



Projet de loi sur la géoinformation

Avis du 27 février 2024

Mots clés : veille législative, protection des données, transparence active, géoinformation.

Contexte : En date du 15 février 2024, le Directeur de la Direction de l'information du territoire rattachée au Département du territoire (DT) a sollicité l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé cantonal), dans le cadre d'un projet de loi sur la géoinformation, certaines données concernées par le projet de loi pouvant être des données personnelles au sens de la LIPAD.

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

1. Caractéristiques de la demande

Par courrier électronique du 15 février 2024, le Directeur de la Direction de l'information du territoire a sollicité l'avis du Préposé cantonal, dans le cadre d'un projet de loi sur la géoinformation. Une rencontre avait préalablement eu lieu le 30 octobre 2023 entre, notamment, la Direction de l'information du territoire, la responsable LIPAD du DT et le Préposé cantonal.

Le projet de loi vise à mettre à disposition des autorités, du public et des milieux intéressés, rapidement, durablement et simplement, des géodonnées mises à jour, au niveau de qualité requis, en vue d'une large utilisation (art. 1). Le but est, selon l'exposé des motifs, de reprendre la structure du droit fédéral sur la géoinformation.

Il a été indiqué au Préposé cantonal que le projet de loi sera complété par un règlement, auquel se verrait annexé un catalogue de toutes les données d'intérêt cantonal (avec notamment la référence à l'acte législatif qui les sous-tend et à la publicité octroyée).

Le projet de loi est élaboré dans le cadre de la stratégie de la géoinformation du canton de Genève pour les années 2022 à 2030 à savoir la mise en place d'une base légale de la géoinformation et de la politique de diffusion de la géodonnée. L'exposé des motifs relatif au projet de loi indique ce qui suit: "*L'objectif est de rassembler des dispositions ayant des liens étroits actuellement éparses dans différentes lois, d'anticiper l'évolution prévue du droit fédéral dans ce domaine, de développer les compétences cantonales en la matière et d'assurer une gouvernance adéquate de la géoinformation, le tout fondé sur les principes d'équité, d'innovation, de transparence ainsi que de protection des données et de la vie privée, dans le respect du droit à l'intégrité numérique*".

Les dispositions suivantes de la loi méritent d'être relevées:

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi régit :

- a) *L'exécution et la mise en œuvre de la législation fédérale sur la géoinformation ;*
- b) *La saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées ;*
- c) *L'accès aux géodonnées, leur traitement et leur utilisation ;*
- d) *L'organisation et la tenue de la mensuration officielle ;*
- e) *L'organisation et la tenue du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (ci-après : le cadastre RDPPF) ;*

- f) *L'organisation et la tenue du cadastre du sous-sol ;*
- g) *L'organisation du modèle virtuel du territoire ;*
- h) *L'organisation du système d'information du territoire genevois (ci-après : le SITG).*

² *Les législations fédérale et cantonale spéciales sont réservées. En particulier la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 s'applique à la présente loi.*

L'exposé des motifs précise, au sujet de l'al. 2 que *"la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD) est expressément mentionnée, dans la mesure où elle s'applique intégralement au présent projet de loi, notamment dans les diverses compétences en la matière du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT)".*

L'art. 5 du projet prévoit la tenue d'un catalogue d'intérêt général comportant diverses données.

L'art. 11 al. 1 du projet dispose: *"En vue de l'application de la présente loi, les entités désignées à l'article 8 collaborent entre elles et s'échangent les données utiles dont elles disposent".* A cet égard, l'exposé des motifs précise que *"la collaboration entre entités prévue à l'alinéa 1 répond au principe de la saisie unique (« once only ») qui postule que les jeux de géodonnées sont organisés de telle manière que la population, les entreprises ou d'autres autorités n'aient à les saisir qu'une seule fois, ceux-ci pouvant être utilisés à plusieurs reprises sous une forme appropriée par des plateformes communes (cf. les principes de la Déclaration de Tallinn du 6 octobre 2017 et la nouvelle stratégie suisse numérique telle qu'adoptée par le Conseil fédéral le 16 décembre 2022). A cet égard, l'échange de données utiles entre les entités désignées à l'article 8 est régi par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD), qui est réservée, notamment en ce qui concerne la transmission de données personnelles."*

L'art. 12 al. 2 du projet mentionne que *"Le département peut conclure des conventions de reversement avec les personnes privées qui acquièrent ou mettent à jour des données visées par le catalogue".*

L'art. 13 du projet se lit comme suit:

Art. 13 Accès et utilisation

¹ *Les données du catalogue sont librement accessibles au public et peuvent être utilisées par chacun à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent.*

² *Le Conseil d'Etat régleme l'accès aux données du catalogue ainsi que leur utilisation et leur diffusion, en particulier les obligations des utilisateurs, notamment en matière d'accès, de protection des données, d'indication de la source, dans le respect du secret statistique en reprenant les trois niveaux d'autorisation d'accès des articles 21 à 24 de l'ordonnance fédérale sur la géoinformation du 21 mai 2008.*

³ *L'accès, l'utilisation et la diffusion peuvent être subordonnés à des prescriptions d'utilisation.*

⁴ *En cas d'utilisation prohibée des données du catalogue diffusées par l'infrastructure cantonale de données géographiques, ou de violation des prescriptions d'utilisation applicables, le retrait de tout ou partie des droits d'accès peut être prononcé. Le Conseil d'Etat désigne l'autorité compétente.*

Il est précisé par l'exposé des motifs: *"Le principe général veut que la donnée géographique soit librement accessible au public et puisse être utilisée par toutes et tous, afin de pouvoir participer au processus politique (pour se forger une opinion) ou de réagir à des modifications de l'environnement d'une certaine ampleur. Cet accès ne doit être restreint que si des intérêts publics ou privés prépondérants s'opposent à la publication, tels que la protection du secret militaire ou policier, la protection des données, la protection d'autres*

droits et la protection des droits d'auteur attachés aux données (cf. FF 2016 7441). C'est ainsi que le règlement d'application reprendra, à l'instar de ce qui se fait par ailleurs dans tous les autres cantons, les trois niveaux d'autorisation d'accès des articles 21 à 24 de l'ordonnance fédérale sur la géoinformation du 21 mai 2008, soit le niveau A (géodonnées de base accessibles au public), le niveau B (géodonnées de base partiellement accessibles au public) et le niveau C (géodonnées de base non accessibles au public). L'article 13, alinéa 2, du présent projet de loi rappelle à cet égard que le règlement d'application devra assurer la protection du secret statistique. Le secret statistique vise à éviter que les données sur des personnes, des entreprises ou des exploitations soient utilisées pour prendre des mesures administratives, de contrôle, fiscales ou de surveillance. Il interdit également toute publication des résultats sous une forme qui permette des recoupements sur des personnes physiques ou morales".

Le Titre VII du projet a trait au système d'information du territoire genevois.

2. 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 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).

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 des données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité ne peuvent être traités que si une loi définit clairement la tâche considérée et si le traitement en question est absolument indispensable à l'accomplissement de cette tâche ou s'il est nécessaire et intervient avec le consentement explicite, 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 inexactes.

- 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.

L'art. 39 LIPAD traite de la communication des données, en fonction du destinataire.

La communication de données personnelles à une autre institution publique soumise à la loi est possible aux conditions suivantes :

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.*

Le règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 21 décembre 2011 (RIPAD; RSGe A 2 08.01) précise à son art. 14 al. 2 que la démonstration du respect des conditions posées à l'art. 39 al. 1 litt. a et b LIPAD 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'art. 43 de la loi; c) la finalité de la transmission souhaitée.

3. Appréciation

En **préambule**, les Préposés relèvent que la loi fédérale sur la géoinformation du 5 octobre 2007 (LGéo; RS 510.62) s'applique aux géodonnées de base relevant du droit fédéral (art. 2 al. 1). Cette loi contient une disposition relative à la protection des données personnelles à son art. 11 qui prévoit que la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1) s'applique à toutes les géodonnées de base relevant du droit fédéral. Selon l'alinéa 2, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation de tenir un registre des activités de traitement lorsque les traitements présentent un risque limité d'atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée et il peut définir des niveaux d'autorisation d'accès contraignants pour les géodonnées de base relevant du droit fédéral (al. 3).

L'exposé des motifs éclaire cette disposition: "*Dans la mesure où des géodonnées de base de droit fédéral constituent des données personnelles, elles doivent, conformément à l'art. 11 P-LPD, figurer sur le registre des activités de traitement. Etant donné que la plupart des géodonnées de droit fédéral permettent, à partir de la géométrie du terrain, du numéro de l'immeuble et des données publiques du registre foncier, d'établir un lien indirect avec le propriétaire, il faudrait que la Confédération et les cantons intègrent dans les registres des activités de traitement environ 50 des quelques 190 jeux de géodonnées de base. Cela aurait peu de sens du point de vue de la protection des données, dans la mesure où toutes les géodonnées de base de droit fédéral figurent déjà en annexe de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation et où la plupart d'entre elles sont accessibles au public en vertu d'une loi spéciale. C'est la raison pour laquelle l'al. 2 autorise le Conseil fédéral à exclure l'inscription des géodonnées de base sur le registre des activités de traitement dès lors qu'elles ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux. L'al. 3 dispose que le Conseil fédéral peut fixer, concernant les géodonnées de base de droit fédéral, des niveaux d'autorisation d'accès qui tiennent compte de tous les aspects de la protection des données, des obligations spéciales de garder le secret et du principe de transparence. Cette règle, applicable par voie d'ordonnance depuis l'entrée en vigueur de la législation sur la géoinformation en 2008, a fait ses preuves et doit être inscrite dans la loi. Ces niveaux d'autorisation d'accès concernent l'accès de tiers et d'autorités aux géodonnées. Des exceptions au droit d'accès de la personne concernée sur ses propres données ne sont admises qu'aux conditions de l'art. 24 P-LPD*" (FF 2017 p. 6749).

Comme mentionné dans l'exposé des motifs, la loi fédérale est accompagnée d'une Ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008 (OGéo; RS 510.620) qui clarifie les accès octroyés aux géodonnées (art. 21 et suivants et annexe 1).

Le projet cantonal de loi sur la géoinformation présentement soumis a trait à la mise en œuvre de la législation fédérale susmentionnée, ainsi qu'aux géodonnées relevant de bases légales cantonales ou relevant d'un intérêt général reconnu par le canton.

Parmi les géodonnées de base concernées par le projet de loi, un certain nombre sont des données personnelles au sens de l'art. 4 litt. a LIPAD dans la mesure où il est possible d'établir un lien indirect avec le propriétaire (c.f. FF 2017 p. 6749). La LIPAD est pleinement

applicable au traitement de ces géodonnées pouvant être qualifiées de données personnelles.

Les Préposés saluent que le projet de loi le relève expressément à son **art. 2 al. 2**. Ils suggèrent toutefois une formulation sensiblement différente: *"En particulier la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 s'applique à la présente loi"* pourrait être rédigé *"En particulier la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 s'applique aux traitements de données personnelles en application de la présente loi"*. Ceci implique que le traitement de géodonnées doit respecter les conditions posées par les art. 35 et suivants LIPAD et que les droits des personnes concernées prévus par les art. 44 et suivants LIPAD s'appliquent pleinement. De plus, une déclaration au catalogue des fichiers doit intervenir (art. 43 LIPAD). S'agissant de ce dernier point, l'on peut se demander si une exemption de déclaration du fichier au catalogue des fichiers pourrait être prévue, à l'instar de ce que retient la loi fédérale. Les Préposés n'y seraient pas opposés dans l'hypothèse où l'ensemble des géodonnées seraient listées dans un règlement.

L'**art. 11** du projet concernant l'échange de données n'appelle pas de commentaire particulier au vu de l'exposé des motifs qui relève spécifiquement que s'il s'agit de données personnelles, les règles prévues par la LIPAD concernant la communication trouvent application (art. 39 LIPAD).

Les Préposés sont réservés s'agissant de l'**art. 12 al. 2** du projet, s'il vise des données personnelles. En effet, selon l'application donnée à cette disposition, elle pourrait être contraire à l'art. 47 al. 1 litt. d LIPAD.

Finalement, l'**art. 13** pose le principe de la transparence des géodonnées sous réserve d'intérêts publics ou privés prépondérants qui s'y opposent. Ce principe est conforme au paradigme voulu par le législateur en matière de transparence de l'activité publique. La cohérence entre les textes légaux est à saluer. Il est prévu que le Conseil d'Etat clarifie par voie réglementaire quelles géodonnées sont publiques, respectivement d'accès limité ou secrètes, sur le modèle de ce que prévoit l'OGéo. Lors de l'élaboration réglementaire du catalogue des données et de leur accès, il conviendra de veiller à éviter toute publication qui permette des recoupements avec des personnes physiques ou morales, afin de respecter la protection des données.

En guise de **conclusion**, les Préposés relèvent que la mise en œuvre de l'ensemble du projet de loi cantonale sur la géoinformation doit intervenir en conformité avec les règles de protection des données personnelles, lorsque de telles données sont concernées. Cela implique notamment que la collecte des géodonnées personnelles de base doit reposer sur des bases légales autres que le présent projet de loi, qui vise uniquement la géoinformation. De même, le principe de la finalité du traitement implique que les données personnelles ne doivent pas être utilisées pour prendre des mesures administratives, de contrôle, fiscales ou de surveillance, ce que précise à juste titre l'exposé des motifs accompagnant le projet (ad art. 13).

Les Préposés savent le DT conscient du caractère large que représente la possibilité d'identification indirecte (données se rapportant à une personne identifiable) et qu'une grande vigilance s'impose en lien avec les possibilités de recoupement de données publiques. L'anonymisation n'est pas toujours suffisante selon le degré de détail des publications (informations liées à une adresse d'une villa individuelle par exemple rend son propriétaire reconnaissable).

Ils soulignent que l'analyse de l'accès (public, restreint ou secret) lors de l'élaboration du catalogue, au niveau réglementaire, devra intervenir avec soin. Le projet de règlement devra par ailleurs leur être soumis.

Finalement, ils relèvent que des données personnelles sensibles ne sauraient être reconnues publiques sur la base d'un seul règlement, car cela contreviendrait aux exigences de l'art. 35 al. 2 LIPAD. Toutefois, il est peu probable que des données sensibles soient concernées par le projet de loi présentement soumis.

* * * * *

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

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

Stéphane Werly
Préposé cantonal