



Projet de règlement sur la géoinformation

Avis du 8 novembre 2024

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

Contexte : En date du 1^{er} novembre 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 règlement sur la géoinformation. Le projet, de par son objet-même, touche à la transparence active et à la protection des données personnelles.

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

1. Caractéristiques de la demande

Par courrier électronique du 1^{er} novembre 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 règlement sur la géoinformation (RGéo).

Il a indiqué ce qui suit: "*Ce projet de règlement sur la géoinformation est la base législative d'application de la loi sur la géoinformation (LGéo-GE L 1 46), adoptée en juin dernier par le Grand Conseil.*

Le projet du RGéo consiste notamment à :

- *Structurer la gouvernance de la géoinformation, avec des comités et des centres de compétence pour coordonner les acteurs et les politiques en matière de géodonnées.*
- *Établir un catalogue des données d'intérêt cantonal, regroupant les données nécessaires aux politiques publiques, organisé en annexes et conçu pour évoluer avec les besoins du territoire.*
- *Définir les exigences de qualité et d'accès aux données, en précisant des niveaux d'accès pour assurer la transparence et la protection des informations sensibles.*
- *Encadrer les cadastres spécialisés (mensuration officielle, cadastre des restrictions de droit public, cadastre du sous-sol) pour une gestion cohérente et rigoureuse des informations cadastrales.*
- *Mettre en place le modèle virtuel du territoire (MVT) en 3D/4D, un outil de visualisation et d'analyse du territoire intégrant le sous-sol.*
- *Favoriser l'innovation et la formation, notamment en soutenant la recherche et les projets pilotes en collaboration avec des partenaires académiques et techniques.*
- *Structurer le financement et la tarification des services, permettant une gestion durable et une juste rétribution pour certaines utilisations commerciales.*

En résumé, le RGéo fournit un cadre complet pour organiser, utiliser, et développer la géoinformation en soutien à la planification et à la gestion du territoire genevois.

(...)

Le RGéo est accompagné d'annexes qui constituent le catalogue des données d'intérêt cantonal, tel que défini dans la loi; il constitue une base essentielle pour regrouper et structurer les géodonnées pertinentes pour l'État de Genève. Il comprend des annexes distinctes qui classifient les données selon leur origine (fédérale, cantonale, privée) et leur importance pour les politiques publiques. Ce catalogue est conçu pour être évolutif, afin de répondre aux besoins changeants et aux avancées technologiques dans le domaine de la géoinformation. La version, qui sera présentée au Conseil d'État à mi-décembre, représente une première version, qui établit un cadre initial pour la gestion des géodonnées. Cette version sera enrichie et complétée d'ici au printemps 2025, avec l'intégration progressive de nouvelles données et de mises à jour visant à renforcer la pertinence et la qualité de l'information disponible".

Le préavis du Préposé cantonal est sollicité pour le 8 novembre 2024.

Dans le cadre du projet de loi sur la géoinformation, une rencontre avait 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 27 février 2024, ce dernier avait rendu un avis sur le projet de loi sur la géoinformation, dans lequel il avait notamment relevé ce qui suit:

- 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. La LIPAD est ainsi pleinement applicable au traitement de ces géodonnées pouvant être qualifiées de données personnelles.
- 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.
- L'analyse de l'accès (public, restreint ou secret) lors de l'élaboration du catalogue, au niveau réglementaire, devra intervenir avec soin.

Le 21 juin 2024, la loi sur la géoinformation (LGéo-GE; RS L 1 46) a été adoptée par le Grand conseil.

Pour rappel, l'exposé des motifs de la loi indiquait que "*dans la société actuelle de l'information et du savoir, les géodonnées et les géoinformations sont à la base de la plupart des décisions, mesures et planifications émanant des autorités et des milieux économiques et scientifiques*". L'objectif de la loi est notamment "*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 du projet de règlement méritent d'être relevées :

L'art. 5 al. 2 litt. f et k : La Direction de l'information du territoire est notamment chargée "*de veiller à ce que les données du catalogue, ainsi que leur documentation, soient accessibles à la population et puissent être utilisées par chacun, conformément aux buts de la loi cantonale et aux exigences en matière de transparence et de protection des données*" et "*de gérer les relations avec les utilisateurs en particulier dans le cadre de l'application des conditions d'utilisation, la conclusion de conventions de reversement avec des tiers, ainsi que de tout contrat permettant un accès élargi à l'infrastructure cantonale de données géographiques*".

L'art. 6 prévoit:

¹ *Une entité compétente est désignée pour la saisie, la mise à jour et la gestion de chacune des données du catalogue, selon l'article 8 de la loi cantonale.*

² *Le catalogue indique, pour chaque donnée d'intérêt cantonal, une entité compétente.*

³ *Si la saisie, la mise à jour et la gestion de données d'intérêt cantonal sont partagées sur plusieurs entités compétentes, le catalogue les indique et mentionne celle qui en assumera la responsabilité.*

⁴ *Les entités compétentes sont responsables de fournir à la direction les données du catalogue et leur documentation ainsi que leurs mises à jour, conformément aux exigences qualitatives et techniques fixées et dans les délais prescrits.*

⁵ *A défaut, la saisie, la mise à jour et la gestion d'une donnée d'intérêt cantonal incombe à son service spécialisé au sens de l'article 7.*

⁶ *Elles désignent en leur sein un référent en matière de géoinformation.*

L'art. 10 a trait au catalogue des données et décrit les types de géodonnées figurant dans les annexes au règlement. Son al. 3 prévoit ce qui suit :

En application de l'article 5, alinéa 3 de la loi cantonale, lorsque les données du catalogue constituent des données personnelles au sens de la législation sur la protection des données, l'obligation d'annonce au catalogue des fichiers au sens de l'article 43 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, ne s'applique pas au traitement de ces données.

Le chapitre IV du projet a trait aux exigences qualitatives et techniques des géodonnées. Son art. 19 intitulé "assistance" prévoit que "Lorsqu'une entité compétente détient des données utiles à la gestion d'une donnée du catalogue d'une autre entité compétente, elle les transmet sans frais."

L'art. 23 al. 2 du projet dispose que "Pour les données du catalogue figurant aux annexes 1, 2 et 4 et portant sur le territoire genevois, les données originales doivent être gérées dans une infrastructure se trouvant en Suisse. L'exploitant de cette infrastructure doit avoir son siège en Suisse. Si l'exploitant est un tiers, un contrat doit garantir à l'entité compétente qu'elle peut accéder aux données à tout moment".

Le chapitre V (art. 25 à 33) règle les questions d'accès et d'utilisation des données. L'art. 25 prévoit 3 niveaux d'accès: les données accessibles au public (niveau A), partiellement accessibles au public (niveau B), non accessibles (niveau C) qui sont précisés aux art. 26 à 28 du projet.

L'art. 29 vise l'utilisation prohibée des données:

¹ *L'accès aux données du catalogue peut être restreint ou refusé en cas d'utilisation excessive, inappropriée ou abusive.*

² *L'organe opérationnel technique interne en matière de géomatique mentionné à l'article 9 du présent règlement peut surveiller le libre accès à l'aide d'instruments adéquats, incluant la saisie d'adresses IP, en vue d'empêcher une utilisation excessive, inappropriée et abusive.*

³ *En cas d'utilisation prohibée des données du catalogue ou de violation des conditions d'utilisation applicables, une procédure de régularisation est ouverte d'office a posteriori par l'entité compétente concernée au sens de l'article 6 du présent règlement.*

⁴ *Si aucune procédure de régularisation n'aboutit, celle-ci sollicite la direction qui :*

a) *prononce le retrait de tout ou partie des droits d'accès;*

b) ordonne la destruction des données ou la confiscation des supports de données chez l'utilisateur indépendamment d'éventuelles poursuites pénales.

⁵ La direction peut appliquer pour le surplus les mesures et sanctions prévues par l'article 51 de l'ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008.

L'art. 30 concerne les accès aux autorités fédérales, cantonales et communales:

¹ Les données de niveau A sont librement accessibles à l'ensemble des autorités fédérales, cantonales et communales.

² Un accès aux données de niveau B est accordé aux autorités fédérales, cantonales et communales lorsqu'elles font valoir un intérêt public et qu'elles peuvent sauvegarder les intérêts liés au maintien du secret.

³ Un accès aux données de niveau C est accordé aux collaborateurs et aux collaboratrices des autorités fédérales, cantonales et communales lorsqu'une disposition légale ou réglementaire le prévoit et qu'ils ou elles en ont la nécessité pour s'acquitter de leur tâche légale.

L'art. 32 dispose: " Le service qui bénéficie de l'accès aux données s'assure du respect des conditions générales d'utilisation, des dispositions relatives à la protection des données et au maintien du secret ainsi que des éventuelles prescriptions d'utilisation établies."

Ces dispositions seront reprises en tant que de besoin dans l'appréciation.

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 un double but: d'une part, favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique, et d'autre part, protéger les droits fondamentaux des personnes physiques et morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant (art. 1 al. 2 LIPAD).

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 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.

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

Deux des buts du projet de règlement intéressent particulièrement le Préposé cantonal: l'établissement d'un catalogue des données d'intérêt cantonal, regroupant les données nécessaires aux politiques publiques, organisé en annexes, et la définition des exigences de qualité et d'accès aux données, en précisant des niveaux d'accès pour assurer la transparence et la protection des informations sensibles.

Dans le bref délai qui leur est imparti, les Préposés relèvent tout d'abord que l'établissement d'un catalogue de géodonnées qui prévoit une accessibilité différenciée aux données (données accessibles au public, partiellement accessibles au public et non accessibles) est une forme d'application du principe de transparence prévu par la LIPAD. En effet, c'est au terme d'une pesée des intérêts en présence que des données (personnelles ou non) sont cataloguées selon l'un des niveaux d'accessibilité. Une attention toute particulière doit donc être apportée à cette classification, étant précisé qu'une partie importante de la classification découle de l'Ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008 (OGéo; RS 510.620).

Les Préposés soulignent, tout comme ils l'avaient fait dans leur avis relatif au projet de loi sur la géoinformation, que le risque principal d'un tel catalogue a trait à 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. En effet, 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).

Ceci étant précisé, les Préposés notent que l'art. 5 al. 2 litt. f et k du projet de règlement donne la compétence à la Direction de l'information du territoire de veiller à ce que les données du catalogue, ainsi que leur documentation, soient accessibles à la population et puissent être utilisées par chacun, conformément aux buts de la loi cantonale et aux exigences en matière de transparence et de protection des données; la même Direction doit également gérer les relations avec les utilisateurs en particulier dans le cadre de l'application des conditions d'utilisation, la conclusion de conventions de reversement avec des tiers, ainsi que de tout contrat permettant un accès élargi à l'infrastructure cantonale de données géographiques. La responsabilité du catalogue en matière de transparence et de protection des données incombe donc à la Direction de l'information du territoire. Par ailleurs, les art. 6 et 7 du projet définissent les compétences par donnée figurant au catalogue. Cette répartition claire des responsabilités (en cas de mise à jour ou de conflit de données) est à saluer.

L'art. 10 du projet de règlement a trait au contenu du catalogue des données d'intérêt cantonal, et prévoit que les données sont listées dans des annexes au règlement. L'art. 10 al. 3 du projet de règlement introduit une exception à l'art. 43 LIPAD formulée ainsi: "*lorsque*

les données du catalogue constituent des données personnelles au sens de la législation sur la protection des données, l'obligation d'annonce au catalogue des fichiers au sens de l'article 43 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, ne s'applique pas au traitement de ces données". Les Préposés s'étaient prononcés sur une telle exemption dans leur avis relatif au projet de loi sur la géoinformation. Ils avaient noté que *"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"*. En effet, le but du catalogue des fichiers prévu par la LIPAD est de donner de la visibilité pour les citoyens concernant les données personnelles traitées par les institutions publiques. Dès lors que les données sont listées dans des annexes au règlement sur la géoinformation, cette obligation est remplie. Cette exemption est par ailleurs prévue au niveau fédéral, le message indiquant *"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"* (FF 2017 p. 6749). Cette dernière précision pourrait être apportée à l'art. 10 al. 3 du projet.

S'agissant du chapitre IV de la loi, la précision des dispositions qui y figurent est à saluer; elle de nature à assurer l'exactitude des données. Selon la compréhension des Préposés, les art. 19 et 20 du projet de règlement pourraient avoir trait à des communications de données personnelles; si tel est le cas, les principes de protection des données (dont la finalité) doivent être respectés. Les Préposés notent que l'art. 23 al. 2 du projet va dans le sens de la souveraineté numérique.

Le chapitre V (art. 25 à 33) règle les questions d'accès et d'utilisation des données. L'art. 25 prévoit 3 niveaux d'accès: les données accessibles au public (niveau A), partiellement accessibles au public (niveau B), non accessibles (niveau C). S'il y a une présomption d'accessibilité pour les données classées A, des restrictions sont toutefois possibles sur décision du Conseil d'Etat. Les motifs limitant l'accès sont concordants avec les exceptions à la transparence prévues par l'art. 26 LIPAD.

S'agissant des données partiellement accessibles au public, les secrets ou intérêts privés prépondérants doivent être préservés. La protection des données personnelles peut être considérée comme un intérêt privé prépondérant. Aucun accès n'est prévu, s'agissant des données classées niveau C. Quatre annexes au règlement (dont une reprend la classification de l'Ordonnance fédérale sur la géoinformation du 21 mai 2008) détaillent, par donnée, le niveau de classification.

L'art. 29 du projet de règlement vise les situations où une utilisation prohibée des données intervient. Son alinéa 2 comprend une disposition relative à la surveillance: *"L'organe opérationnel technique interne en matière de géomatique mentionné à l'article 9 du présent règlement peut surveiller le libre accès à l'aide d'instruments adéquats, incluant la saisie d'adresses IP, en vue d'empêcher une utilisation excessive, inappropriée et abusive"*. Cette disposition met en application l'art. 13 al. 4 de la loi qui prévoit: *"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."* La saisie d'adresse IP constitue un traitement de données personnelles, qui doit en respecter les principes. Il est ainsi nécessaire d'informer les utilisateurs de la possibilité de ce suivi dans les prescriptions d'utilisation.

L'art. 30 vise la communication de données entre autorités. Les Préposés relèvent que si les alinéas 2 et 3 visent des données de niveau B et C qui sont des données personnelles, les conditions de transmission devraient s'aligner sur ce que l'art. 39 al. 1 LIPAD prévoit. Une précision concernant les données personnelles pourrait figurer dans la disposition.

Les autres dispositions du projet n'apparaissant pas viser directement des questions de transparence ou de protection des données, elles ne font pas l'objet d'un commentaire.

* * * * *

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