



Projet de modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC)

Avis du 23 avril 2025

Mots clés: veille législative, protection des données personnelles, données sensibles, données du personnel de l'Etat.

Contexte: En date du 2 avril 2025, le Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) a sollicité l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé cantonal) concernant un projet de modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC), qui comprend, notamment, un nouvel article 2B sur le traitement des données personnelles. Une modification du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire B (RStCE) est également prévue, portant notamment sur l'introduction d'un nouvel article 2B, lequel a le même contenu.

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 2 avril 2025, le Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) a sollicité l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé cantonal) concernant un projet de modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC), qui comprend, notamment, un nouvel article 2B sur le traitement des données personnelles. Une modification du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire B (RStCE) est également prévue, portant notamment sur l'introduction d'un nouvel article 2B, lequel a le même contenu.

Le DF a indiqué que *"l'article 2B RPAC a pour effet d'anticiper le nouvel article 2D LPAC, qui a été adopté par le Grand-Conseil dans le cadre de la loi 13347 (modification de la LIPAD), et il sera abrogé après l'entrée en vigueur de cette dernière. Il n'en va pas de même de l'article 2B RStCE, dès lors qu'il n'y a pas encore de bases légale formelle à cet égard.*

L'article 2B RPAC reprend l'article 2D LPAC, avec les modifications suivantes:

- *al. 2 lit. g: il est précisé que l'employeur peut traiter des données personnelles sensibles notamment pour assurer une planification des objectifs, un pilotage et un contrôle des risques associés aux lettres a à f au moyen d'analyses de données, de comparaison, de rapports et de plans de mesure;*
- *al. 3: il est ajouté que l'employeur peut également traiter les données personnelles sensibles dans un système d'information".*

Le DF a ajouté que *"ces modifications – une fois le projet de règlement adopté et la loi 13347 entrée en vigueur – nécessiteront une modification de la LPAC pour compléter l'article 2D*

LPAC, aux côtés d'une modification de la loi sur l'instruction publique (LIP) pour introduire une base légale formelle pour le traitement de données personnelles".

Dans le cadre du projet de refonte de la LPAC, les Préposés s'étaient déjà prononcés, sur une version sensiblement différente, par le biais d'un art. 9 LPAC, en regard de la densité normative exigée en cas de base légale pour le traitement de données personnelles sensibles, dans un avis du 8 juin 2022. Il ressortait de ce dernier qu'en cas de traitement de données personnelles sensibles, la tâche devait clairement être définie dans la loi. Le projet de l'art. 9 LPAC ne faisait qu'insérer une délégation en faveur du Conseil d'Etat pour déterminer le type de données qui pouvaient être traitées et la manière dont le traitement devait s'effectuer. La formulation de l'alinéa 1 qui ne se référait qu'aux données personnelles, y compris sensibles, dont l'employeur avait besoin *"pour exécuter les tâches qui lui sont assignées par la présente loi"*, méritait d'être précisée et les finalités pour lesquelles des données sensibles pouvaient être traitées, indiquées.

A la suite de cet avis et d'échanges de courriels, le Préposé cantonal avait suggéré la teneur suivante pour l'art. 9 du projet de la LPAC, accentuant la rédaction sur les données personnelles sensibles:

Art. 9 Traitement de données

¹ *L'employeur traite les données personnelles au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, dans la mesure nécessaire à la réalisation des tâches qui lui sont assignées par la présente loi.*

² *Il peut traiter des données personnelles sensibles au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, notamment pour:*

- a) *déterminer les effectifs nécessaires;*
- b) *recruter du personnel afin de garantir les effectifs nécessaires;*
- c) *évaluer l'état de santé à l'engagement des candidates et candidats ainsi que pendant les rapports de travail pour déterminer la capacité de travail;*
- d) *gérer le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel, établir les dossiers du personnel et gérer les communications adressées aux assurances sociales;*
- e) *promouvoir le développement professionnel des membres du personnel;*
- f) *mettre en place et optimiser les conditions de travail du personnel pour prévenir les accidents professionnels et veiller à préserver la santé des membres du personnel;*
- g) *assurer une planification, un pilotage et un contrôle au moyen d'analyses de données, de comparaisons, de rapports et de plans de mesures;*
- h) *gérer des actes de procédure ou des décisions d'autorités concernant les rapports de travail.*

³ *L'employeur peut traiter les données visées à l'alinéa 2 dans un système d'information.*

⁴ *Les modalités relatives au traitement des données sont fixées par règlement.*

L'art. 2B du projet présentement soumis prévoit ce qui suit:

Art. 2B Traitement de données personnelles (nouveau)

¹ *L'employeur traite les données personnelles au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, dans la mesure nécessaire à la réalisation des tâches qui lui sont assignées par la loi et le présent règlement.*

² *L'employeur peut traiter des données personnelles sensibles au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, notamment pour:*

- a) *déterminer les effectifs nécessaires;*
- b) *recruter du personnel afin de garantir les effectifs nécessaires;*
- c) *évaluer l'état de santé à l'engagement des candidates et candidats ainsi que pendant les rapports de travail pour déterminer la capacité de travail ou l'aptitude au travail, dans le respect du secret médical;*
- d) *gérer le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel, établir les dossiers du personnel et gérer les communications adressées aux assurances sociales;*

- e) *promouvoir le développement professionnel des membres du personnel;*
- f) *mettre en place et optimiser les conditions de travail pour prévenir les maladies et accidents professionnels du personnel et veiller à préserver sa santé;*
- g) *assurer une planification des objectifs, un pilotage et un contrôle des risques associés aux lettres a à f, au moyen d'analyses de données, de comparaisons, de rapports et de plans de mesures;*
- h) *gérer des actes de procédure ou des décisions d'autorités concernant les rapports de travail.*

³ *L'employeur peut traiter les données visées à l'alinéa 1 dans un système d'information. Il peut procéder de même pour des données personnelles sensibles lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des buts visés à l'alinéa 2.*

Cette disposition, comme mentionné dans le contexte ci-dessus, a pour effet d'anticiper le nouvel article 2D LPAC, qui a été adopté par le Grand-Conseil dans le cadre de la loi 13347 (modification de la LIPAD); il sera abrogé après l'entrée en vigueur de cette dernière.

L'art. 2D nLPAC a la teneur suivante:

Art. 2D Traitement de données personnelles (nouveau)

¹ *L'employeur traite les données personnelles au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, dans la mesure nécessaire à la réalisation des tâches qui lui sont assignées par la présente loi.*

² *L'employeur peut traiter des données personnelles sensibles au sens de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, notamment pour:*

- a) *déterminer les effectifs nécessaires;*
- b) *recruter du personnel afin de garantir les effectifs nécessaires;*
- c) *évaluer l'état de santé à l'engagement des candidates et candidats ainsi que, pendant les rapports de travail, pour déterminer la capacité de travail;*
- d) *gérer le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel, établir les dossiers du personnel et gérer les communications adressées aux assurances sociales;*
- e) *promouvoir le développement professionnel des membres du personnel;*
- f) *mettre en place et optimiser les conditions de travail pour prévenir les maladies et accidents professionnels du personnel et veiller à préserver sa santé;*
- g) *assurer une planification, un pilotage et un contrôle au moyen d'analyses de données, de comparaisons, de rapports et de plans de mesures;*
- h) *gérer des actes de procédure ou des décisions d'autorités concernant les rapports de travail.*

³ *Lors de recrutements, l'employeur peut, avec l'accord de la personne candidate, lui faire passer des tests de personnalité ou utiliser le profilage. Les résultats de ces tests ou du profilage doivent être détruits dans un délai de 12 mois.*

⁴ *L'employeur peut traiter les données visées à l'alinéa 1 dans un système d'information.*

⁵ *Les modalités relatives au traitement des données sont fixées par règlement.*

Par ailleurs, le DF a indiqué aux Préposés que "*[c]es modifications, une fois le projet de règlement adopté et la LIPAD en vigueur, nécessiteront une modification de la LPAC pour compléter l'article 2D LPAC, aux côté des modifications de la loi sur l'instruction publique, pour introduire une base légale formelle pour le traitement des données personnelles*".

Une version définitive de l'art. 2B RPAC a été soumise aux Préposés le 2 avril 2025, le DF sollicitant formellement leur avis au sens de l'art. 56 al. 3, litt. e LIPAD.

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 des 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.

3. Appréciation

Les Préposés relèvent que les traitements de données dont il est question à l'art. 2B du projet de modification se rapportent tant à des données personnelles "ordinaires" (al. 1) qu'à des données personnelles sensibles (al. 2), selon le texte même dudit règlement.

S'agissant de la base légale, l'art. 35 al. 2 LIPAD prévoit que "*des données personnelles sensibles ou des 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*". Deux conditions cumulatives sont donc requises: une loi qui définisse clairement la tâche considérée et un traitement qui soit absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche. L'alternative au caractère indispensable à l'accomplissement de la tâche est la nécessité du traitement et la présence du consentement. Il est précisé que ces deux critères ne dispensent pas de l'obligation d'avoir une tâche clairement définie dans la loi.

Au vu de ce qui précède, les Préposés constatent que, s'agissant du traitement des données personnelles sensibles, la LPAC actuelle ne contient pas de disposition formelle en la matière, l'art. 9 LPAC (projet de refonte), sur lequel ils s'étaient prononcés par avis du 8 juin 2022, ayant été retiré. Cependant, ils prennent note du fait que lorsque la nLIPAD, adoptée le 3 mai 2024, sera en vigueur, un nouvel art. 2D LPAC le sera également, qui constituera donc bien une base légale formelle en la matière. A ce propos, l'art. 2B RPAC sur lequel les Préposés doivent se prononcer, anticipe et reprend l'article 2D nLPAC. Il modifie cependant la lettre g de son alinéa 2 en précisant que l'employeur peut traiter des données personnelles sensibles notamment pour "*assurer une planification des objectifs, un pilotage et un contrôle des risques associés aux lettres a à f au moyen d'analyses de données, de comparaison, de rapports et de plans de mesure*". De même, l'alinéa 3 ajoute que "*l'employeur peut également traiter les données personnelles sensibles dans un système d'information*".

Ceci étant précisé, les Préposés remarquent que pour répondre aux exigences de l'art. 35 al. 2 LIPAD, des données personnelles sensibles ou des 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. En l'occurrence, et malgré la densité normative dont il fait preuve, l'art. 2B al. 2 RPAC dans son ensemble ne saurait être suffisant pour respecter la LIPAD, puisqu'il ne fait qu'introduire une base légale matérielle pour le traitement considéré; les exigences imposées par la LIPAD ne seront donc respectées que dès l'entrée en vigueur de l'art. 2D LPAC, avec les modifications idoines et une densité normative suffisante, comme d'ailleurs les Préposés l'avaient déjà mentionné dans leur avis du 8 juin 2022 concernant l'art. 9 LPAC (projet de refonte).

Ceci étant rappelé, l'art. 2B al. 2 litt. g RPAC fait partie d'une liste exemplative qui explicite pour quels buts l'employeur peut traiter des données personnelles sensibles au sens de la LIPAD. Cette liste couvre les tâches principales de l'employeur. Les Préposés rappellent que si la tâche est clairement indiquée dans la loi, les buts, eux, peuvent se situer dans un règlement, pour autant que le traitement en question soit absolument indispensable et apte à

atteindre l'objectif fixé ou s'il est nécessaire et intervient avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée. En l'occurrence, les Préposés sont d'avis que c'est le cas ici.

Quant à l'alinéa 3, il prévoit la possibilité de traiter les données visées à l'alinéa 1 par un système d'information. Au sein de l'administration, il s'agit, par exemple, du système d'information sur les ressources humaines (SIRH), afin de gérer et automatiser les processus RH tels que la paie, le suivi du temps et l'administration des avantages sociaux des collaborateurs. Étant donné qu'en pratique, des données personnelles sensibles sont également traitées par des systèmes d'information, cet alinéa 3 en prévoit aussi la possibilité, ce que les Préposés saluent.

Au demeurant, selon la LIPAD, le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. A ce propos, les Préposés constatent que l'art. 2B al. 1 RPAC l'autorise "*dans la mesure nécessaire à la réalisation des tâches qui lui sont assignées par la loi et le présent règlement*". L'exigence de la finalité du traitement est ainsi respectée, de même que les autres principes préconisés en la matière par la LIPAD. S'agissant de données non sensibles, le fait que seul actuellement un règlement prévoit le traitement respecte les exigences en la matière. *A fortiori*, son abrogation à venir au profit de l'art. 2D LPAC n'aura pas de répercussion contraire.

Au vu de ce qui précède et en résumé, les Préposés sont d'avis que, s'agissant des modifications de l'art. 2B RPAC qui concernent le traitement des données personnelles sensibles, les exigences de la LIPAD seront respectées, pour autant que la nLPAC en reprenne le contenu dans son art. 2D, modifié de manière adéquate et respectant une densité normative suffisante. Pour ce qui a trait au traitement de données personnelles non sensibles, les Préposés constatent que l'art. 2B RPAC est conforme à la LIPAD, tant en ce qui concerne son alinéa 1 que l'alinéa 3 *in initio*.

Les Préposés se doivent de préciser, par contre, que les précédents raisonnements ne pourront nullement s'appliquer de manière identique en ce qui concerne l'art. 2B RStCE, malgré sa formulation identique prévue. Le fait qu'aucune base légale formelle n'existe encore modifie bien sûr l'analyse à faire en regard des exigences de la LIPAD.

* * * * *

Les Préposés remercient le Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Alexandra Stampfli Haenni
Juriste