



Projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises

Avis du 24 novembre 2025

Mots clés: veille législative, données personnelles, données personnelles sensibles, traitement, entraide administrative, entreprises, allègement des coûts

Contexte: En date du 6 novembre 2025, l'Office cantonal de l'économie et de l'innovation (OCEI), au sein du Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE), a sollicité l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé cantonal) concernant un projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises, qui comprend notamment une norme relative au traitement des données personnelles (art. 21 du projet de loi - PL -) et une autre concernant l'entraide administrative (art. 22 PL).

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

1. Caractéristiques de la demande

Par courrier électronique du 6 novembre 2025, l'Office cantonal de l'économie et de l'innovation (OCEI), au sein du Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE), a requis l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé cantonal) concernant un projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises, qui comprend notamment une norme relative au traitement des données personnelles (art. 21 du projet de loi - PL -) et une autre concernant l'entraide administrative (art. 22 PL).

Le DEE a indiqué ce qui suit: *"Notre département a élaboré un nouveau projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises. Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité de la loi fédérale sur l'allègement des charges administratives des entreprises (LACRE), du 29 septembre 2023 (RS 930.31 – LACRE) et permet, à l'échelle cantonale, de répondre aux enjeux soulevés dans la motion M 3024 adoptée le 3 octobre 2025 par le Grand Conseil. Il vise à alléger les coûts supportés par les entreprises au travers de deux mécanismes:*

- 1. En premier lieu, le projet établit des principes généraux pour l'élaboration des actes normatifs cantonaux, en veillant notamment à ce que les autorités privilégient l'option offrant le meilleur rapport coût-utilité pour les entreprises et à ce que la réglementation soit proportionnée pour les PME.*
- 2. En second lieu, il instaure un dispositif d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) permettant d'évaluer les coûts directs et indirects, uniques et récurrents, que devraient assumer les entreprises actives dans le canton de Genève en cas d'adoption de l'acte normatif cantonal considéré, mais également les opportunités de simplification législative et administrative y associées.*

L'article 13 de la loi confère la compétence d'effectuer l'analyse d'impact de la réglementation approfondie à l'autorité compétente (à savoir le département chargé de l'économie), sous la responsabilité du département à l'origine du projet d'acte normatif. Lorsque l'autorité compétente n'est pas à même de réaliser une analyse d'impact de la réglementation approfondie en raison de son ampleur ou de la nécessité d'un savoir-faire technique particulier, l'article 15 de la loi prévoit que la réalisation de tout ou partie de l'analyse approfondie peut être confiée à un tiers après consultation du département à l'origine du projet d'acte normatif. Compte tenu de la diversité des thèmes analysés, aucune règle détaillée n'est fixée par la loi quant à la méthodologie à utiliser. Toutefois, les possibilités envisageables (liste non exhaustive) sont les suivantes:

- *Réalisation d'entretiens semi-directifs avec un échantillon aussi représentatif que possible:*
 - a) d'entreprises;*
 - b) d'associations économiques;*
 - c) d'autres acteurs du terrain connaissant le point de vue des entreprises (sociétés de conseil, fiduciaires, p. ex.) et, le cas échéant;*
 - d) d'autres parties prenantes (associations de protection des consommateurs p. ex.).*
- *Organisation d'un ou de plusieurs ateliers pour élaborer et évaluer les possibilités d'allégement (cf. « Check-up de la réglementation », ch. 2.11, lien).*
- *Réalisation d'une enquête (en ligne) auprès des entreprises (qui implique toutefois une charge relativement lourde, y compris pour le secteur concerné).*
- *Réalisation d'études de cas d'entreprises, afin de mettre en évidence les charges et les allégements possibles sur la base de cas concrets.*

Dans le cadre de ces analyses d'impact approfondies, le département en charge de l'économie pourra ainsi être amené à rechercher des informations et à recueillir des données auprès d'autres autorités administratives ou toutes autres parties prenantes. Au vu de la multitude des champs d'application possibles des futures actes normatifs concernés, il est toutefois impossible en l'état de déterminer avec précision les autorités/parties qui devront être consultées et les données qui pourront être nécessaires à ces analyses d'impact. Il est ainsi nécessaire de prévoir la possibilité pour les autorités administratives de collaborer entre elles et de se transmettre les informations nécessaires à l'exécution de la mission qui leur est confiée par le projet de loi, tout en garantissant la transparence de cet échange d'informations et la protection des données personnelles".

Les art. 21 et 22 PL présentement soumis prévoient ce qui suit:

Art. 21 Traitement de données personnelles

¹ *L'autorité compétente recueille et traite les données personnelles, y compris sensibles, nécessaires à la réalisation des analyses d'impact de la réglementation, conformément aux tâches qui lui sont confiées par la présente loi.*

² *Les rapports d'analyse d'impact de la réglementation rendus publics ne contiennent pas de données personnelles.*

³ *Les données collectées sont détruites ou rendues anonymes dès que la finalité du traitement le permet, mais au plus tard lorsque le rapport d'analyse d'impact de la réglementation est définitif.*

Art. 22 Entraide administrative

¹ *Les offices et services de l'administration cantonale et les communes fournissent gratuitement à l'autorité compétente, sur demande écrite et motivée et pour autant qu'aucune disposition légale ne s'y oppose, les renseignements et les données nécessaires à la réalisation d'analyses d'impact de la réglementation.*

² *Dans ce contexte, la communication de données personnelles, y compris sensibles, à l'autorité compétente est autorisée aux conditions de l'article 39 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001.*

³ *Les secrets spéciaux sont réservés.*

Il a été indiqué à l'appui de l'art. 21 PL: "L'alinéa 1 de cette disposition vise à ancrer dans la loi le principe de la collecte des données nécessaire à l'accomplissement des tâches dévolues à l'autorité compétente. En application du principe de proportionnalité, l'alinéa 2 prévoit la destruction ou l'anonymisation des données lorsque la finalité de traitement est réalisée. Tel est réputé être le cas lorsque le rapport de l'analyse d'impact de la réglementation est finalisé. L'alinéa 3 sert à garantir qu'aucune donnée personnelle ne soit communiquée dans le cadre du rapport".

Quant à l'art. 22 PL, le DEE a mentionné ce qui suit: "L'alinéa 1 rappelle le principe général de l'entraide administrative et spécifie ses modalités concrètes dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi. Il est prévu que les demandes d'entraide devront être motivées par l'autorité compétente. Celles-ci pourront être adressées à toutes les autorités cantonales et aux communes, en fonction des données nécessaires à la réalisation des analyses d'impact de la réglementation. Il convient de mentionner ici qu'il n'est pas possible de mentionner spécifiquement l'un ou l'autre office de l'administration cantonale dans cette disposition dans la mesure où il n'est pas possible d'anticiper quelles seront les données nécessaires eu égard à la grande variété d'actes normatifs pouvant potentiellement toucher les entreprises. L'alinéa 2 rappelle le cadre applicable à la transmission de données personnelles et prévoit que l'autorité compétente est autorisée à en solliciter au titre de l'entraide prévue à l'alinéa 1. L'alinéa 3 rappelle et réserve expressément l'existence de secrets spéciaux pouvant faire obstacle à la communication de données au sens de l'alinéa 1. Il s'agit par exemple du secret statistique et du secret fiscal".

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).

Le **traitement** se définit comme "toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données" (art. 4 litt. e LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de **principes généraux** régissant 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 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.

Art. 39 Communication

A une autre institution publique soumise à la loi

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.

3. Appréciation

Les Préposés relèvent en premier lieu que le projet de loi s'inscrit dans la continuité de la loi fédérale sur l'allègement des charges administratives des entreprises, du 29 septembre 2023 (LACRE; RS 930.31). Son but consiste à alléger, pour les entreprises actives dans le canton de Genève, les coûts induits par la réglementation cantonale envisagée (art. 1 PL).

Deux mécanismes sont instaurés pour répondre à cet objectif: l'établissement de principes généraux pour l'élaboration des actes normatifs cantonaux et un dispositif d'analyse d'impact de la réglementation (AIR).

A propos de ce dernier, l'**art. 21 PL** (qui a trait au traitement des données personnelles), prévoit, à son **al. 1**, que l'autorité compétente recueille et traite les données personnelles, y compris sensibles, nécessaires à la réalisation des analyses d'impact de la réglementation, conformément aux tâches qui lui sont confiées par la présente loi.

Les Préposés constatent que cet alinéa entend ancrer dans la loi le principe du traitement des données nécessaire à l'accomplissement des tâches dévolues à l'autorité compétente. Cela étant, il sied de remarquer que le terme "collecter" est inutile, dès lors que le traitement couvre toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données (art. 4 litt. e LIPAD).

Il est envisagé que peuvent aussi être traitées des données personnelles sensibles. A ce propos, 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.

Les Préposés sont d'avis que les tâches considérées apparaissent clairement définies. En revanche, il conviendrait de cibler plus précisément les données personnelles sensibles dont le traitement pourrait être envisagé ou de prévoir le consentement des entreprises

concernées. S'agissant d'entreprises, le législateur pense ainsi certainement aux poursuites ou sanctions pénales/administrative dont pourrait faire l'objet une entreprise.

L'art. 21 al. 2 PL précise que les rapports d'analyse d'impact de la règlementation rendus publics ne contiennent pas de données personnelles. Les Préposés saluent la rédaction de cet alinéa, en ce qu'il sert à garantir qu'aucune donnée personnelle ne soit communiquée dans le cadre du rapport.

Selon **l'art. 21 al. 3 PL**, les données collectées sont détruites ou rendues anonymes dès que la finalité du traitement le permet, mais au plus tard lorsque le rapport d'analyse d'impact de la règlementation est définitif. Cet alinéa rappelle le principe de destruction ancré à l'art. 40 LIPAD. Il a le mérite de fixer une limite temporelle: la finalité de traitement est réputée être réalisée lorsque le rapport de l'analyse d'impact de la règlementation est finalisé. Les Préposés comprennent que le principe de destruction des données s'applique aussi aux données collectées au sens de l'art. 22 PL. De la sorte, il conviendrait de préciser ce point.

L'entraide administrative prend place à **l'art. 22 PL**. **L'al. 1** rappelle le principe général de l'entraide administrative et spécifie ses modalités concrètes dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi. De la sorte, il indique que les demandes d'entraide devront être motivées par l'autorité compétente. Celles-ci pourront être adressées à toutes les autorités cantonales et aux communes, en fonction des données nécessaires à la réalisation des analyses d'impact de la règlementation.

L'art. 22 al. 2 PL prévoit que la communication de données personnelles, y compris sensibles, à l'autorité compétente est autorisée aux conditions de l'art. 39 LIPAD. Cette disposition a trait aux situations de communications de renseignements "sur demande" et non spontanées. L'art. 39 al. 1 LIPAD autorise une institution publique à communiquer des données personnelles à une autre institution publique – ce qui est présentement le cas – que si, cumulativement, l'institution requérante démontre que le traitement qu'elle entend faire des données sollicitées satisfait aux exigences prévues aux articles 35 à 38 (litt. a) et si la communication des données considérées n'est pas contraire à une loi ou un règlement (litt. b). Les Préposés saluent le renvoi à l'art. 39 LIPAD, ce qui impliquera une démonstration par l'autorité requérante, dans chaque hypothèse de communication de données personnelles, d'un traitement conforme aux principes garantis par la LIPAD.

L'art. 22 al. 3 PL réserve expressément les secrets spéciaux 3 pouvant faire obstacle à la communication de données au sens de l'alinéa 1. Il pourrait par exemple s'agir du secret statistique ou du secret fiscal. Cet alinéa n'appelle pas de commentaire particulier.

Les Préposés estiment que l'entraide administrative prévue à l'art. 22 PL offre une sorte de blanc-seing à obtenir des renseignements sur une entreprise spécifique, alors même que l'objectif est d'évaluer l'impact d'une loi sur les entreprises en général. En conséquence, ils sont d'avis qu'il conviendrait d'ajouter un alinéa qui préciserait que, s'il est possible d'atteindre le même but avec des données anonymisées, il est exclu de transmettre des données non anonymisées.

* * * * *

Le Préposé cantonal remercie le Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE) de l'avoir consulté et se tient à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Joséphine Boillat
Préposée adjointe