiatement de tout dysfonctionnement grave en lien avec la potabilité de l'eau du réseau du canton. En outre, les Services industriels de Genève transmettent des relevés mensuels indiquant les non-conformités relevées dans le cadre de leur autocontrôle.

Art. 12 Entraide

¹ Dans les cas graves et répétés d'infractions :

a) à la législation sur les denrées alimentaires, le chimiste cantonal peut en informer le service de police du commerce et de lutte contre le travail au noir, les polices cantonales et communales ou toute autre institution délivrant l'autorisation d'exploiter;

b) à la législation sur les denrées alimentaires en lien avec des produits issus de l'agriculture genevoise, le chimiste cantonal peut en informer la direction générale de l'agriculture et de la nature si la non-conformité peut remettre en cause la marque de garantie Genève Région - Terre Avenir (GRTA) et l'Association suisse des AOP-IGP s'agissant des labels AOP/IGP.

² Le service exploite en réseau un système de gestion des données avec ses homologues romands.

S'agissant de l'art. 5 LaLDAI, l'exposé des motifs souligne que le devoir d'information a été requis par la Cour des comptes lors d'un audit réalisé en 2016 au sein du service. Il vise notamment des administrations communales chargées de transmettre les listes des commerces itinérants et professionnels de type marché. En outre, l'exposé des motifs explique que "s'agissant de la PCTN, il est primordial que le service soit informé le plus rapidement possible des changements d'autorisation d'exploiter des cafés-restaurants afin de savoir qui est la personne responsable de l'établissement et, ainsi, de savoir qui sera la personne répondante pour les suites de l'inspection. En effet, il arrive trop souvent qu'un établissement se retrouve sans exploitant et que le service n'en soit pas informé. Les suites administratives et pénales données aux inspections sont alors sans objet, car le service ne peut infliger de mesure ou de sanction à l'établissement concerné".

Quant à l'art. 12 LaLDAI, l'exposé des motifs clarifie que "dans les cas graves et répétés d'infractions à la législation sur les denrées alimentaires ou en lien avec des produits issus de l'agriculture genevoise, le chimiste cantonal doit avoir la possibilité d'en informer les différents intervenants et les autorités pour les suites à donner. En effet, dans certains cas, il sied de réexaminer les conditions d'octroi de l'autorisation d'exploiter d'un établissement, voire de la retirer pour des raisons de sécurité publique; ce que le chimiste cantonal n'a pas la compétence de faire. Il doit ainsi pouvoir transmettre les informations nécessaires au service compétent qui statuera". L'exposé des motifs précise encore que l'art. 12 al. 2 instaure le partage d'informations avec les autres cantons romands, conformément à l'art. 60 LDAI, disposition qui, selon le Message du Conseil fédéral, vise également les données personnelles. L'exposé des motifs relève par ailleurs que les cantons romands ont ratifié, le 17 novembre 2010, l'accord intercantonal de collaboration dans les domaines des chimistes cantonaux et des vétérinaires cantonaux qui prévoit une coordination des activités entre les cantons membres concernant leurs activités d'exécution du droit alimentaire et du droit vétérinaire dans plusieurs domaines, dont notamment des campagnes annuelles de contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels qui sont planifiées en commun et dont les analyses sont effectuées dans une seule unité sur la base d'échantillons prélevés dans les six cantons. Il est ajouté que "pour ce faire, a été mis en place un système de gestion informatique commun qui permet de gérer les activités de laboratoire et d'inspection intercantionales dans le domaine de la sécurité alimentaire".

Les deux normes du projet de RaLDAI ayant trait à la protection des données sont les suivantes :

Art. 6 Devoir d'information

¹ La liste des commerces itinérants et professionnels des denrées alimentaires autorisés sur les voies publics est transmise par les communes au moins une fois par an, au 31 janvier de l'année en cours, au plus tard. Cette liste comprend notamment :

- a) le nom et l'adresse en Suisse de la personne responsable;
- b) la raison sociale de l'entreprise;
- c) le lieu précis où s'exerce l'activité;
- d) les dates d'activité;
- e) la nature de l'activité.

² Le service fournit aux communes la liste précise des catégories applicables.

Art. 17 Communication

Les autorités pénales communiquent au chimiste cantonal ou au vétérinaire cantonal toutes les décisions pénales faisant suite à leurs dénonciations.

2. Les dispositions fédérales pertinentes

Le 20 juin 2014, le Parlement fédéral a adopté la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI; RS 817.0), qui est entrée en vigueur, ainsi que les 28 nouvelles ordonnances d'application sur les denrées alimentaires, le 1^{er} mai 2017. Bien que cette nouvelle législation soit directement applicable par les autorités cantonales d'exécution, il a paru important de préciser ou compléter certains aspects dans la loi d'application cantonale, notamment les questions ayant trait aux échanges entre différents services et à l'entraide.

Selon l'exposé des motifs, "la loi actuelle est très sommaire et ne permet que des échanges limités entre les différents services de l'administration appelés à intervenir, que ce soit le service de la consommation et des affaires vétérinaires, le service chargé de la délivrance des autorisations de construire ou le service chargé de délivrer les autorisations d'exploiter par exemple. Aussi, le présent projet contient de nouvelles dispositions, notamment en matière de formation, d'entraide et de devoir d'information entre les différents intervenants touchés par le contrôle des denrées alimentaires".

Il sied de relever que les art. 59 à 62 LDAI concernent le traitement des données. Plus particulièrement, les art. 59 et 60 LDAI prévoient ce qui suit :

Art. 59 Traitement des données personnelles

¹ Les autorités fédérales et cantonales compétentes sont autorisées à traiter des données personnelles, y compris des données relatives aux poursuites et aux sanctions administratives ou pénales, pour autant que cela s'avère nécessaire à l'exécution des tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi.

² Le Conseil fédéral définit la forme du traitement des données personnelles et la nature des données traitées; il fixe les délais de conservation et de destruction de ces données.

Art. 60 Echange de données nécessaires à l'exécution

¹ Les autorités fédérales compétentes, les autorités cantonales ainsi que les tiers visés à l'al. 2, let. c et d, échangent entre eux les données dont ils ont besoin pour :

- a. s'acquitter des tâches que la législation sur les denrées alimentaires leur confère;
- b. remplir l'obligation de présenter des rapports qui leur est assignée par des traités internationaux dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels.

² Le Conseil fédéral règle :

- a. les modalités de l'échange des données;
- b. la forme sous laquelle les données sont transmises;
- c. l'échange de données avec les tiers auxquels des tâches officielles sont confiées en vertu de l'art. 55;
- d. l'échange de données avec les tiers chargés des tâches visées aux art. 14 à 16, 18, 64 et 180 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture.

Le message relatif à la LDAI explique, s'agissant de cette norme : "Pour assurer l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires, les organes compétents de la Confédération et des cantons doivent pouvoir partager leurs informations. [...]. L'al. 1 oblige tous les organismes qui y sont cités à s'échanger les données d'exécution nécessaires pour s'acquitter des tâches énoncées aux let. a et b. Le terme «données nécessaires à l'exécution» recouvre aussi bien des données personnelles que d'autres informations en rapport avec l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires, telles les statistiques de contestations ou les

résultats de programmes d'inspection. L'obligation de livrer des données ne s'applique que dans la mesure où les données d'exécution requises servent effectivement à l'une des fins énoncées aux let. a ou b et où l'organisme qui les demande s'est vu effectivement confier les tâches d'exécution en question. Dans le cas contraire, il n'existe aucune obligation d'échange" (page 5248).

En outre, l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDa; RS 817.042) prévoit aux art. 97 à 104 des dispositions concernant le traitement des données personnelles nécessaires à l'exécution.

3. Les règles de protection des données personnelles à Genève

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGE A 2 08), a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b : *"protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant"*.

Par donnée personnelle, 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 bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de

peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexacts.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

Finalement, l'art. 39 LIPAD traite de la communication des données, en fonction du destinataire. S'agissant de la communication de données entre institutions publiques soumises à la LIPAD, l'art. 39 al. 1 à 3 prévoit :

¹ *Sans préjudice, le cas échéant, de son devoir de renseigner les instances hiérarchiques supérieures dont elle dépend, une institution publique ne peut communiquer des données personnelles en son sein ou à une autre institution publique que si, cumulativement :*

a) *l'institution requérante démontre que le traitement qu'elle entend faire des données sollicitées satisfait aux exigences prévues aux articles 35 à 38;*

b) *la communication des données considérées n'est pas contraire à une loi ou un règlement.*

² *L'organe requis est tenu de s'assurer du respect des conditions posées à l'alinéa 1 et, une fois la communication effectuée, d'en informer le responsable sous la surveillance duquel il est placé, à moins que le droit de procéder à cette communication ne résulte déjà explicitement d'une loi ou d'un règlement.*

³ *Les institutions publiques communiquent aux autorités judiciaires les données personnelles que celles-ci sollicitent aux fins de trancher les causes dont elles sont saisies ou de remplir les tâches de surveillance dont elles sont investies, sauf si le secret de fonction ou un autre secret protégé par la loi s'y oppose.*

Cette disposition est complétée par l'art. 14 RIPAD qui dispose à son al. 2 :

² La démonstration du respect des conditions posées à l'article 39, alinéa 1, lettres a et b, peut s'effectuer de manière simplifiée en indiquant cumulativement :

- a) le contexte légal ou réglementaire dans lequel s'inscrit la mission de l'institution requérante, y compris l'existence d'éventuelles règles spéciales ou la mention de leur défaut;
- b) le fait que le fichier destiné à recevoir les données personnelles figure ou non dans le catalogue institué par l'article 43 de la loi, avec son numéro de référence;
- c) la finalité de la transmission souhaitée.

4. Appréciation

L'art. 5 de la loi constitue la base légale au devoir d'information entre les services concernés et le SCAV, autorité cantonale compétente pour traiter les données nécessaires à l'accomplissement des tâches lui incombant au sens de la LDAI.

Le Préposé cantonal note que l'art. 6 du projet de règlement détermine les modalités d'exécution du devoir d'information des communes visé à l'art. 5 al. 1 de la loi (transmission annuelle au 31 janvier par les communes de la liste des commerces itinérants et professionnels des denrées alimentaires autorisés sur les voies publiques).

Dans son avis du 27 avril 2018, le Préposé cantonal avait estimé que le devoir d'information porte sur des éléments précis, clairement circonscrits et nécessaires à la bonne application de la LDAI, de sorte que le principe de la proportionnalité était respecté. De la sorte, l'art. 5 de la loi était conforme aux principes de protection des données, et plus particulièrement aux exigences de l'art. 39 LIPAD. La même conclusion s'impose s'agissant de l'art. 6 al. 1 du projet de règlement, les informations contenues dans la liste (nom et adresse en Suisse de la personne responsable; raison sociale de l'entreprise; lieu précis où s'exerce l'activité; les dates d'activité; la nature de l'activité) étant toutes nécessaires au service. En effet, elles doivent permettre au service d'identifier précisément les commerces itinérants et professionnels et, de ce fait, d'effectuer des contrôles et inspections de manière plus efficiente.

L'art. 6 al. 2 du projet de règlement prévoit que le SCAV fournit aux communes la liste précise des catégories applicables. Cette disposition n'apporte pas de commentaire particulier, dès lors qu'il ne s'agit pas de communication de données personnelles, mais uniquement de catégories (par exemple food truck ou marchés itinérants).

L'art. 17 du projet de règlement indique que les autorités pénales communiquent au chimiste cantonal ou au vétérinaire cantonal toutes les décisions pénales faisant suite à leurs dénonciations. Le Préposé cantonal comprend que le chimiste cantonal et le vétérinaire cantonal doivent avoir connaissance des décisions pénales rendues (ordonnances de classement ou de non-entrée en matière, jugements de condamnation) pour les cas qui leur sont dénoncés. L'art. 17 constitue un exemple d'échange de données nécessaires à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires selon l'art. 60 LDAI. En l'occurrence, les autorités d'exécution doivent avoir connaissance des suites pénales données à leurs dénonciations liées à la législation sur les denrées alimentaires mais également, et de manière non exhaustive, celles relatives au non-respect des décisions de l'autorité (obligation de suivre une formation, absences répétées d'un autocontrôle) selon l'art. 292 CP ou de la falsification de marchandises, selon l'art. 155 CP, infractions toutes deux en lien avec l'activité du chimiste cantonal ou du vétérinaire cantonal. Dès lors, les Préposés considèrent que les éléments pouvant être communiqués s'inscrivent dans les missions respectives des deux autorités et que la finalité de la transmission apparaît de manière claire. Cette finalité est conforme à l'intérêt public que représente la protection du consommateur (dans sa santé).

Les Préposés remercient le SCAV de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal



Joséphine Boillat
Préposée adjointe

