



## **Requête en constatation d'un traitement illicite de données personnelles**

### **Recommandation du 6 novembre 2025**

#### **I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate:**

1. Dans un courrier daté du 23 septembre 2025, Me A, représentant les intérêts de M. X (ci-après : le requérant), a saisi le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : le Préposé cantonal) exposant ce qui suit :
  - La Directrice de la direction administrative et juridique de l'Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) a informé le bailleur du requérant, dans le cadre d'une procédure administrative ouverte à l'encontre du requérant, que ce dernier a exploité à des fins commerciales, dans le cadre de l'exploitation d'un salon éclaté au sens de l'art. 8 de la loi sur la prostitution du 17 décembre 2009 (LProst ; RSGe I 2 49), l'appartement sis xxx à Genève. Les informations transmises sont, selon le requérant, inexactes, car il n'aurait jamais sous-loué cet appartement à un tiers.
  - De plus, l'OCLPF a écrit à l'ensemble des bailleurs du requérant, sans disjoindre les causes, si bien que « *des informations sensibles, notamment le reproche d'un comportement illicite, ont été communiqués à de nombreux tiers* ».
  - N'ayant pas été consulté, le requérant considère que l'art. 39 al. 10 LIPAD a été violé, tout comme les art. 35 al. 2 et 36 al. 1 litt. b. Il sollicite le constat du caractère illicite du traitement de données, ainsi que la rectification des données inexactes, en vertu des art. 47 al. 1 litt. c et al. 2 litt. b LIPAD.
2. Conformément à l'art. 49 al. 1 LIPAD, le Préposé cantonal a transmis la demande à la responsable LIPAD du Département du territoire (DT) pour détermination, par courriel du 3 octobre 2025.
3. Le 10 octobre 2025, le DT a adressé sa détermination au Préposé cantonal. Il a indiqué, en substance, ce qui suit :
  - Le 16 septembre 2025, l'OCLPF a ouvert une procédure de contrôle en vue de déterminer si les faits décrits, d'une part dans l'arrêt de la chambre administrative de la Cour de Justice du , rendu suite à une décision du Département des institutions et du numérique (DIN) ordonnant au requérant de cesser immédiatement toute activité relevant de la LProst dans plusieurs logements, et, d'autre part, dans un rapport de la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite (BTPI) du , étaient susceptibles de contrevenir à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR ; RSGe L 5 20).
  - Dans l'extrait du procès-verbal de son audition auprès de la BTPI, le requérant énumère les appartements qu'il loue ou sous-loue et mentionne des

logements n'ayant pas été cités dans l'ATA, dont celui sis xxx à Genève. A cet égard, il a déclaré qu'il était locataire de cet appartement, qui était vide depuis son départ chez son frère, précisant qu'il n'avait pas reloué cet appartement.

- Dans le cadre de la procédure de contrôle menée par l'OCLPF, un délai au 15 octobre 2025 a été imparti au requérant pour présenter ses observations écrites et produire les pièces utiles à l'instruction du dossier. Les propriétaires des logements concernés par la procédure sont parties à la procédure et sont invités à se déterminer séparément, y compris le propriétaire de l'appartement sis xxx.
  - S'agissant du cadre normatif, l'OCLPF considère que la LIPAD n'est pas applicable en l'espèce, soulignant que pour les procédures pendantes, les règles relatives à la consultation du dossier sont fixées par les différentes lois de procédure (arrêt du Tribunal fédéral, 1C\_604/2015 du 13 juin 2006) ; il relève que le requérant devrait formuler ses prétentions directement auprès de l'autorité qui, selon lui, aurait violé ses droits, conformément à l'art. 4A LPA. Si par impossible la LIPAD devait s'appliquer au cas d'espèce, l'OCLPF relève que l'information au propriétaire de l'appartement sis xxx est intervenue conformément au droit, eu égard notamment aux éléments mis en lumière par l'arrêt ATA/ et le rapport de la BTPI susmentionné. S'agissant de la jonction des causes, elle se justifie du fait que le requérant exploite un salon de massage éclaté qui implique une implication commune de plusieurs propriétaires dans une procédure présentant une étroite unité de faits. La communication des données est pertinente et nécessaire et s'inscrit dans le cadre de l'art. 44 al. 1 LPA.
4. Par courrier du 15 octobre 2025, le conseil du requérant sollicite le Préposé cantonal pour qu'il intervienne auprès de l'OCLPF afin qu'il ordonne la disjonction des causes. Au vu des reproches graves adressés à l'encontre de son mandant, il considère que les propriétaires d'immeubles doivent avoir accès uniquement aux pièces les concernant et non pas à l'intégralité de la procédure. Me A a joint à ce courrier les observations déposées auprès de l'OCLPF, dans le cadre de la procédure administrative.
5. Conformément à l'art. 49 al. 5 LIPAD, *« le Préposé cantonal instruit la requête de manière informelle, puis il formule, à l'adresse de l'institution concernée et du requérant, une recommandation écrite sur la suite à donner à la requête »*.

## **II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit:**

6. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002, la LIPAD pose le principe de la transparence des institutions publiques. Son but est de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique des citoyennes et des citoyens. A ce titre, la loi leur donne des droits en matière d'accès aux documents en lien avec les activités des institutions publiques.
7. En 2008, la loi a fait l'objet d'une révision importante: la protection des données personnelles a été ajoutée au volet transparence. De la sorte, un autre objectif figure désormais dans le texte: protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant.

8. La LIPAD est applicable aux institutions publiques genevoises, en particulier aux « *pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent* » (art. 3 al. 1 litt. a LIPAD).
9. Selon l'art. 3 al. 3 litt. b LIPAD, « *le traitement de données personnelles par les institutions publiques n'est pas soumis à la présente loi lorsqu'il est effectué par le Conseil supérieur de la magistrature, les juridictions et les autres autorités judiciaires en application des lois de procédure pénale, civile, administrative ou d'entraide judiciaire ou d'autres lois régissant leurs activités, aux fins de trancher les causes dont ils sont ou ont été saisis ou de remplir les tâches de surveillance dont ils sont ou ont été investis, sous réserve de l'article 39, alinéa 3* ». L'exposé des motifs précise à cet égard que cette disposition constitue une clause d'exclusion du champ d'application à raison de l'entité chargée de procéder au traitement, en faveur du pouvoir judiciaire. Il ajoute : « *Il n'est guère possible de définir a priori l'activité juridictionnelle d'une manière plus précise que celle qui figure ici, mais le but visé est d'exclure clairement toute l'activité juridictionnelle du pouvoir judiciaire, seules les activités à caractère non juridictionnel permettant l'application de la loi* » (MGC 2005-2006 X A 8490).
10. 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). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve face à des questions relatives à la protection de données personnelles.
11. 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).
12. La loi énonce un certain nombre de principes généraux régissant la protection des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD), soit en particulier:
- **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.

– **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.

13. L'art. 47 LIPAD détermine les prétentions que toute personne physique ou morale de droit privé peut exiger des institutions publiques à propos des données la concernant, soit qu'elles s'abstiennent de procéder à un traitement illicite, le cas échéant qu'elles mettent fin à un tel traitement et en suppriment les effets, ou qu'elles constatent le caractère illicite de ce traitement, qu'elles détruisent celles qui ne sont pas pertinentes ou nécessaires (sauf disposition légale contraire), rectifient, complètent ou mettent à jour celles qui sont respectivement inexactes, incomplètes ou dépassées, ou fassent figurer, en regard de celles dont ni l'exactitude ni l'inexactitude ne peuvent être prouvées, une mention appropriée, à transmettre également lors de leur communication éventuelle.

14. Selon l'art. 49 LIPAD, une institution publique qui n'entend pas donner suite à une prétention fondée sur les art. 44, 47 ou 48 LIPAD doit transmettre la requête au Préposé cantonal avec ses observations, afin qu'il rende une recommandation écrite à son attention et à celle du requérant.

15. L'art. 1 al. 1 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; RSGe E 5 10), prévoit que la LPA contient les règles générales de procédure s'appliquant à la prise de décision par les autorités.

16. Son art. 3 réserve les dispositions de procédure du droit fédéral, ainsi que les dispositions spéciales de procédure instituées par d'autres lois cantonales (art. 3 LPA).

17. Le chapitre III de la LPA a trait à l'établissement des faits par l'autorité. L'art. 20 al. 1 LPA dispose que « l'autorité réunit les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision. Elle apprécie les moyens de preuve des parties ».

Son alinéa 2 liste les moyens de preuves auxquels l'autorité peut recourir, à savoir documents, interrogatoires et renseignements des parties, témoignages et renseignements de tiers, examen par l'autorité ou encore expertise.

18. Le chapitre IV de la LPA régit le droit d'être entendu.

19. L'art. 44 al. 1 LPA prévoit que « *les parties et leurs mandataires sont seuls admis à consulter au siège de l'autorité les pièces du dossier destinées à servir de fondement à la décision. Le droit d'accéder à leurs données personnelles que les tiers peuvent déduire de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, est réservé* ».

20. La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 25 janvier 1996 (LDTR ; RSGe L 5 20), a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones soumises à son champ d'application (art. 1 al. 1 LDTR).

21. L'art. 7 LDTR prévoit que nul ne peut, sauf si une dérogation lui est accordée au sens de l'article 8, changer l'affectation de tout ou partie d'un bâtiment occupé ou inoccupé, sous réserve de l'art. 3 al. 4 LDTR. Le changement d'affectation des locaux est soumis à autorisation (art. 8 LDTR).

22. Selon l'art. 44 al. 1 LDTR, celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les articles 129 à 139 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI ; RSGe 5 05).

23. Lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI et de ses dispositions d'application, le Département peut ordonner sa remise en état, sa réparation ou sa modification (art. 129 litt. e et 130 LCI).

### **III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère:**

24. Le Département du territoire, auquel l'OCLPF est rattaché, est l'un des sept départements de l'administration cantonale (art. 1 al. 1 litt. d et 6 al. 1 litt. b du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 1<sup>er</sup> juin 2023; ROAC; RSGe B 4 05.10). De la sorte, la LIPAD lui est applicable (art. 3 al. 1 litt. a).

25. Le requérant fait valoir que, dans le cadre d'une procédure administrative, le Département du territoire aurait transmis des informations inexactes à l'un de ses bailleurs et aurait joint diverses causes qui n'auraient pas dû être jointes, ce qui aurait eu pour conséquence que des informations sensibles, notamment le reproche d'un comportement illicite, ont été communiqués à de nombreux tiers. Le requérant sollicite la constatation d'un traitement illicite de données personnelles le concernant et, d'autre part, la rectification de données inexactes, en application des art. 47 al. 1 litt. c et 47 al. 2 litt. b LIPAD.

26. Les Préposés relèvent que les traitements de données personnelles contestés sont intervenus dans le cadre d'une procédure administrative ouverte par le Département du territoire à l'encontre du requérant, en application de dispositions de la LDTR et de la LCI.

27. Conformément à son art. 1 al. 1, la LPA « *contient les règles générales de procédure s'appliquant à la prise de décision par les autorités* », son art. 3, 2<sup>ème</sup> phrase réservant les dispositions spéciales de procédure instituées par d'autres lois cantonales. Par

ailleurs, aucune exception prévue par l'art. 3 al. 3 à 5 LIPAD ne trouve application, de sorte que le volet « protection des données » de la LIPAD est applicable dans le cadre d'une procédure non-contentieuse devant une autorité administrative non judiciaire, les éventuelles règles prévues par des lois spéciales étant réservées. C'est donc à l'aune des dispositions de la LDTR, de la LCI, de la LPA et de la LIPAD que la présente demande doit être examinée.

28. En l'espèce, le requérant conteste d'abord la transmission de données le concernant au bailleur de l'appartement qu'il loue xxx. Il conteste, en d'autres termes, un acte d'instruction opéré par le Département du territoire dans le cadre d'une procédure administrative non contentieuse ouverte à son encontre. Les actes d'instruction relatifs à l'établissement des faits menant à une prise de décision par l'autorité sont régis par les dispositions du chapitre III de la LPA, qui constituent une base légale permettant à l'autorité de procéder aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision, notamment par la détermination des parties ou l'obtention d'informations de tiers. Dans ce cadre, le droit d'être entendu du requérant n'est pas régi par l'art. 39 al. 9-10 LIPAD, comme il l'allègue, mais par les règles relatives au droit d'être entendu prévues dans la LPA.
29. Ainsi, au vu des dispositions de la LPA susmentionnées, les Préposés ne sauraient constater un traitement illicite de données personnelles ou ordonner une rectification de données personnelles de la part du Département du territoire en lien avec la communication opérée par le Département du territoire auprès du bailleur de l'appartement du requérant sis xxx.
30. Reste à examiner le grief relatif à la « jonction des causes » qui serait, selon le requérant, illicite au regard de la LIPAD. A cet égard, les Préposés constatent que l'OCLPF s'est adressé, individuellement, au propriétaire / bailleur de chaque appartement concerné pour obtenir sa détermination, dans le cadre d'une procédure administrative ouverte à l'encontre du requérant, mais également à l'encontre desdits propriétaires / bailleurs. Les Préposés comprennent que, dans le cadre de la consultation du dossier, le requérant, tout comme l'ensemble des propriétaires / bailleurs concernés, ont accès à tous les éléments. L'OCLPF indique que cet accès relève du droit d'être entendu et est ainsi régi par l'art. 44 al. 1 LPA. Par ailleurs, l'ensemble des faits, liés à la notion de salon de massage éclaté, est déterminant pour chacun des propriétaires impliqués et justifie leur implication commune dans une procédure qui présente une étroite unité de faits.
31. Les Préposés relèvent que l'accès au dossier par les parties dans le cadre d'une procédure administrative non contentieuse est régi par l'art. 44 al. 1 LPA et ne ressort pas de la LIPAD, tout comme la détermination de la qualité de partie à la procédure, qui est définie à l'art. 7 LPA : « *Ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision* ». Le fait que l'OCLPF ait ouvert une seule procédure et non plusieurs, comme le souhaite le requérant, apparaît certes moins protecteur de ses données personnelles mais, au vu du contexte et de la notion de salon de massage éclaté, ne saurait être considéré comme un traitement illicite de données personnelles au regard de la LIPAD.

## Recommandation

Se fondant sur les considérations qui précèdent, le Préposé cantonal recommande au Département du territoire:

- De ne pas constater de traitement illicite des données personnelles de M. X dans le cadre de la procédure administrative yyy ouverte notamment à son encontre par l'OCLPF.

Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le Département du territoire doit rendre une décision sur les prétentions du requérant (art. 49 al. 6 LIPAD).

La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:

- Me A
- Mme B, responsable LIPAD, Département du territoire, Secrétariat général, Rue de l'Hôtel-de-Ville 14, Case postale 3880, 1211 Genève 3

Stéphane Werly  
Préposé cantonal

Joséphine Boillat  
Préposée adjointe

|                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pour rappel, conformément à l'art. 49 al. 6 LIPAD, l'institution publique notifie une copie de sa décision au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|