

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> novembre 2010*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Guy Mettan, Renaud Gautier, Catherine Baud, Elisabeth Chatelain, Charles Selleger, Eric Bertinat et Eric Stauffer modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Diffusion des séances et de l'information*)**

### **Rapport de M<sup>me</sup> Lydia Schneider Hausser**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques a travaillé durant les séances des 16 et 30 juin et 9 septembre 2010, sous la présidence de M<sup>me</sup> Marie-Thérèse Engelberts.

Les travaux ont été accompagnés par M. David Hofmann, directeur adjoint, Direction des affaires juridiques, et par M. Laurent Koelliker, directeur adjoint, Secrétariat général du Grand Conseil.

Les procès-verbaux des séances ont été rédigés par M. Leonardo Castro.

### **Audition de M. Guy Mettan, président du Grand Conseil, et de M<sup>me</sup> le Sautier, Maria-Anna Hutter, Secrétariat général du Grand Conseil, 6 juin 2010**

M. Mettan rappelle que le vote acceptant la diffusion en streaming des séances du Grand Conseil a eu lieu en 2009 et qu'il est nécessaire de compléter législativement ce dispositif.

L'article 29A, alinéa 1 permet, à l'instar d'autres parlements, la mise à jour régulière par internet des liens d'intérêts des députés. La situation des

députés évolue rapidement alors qu'actuellement l'enregistrement se fait une fois par année. La vérification des liens d'intérêt n'a jamais vraiment été réalisée, en raison des critères vagues de la liste qui donnent lieu à de multiples interprétations possibles.

Dans la loi en vigueur, il n'est pas prévu de sanctions en tant que telles pour les députés qui n'annoncent pas leurs liens d'intérêts. Mme Hutter informe que le PL 10672 Devoirs des députés (en attente de traitement au Grand Conseil) prévoit à l'article 30A que le Bureau a la compétence pour veiller au respect du règlement.

Le terme « également » de l'article 42, alinéa 4 est éliminé afin de valoriser le site internet du Grand Conseil.

L'article 44 règle le processus de rédaction du mémorial, M. Mettan relève que la procédure de correction complète prend du temps, ce qui n'est plus possible à l'ère d'internet. Mme Hutter précise que le délai actuel de correction est de 3 jours et souligne que la nouveauté consiste en la publication sur internet d'une version provisoire, qui sera mentionnée comme telle. Passé un délai et un appel, le texte deviendrait définitif. Il est théoriquement possible de notifier les interventions par voie électronique, toutefois, elle explique qu'il faudra patienter un moment, car la nouvelle législature a demandé un gros travail informatique.

Il est actuellement possible de diffuser en streaming, mais pas d'archiver ces données, raison pour laquelle une modification est introduite. Par ailleurs, à l'alinéa 2, une cautèle permet au Bureau d'intervenir en cas de situation problématique (atteinte à l'honneur).

Des décisions concernant les décisions cantonales font souvent l'objet de recours. De nombreux acteurs peuvent communiquer sur ces recours ou leurs résultats, sauf le Grand Conseil ; l'article 177G comble ce manque.

Les séances diffusées avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi ne pourront pas être archivées.

M. Hutter signale que le vote nominal est publié le lundi suivant la séance sur le site internet. Elle suggère d'adapter les dispositions adéquates pour que chaque vote soit publié.

Ce projet de loi ne pose pas de problème avec la LIPAD étant donné que la diffusion n'en pose pas; les séances du Grand Conseil sont publiques. Le Grand Conseil est propriétaire des droits et les demandes de diffusion sont assez rares, elles sont introduites dans le but d'illustrer une information (TSR ou autre média).

Aucune évaluation sur les besoins en termes de personnel du Service du Grand Conseil n'a été réalisée. Toutefois, en cas de surcharge, les dispositions utiles seront prises.

En termes d'aménagement du parc informatique, il s'agit uniquement d'augmenter la capacité de stockage. Mme Hutter rappelle que le streaming a été développé en interne, malgré les réticences du CTI. Le Secrétariat général du Grand Conseil dispose d'un budget pour ces cas et le contrat avec Infomaniak sera renégocié à propos de l'archivage.

### *Discussions*

M. Hofmann indique que le Conseil d'Etat est favorable au projet de loi. Il rappelle que l'article 28 du Code civil protège le droit à l'image de chacun, en cas de réutilisation des images, les personnes concernées peuvent donner leur consentement. La Chancellerie recommande de consulter, soit par une audition, soit de manière différente, les préposé-es à la protection des données.

Un député PDC indique ne pas voir d'inconvénients à l'audition des préposé-es. Il comprend les réticences de certains députés, quant au droit à l'image. Toutefois, il estime que lorsque l'on accepte un mandat public, on doit s'attendre à une visibilité. L'utilisation abusive des images doit être empêchée, afin d'éviter une parodie des séances du Grand Conseil menant à une dévalorisation de l'institution.

Une députée Socialiste convient que la députation amène sous les feux de la rampe, mais l'utilisation possible d'image pose question et il serait judicieux d'y consacrer une audition.

A l'article 45, alinéa 3, un député MCG propose de préciser formellement l'accord des personnes concernées, bien que les dispositions de droit fédéral existent.

Un député Vert remarque que les images sont de toute façon diffusées sur Léman Bleu et peuvent donc déjà faire l'objet de modifications. L'important est de savoir qu'une version officielle existe quelque part.

Un autre députée Verte signale que le bureau avait déjà abordé toutes ces questions en amont des travaux de la Commission des droits politiques. Le projet de loi prévoit de créer une base légale pour l'archivage, ce qui reste dans une logique de protection des données. Concernant la proposition du député MCG, la procédure serait trop lourde s'il fallait demander la permission aux anciens députés d'utiliser leurs images.

M. Hofmann explique que la LIPAD s'applique aux données personnelles et à leur utilisation, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de le répéter. Concernant la communication des données, il explique que la LIPAD opère une distinction selon le destinataire. En effet, en cas de communication à une entité privée, il informe que cette communication n'est possible que si la loi ou un règlement le prévoit, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de le réécrire dans la LIPAD. Enfin, il rappelle que les instances civiles (CC), pénales (CP) et administratives (LIPAD) peuvent intervenir. Il suggère de se concentrer sur le projet et de ne pas inscrire ce qui existe déjà.

Concernant le streaming, il est très difficile d'enregistrer une image diffusée par ce moyen. De plus, une notice en bas de la page de streaming rappelle ce droit à l'image. M. Koelliker informe que la notion d'archivage concerne autant le mémorial que les séances du Grand Conseil.

D'habitude, les préposé-es sollicitent les commissions lorsqu'elles ont quelque chose à dire. Il rappelle que la commission peut solliciter les préposé-es par courrier ou de façon formelle. Dans le cas de figure de ce projet de loi, les préposé-es ont peut-être été pris de vitesse, au vu de la rapidité des travaux.

La Présidente met aux voix l'envoi d'un courrier aux préposés de la protection des données.

*Oui* : 10 (2 Ve ; 1 PDC ; 2 R ; 2 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

*Non* : –

*Abst* : 3 (2 S ; 1 L)

La décision est acceptée à la majorité.

### **Avis sur l'article 45 du PL 10665, Bureau des préposées à la protection des données et à la transparence, 22 juin 2010**

M. Koelliker résume la note très complète reçue par la commission en réponse à la consultation écrite (annexe). Il signale que la préposée propose :

- article 45 alinéa 2 – remplacer le mot « archiver » par « enregistrer » afin d'éviter d'être soumis à la loi sur l'archivage
- article 45 alinéa 3 – ajouter que le Grand Conseil reste propriétaire du son, des images et des droits associés.

Une députée Libérale salue le travail de la préposée pour ces intéressantes propositions qui sont acceptables pour le groupe libéral.

Un député PDC indique ne pas avoir d'objections concernant les propositions de la préposée. Il signale qu'il déposera un amendement permettant que les votes du parlement soient disponibles sur le site du Grand Conseil, à l'instar du parlement fédéral. La publication de ces votes permet d'éviter la problématique du vote nominal. L'amendement concernera l'article 85, alinéa 3 LRGC.

M. Koelliker informe que le vote nominal, publié très rapidement sur internet, prend déjà du temps, et a été instauré en réponse aux demandes du projet de loi de M. Deneys. Il ajoute, qu'en cas de panne du système électronique, la séance serait paralysée, car il est long et difficile d'établir le vote nominal sur la base de l'appel (env. 10 min par vote).

Le député PDC relève que les députés au parlement fédéral sont plus nombreux et que le vote électronique existe tout de même. Il faut soit utiliser le vote électronique, soit retourner au système de la main levée. Il propose l'amendement suivant :

**« Art. 85 al. 3 LRGC (nouvelle teneur) »**

La liste nominale des votes est publiée au mémorial. »

Discussion sur l'opportunité de poser un amendement en dehors de l'esprit et des objectifs du projet de loi déposé. Il n'y a pas d'interdiction formelle de légiférer de la sorte étant donné que le projet de loi concerne la LRGC.

Une député Socialiste propose plutôt de reprendre et de retravailler le PL 9798 de M. Deneys, qui touchait l'article 85 LRGC. Il s'agissait du PL 9798, signé par tous les partis. Elle relève que le projet de loi concerne la diffusion des séances et de l'information. Elle estime que l'amendement n'est pas dans l'esprit du projet de loi. Elle recommande de ne pas se précipiter, car des données techniques sont nécessaires.

La Présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 10665.

**Oui : 15 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)**

**Non : –**

**Abst : –**

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

**Art. 29A, al. 1, 4 et 5**

Un député Vert signale qu'il serait utile de préciser que le Grand Conseil rappelle aux députés de mettre constamment leur liste de liens d'intérêts à jour.

M. Koelliker informe qu'actuellement le SGGC demande chaque année aux députés de mettre à jour leur liste.

La Présidente met aux voix l'art. 29A, al. 1, 4 et 5.

*Oui* : 15 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

*Non* : –

*Abst* : –

L'article est adopté à l'unanimité.

**Art. 42, al. 4.**

La Présidente met aux voix l'art. 42 al. 4.

*Oui* : 15 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

*Non* : –

*Abst* : –

L'article est adopté à l'unanimité.

**Art. 44, al. 2 et 3.**

La Présidente met aux voix l'art. 44 al. 2 et 3.

*Oui* : 15 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

*Non* : –

*Abst* : –

L'article est adopté à l'unanimité.

**Art. 45**

La Présidente met aux voix l'amendement suivant :

«<sup>2</sup> *Les séances **enregistrées** peuvent être rendues accessibles au public sur le site Internet du Grand Conseil.* »

**Oui** : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

**Non** : 1 (1UDC)

**Abst** : –

L'amendement est adopté à la majorité.

La Présidente met aux voix l'amendement suivant :

«<sup>3</sup> *Dans tous les cas, le Grand Conseil reste propriétaire **du son et des images et du droit qui leur est associé**. Les demandes d'autorisation d'utilisation des images doivent être adressées au Bureau du Grand Conseil qui peut déléguer la compétence de décision au Président du Grand Conseil ou au Sautier.* »

**Oui** : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

**Non** : 1 (1UDC)

**Abst** : –

L'amendement est adopté à la majorité.

M. Koelliker informe que la convention entre Léman Bleu et le Grand Conseil prévoit que le Grand Conseil reste propriétaire des images.

La Présidente met aux voix l'art. 45 ainsi amendé.

**Oui** : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

**Non** : 1 (1UDC)

**Abst** : –

L'article est adopté à la majorité.

Un député PDC dépose formellement l'amendement suivant :

« **Art. 85 al. 3 LRGC (nouvelle teneur)**

*La liste nominale des votes est publiée au mémorial. »*

Une députée Socialiste signale, bien que le groupe socialiste ne soit pas opposé sur le fond, qu'il n'acceptera pas cet amendement, car des informations supplémentaires quant aux coûts sont nécessaires. En effet, elle réclame un exposé, afin d'avoir plus d'éléments afin de soutenir cet amendement en connaissance de cause. Elle propose d'ajourner les débats en attendant ces informations.

Une députée Verte indique ne pas être défavorable. Cependant, elle estime que cette question n'est pas urgente et mérite un examen approfondi.

Le projet 9798 est gelé car il prévoyait un affichage immédiat sur grand écran. Le coût de ce projet de loi est de 20 000 F, car il nécessite une modification du système informatique d'affichage. Il est ressorti des travaux la nécessité d'établir une liste papier, de la trier pour ensuite l'afficher sur internet. Le système actuel permet de sortir la liste des votes par député. Les manipulations pour le vote nominal prennent une dizaine de secondes de plus à chaque vote et le système n'est pas adapté pour la publication sur grand écran. Le vote nominal doit être demandé pour être retrouvé et enregistré. Concernant les autres votes, il subsiste uniquement le résultat du vote.

Le député PDC estime que l'amendement demande quelque chose de simple et faisable. Il convient que du travail supplémentaire peut être demandé au SGGC, mais estime que l'amendement n'entraîne pas un coût de 20 000 F. De plus, les commissions parlementaires servent à travailler des textes et non à servir de chambre d'enregistrement.

Une députée Libérale indique que son groupe peut comprendre les raisons pratiques de cet amendement, mais peine à entrer en matière. En effet, elle constate que l'amendement supprime le fait que le vote nominal soit demandé.

Un député Vert signale ne pas soutenir l'amendement. En effet, le vote nominal doit rester sur demande, car, dans le cas contraire, cela demanderait énormément de papier pour imprimer chaque vote du parlement.

Un autre député Vert estime que la machine doit être au service du parlement et que s'il est possible de régler le système en ce sens, cela doit être fait. Il souligne l'importance de la transparence, afin de savoir qui a voté quoi. Il suggère d'inscrire les votes sur le site internet en version électronique, plutôt que dans le mémorial.

M. Koelliker précise qu'il n'y a pas un mémorial électronique et un mémorial papier. Il conclut que ce qui se trouve sur le site internet est imprimé.

Le député UDC regrette que, par cet amendement, le vote nominal soit instauré pour tous les votes et a besoin de concertation avec son parti avant d'aller plus avant, étant donné l'importance du sujet.

Une députée Verte déclare que le débat de ce jour montre la difficulté de prendre une décision à chaud. Elle recommande de reprendre ce point avec l'examen du PL 9798.

Un député Radical estime qu'il s'agit d'un problème d'importance et regrette le dépôt précipité de cet amendement. Bien que le projet de loi soit attendu, il propose d'ajourner le débat afin d'avoir des auditions supplémentaires.

Un député Libéral propose qu'un projet de loi nouveau soit déposé par le groupe PDC ou qu'il se consulte avec M. Deneys pour ne pas retarder l'avancement du PL 10665. Il remarque que l'amendement tel que présenté concerne tous les votes. De nombreuses questions restent ouvertes, en particulier un besoin d'éclaircissement juridique sur la portée de l'amendement. Cet amendement nécessite des discussions au sein des groupes. Le groupe Libéral est opposé au gel du projet de loi et propose de poursuivre les votes sur ce projet de loi.

La Présidente propose d'auditionner une personne pouvant renseigner sur les implications techniques et financières de cet amendement. Elle suggère de reprendre ce point lors de la rentrée.

La Présidente met aux voix l'ajournement du projet de loi.

**Oui :** 10 (2 S ; 1 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 1 UDC ; 2 MCG)

**Non :** 5 (2 Ve ; 3 L)

**Abst :** –

L'ajournement est accepté à la majorité.

M. Koelliker suggère l'audition de Mme la Sautier pour les questions techniques et juridiques.

## **Audition de M<sup>me</sup> Maria-Anna Hutter, Sautier du Grand Conseil, le 1<sup>er</sup> septembre 2010**

Mme Hutter rappelle que l'affichage nominal a été examiné lors de la précédente législature et a été refusé pour des raisons pratiques : la difficulté de lire les 100 noms sur l'écran. D'autres parlements n'affichent que les votes par groupe. Elle recommande de renoncer à l'affichage nominal, qui demande plus de temps pour un résultat illisible et d'un coût de 6 000 F.

Le vote nominal pour tous les objets est une question politique. Le vote nominal nécessite énormément de papier, notamment en ce qui concerne le mémorial. Elle informe que si les 100 à 150 votes par session sont nominaux, cela conduirait à reproduire 300 pages sur internet et le mémorial. Elle estime le coût d'une telle décision de 80 000 F et l'impression de 400 000 pages de plus par année.

Il n'est pas possible, avec le vote nominal, de programmer un vote en avance, au vu des nombreux amendements déposés en plénière. Elle conclut que chaque vote sera ralenti d'au moins une minute, le temps d'insérer l'objet de la votation, multiplié par le nombre de votes.

Actuellement, les votes nominaux demandent entre 10 et 15 minutes de travail par vote à un collaborateur du Secrétariat général du Grand Conseil, ce qui reviendrait en cas d'acceptation de l'amendement proposé à rajouter une semaine de travail par session.

M<sup>me</sup> Hutter signale que tous les votes sont nominaux au Conseil national. Toutefois, l'ordre du jour est très organisé et les amendements sont connus à l'avance, ce qui permet aux collaborateurs de rentrer les votes dans le système à l'avance. Elle ajoute que la prochaine étape après la généralisation du vote nominal est la statistique, dont les chiffres hors contextes ne sont pas toujours fiables.

### ***Discussion***

Un député PDC distingue deux catégories de vote, le vote courant qui n'est pas nominal mais est enregistré, et le vote nominal tel qu'il est actuellement en vigueur. Son amendement ne demande pas une publication, mais un enregistrement des votes finaux. Il conclut que l'unique surcharge de travail sera la minute supplémentaire pour introduire l'objet du vote. Concernant l'affichage, il convient de s'en passer.

M<sup>me</sup> Hutter relève que le travail à fournir sera plus important. Un dernier exemple du vote du lendemain était Justice 2011, avec au moins 6 ou 7 amendements concernant l'art. 15 en a été la preuve. Le travail ne dérange

pas le Secrétariat général du Grand Conseil, mais prend du temps. Par ailleurs, l'enregistrement doit tout de même faire l'objet d'une vérification, afin de ne pas transmettre des documents contenant des erreurs.

Un autre député PDC remarque que les moyens informatiques permettent d'analyser les votes, afin de comprendre le comportement des députés et l'influence des lobbys par exemple. Il recommande d'aller au-delà de la question du coût, car l'enregistrement des votes consiste en un testament à destination des experts qui étudieront le fonctionnement du Grand Conseil à l'avenir.

Un député Vert relève que les demandes formelles de vote nominal, déclenchant le processus de publication, peuvent diminuer du moment que les députés savent que les votes sont disponibles sur simple demande.

M<sup>me</sup> Hutter signale que les principaux intéressés à ces résultats sont des instituts de sondage qui utilisent les statistiques. Elle répète que c'est surtout l'enregistrement et la vérification qui prennent du temps. De plus, la LIPAD impose de mettre à disposition les documents imprimés. Elle suggère de se tenir au projet de loi en incluant éventuellement le vote final comme vote nominal. Les votes nominaux sont désormais publiés le lundi sur internet, ceci est possible car il n'y en a que 4 ou 5 par session et non 30 à 40. Elle rend attentif que ce vote nominal peut déjà être demandé et l'est souvent en cas de projet de loi contesté. Par ailleurs, elle demande ce qu'il adviendrait des votes lors des extraits.

M. Koelliker précise que la liste imprimée du vote nominal est constituée de données brutes qui doivent être traitées et mises en rapport avec l'enregistrement du mémorial, ce travail demande 10 à 15 minutes par vote.

Le député ayant déposé l'amendement précise que celui-ci ne concerne que les votes finaux.

Une députée Socialiste demande si un vote par parti serait plus opportun techniquement, car il remplirait le but de savoir qui a voté quoi.

Cette solution est anticonstitutionnelle, car chaque élu doit voter sans mandat impératif.

## Discussion générale de la commission

Le fond de la question est politique. Le groupe PDC considère que la politique doit triompher des aspects logistiques et la volonté de transparence imposée à d'autres, avec la LIPAD, doit se retrouver aussi au Grand Conseil. Il propose l'amendement suivant :

« <sup>1</sup> *Le système de vote électronique compte et enregistre les suffrages exprimés lors de tous les scrutins et de manière nominale pour les votes finaux.*

<sup>3</sup> *Le vote nominal doit être demandé avant le vote et appuyé par 10 députés. En cas d'approbation, le résultat nominal du vote est disponible sur le site Internet du Grand Conseil dans les meilleurs délais, puis publié au Mémorial.*

<sup>4</sup> *Les données relatives aux votes finaux, non publiées au Mémorial et sur le site Internet du Grand Conseil, sont tenues à la disposition du public sur demande auprès du service du Grand Conseil.»*

Un député Vert relève qu'il est dommage, pour des raisons techniques, de ne pas aboutir à plus de transparence, d'autant que la population est intéressée. Il recommande d'être pragmatique et soulève qu'un jour ou l'autre la systématisation du vote nominal sera faite.

Une députée Socialiste propose d'entendre les signataires du projet de loi 9798. Elle indique que la transparence ne concerne pas uniquement les votes finaux, mais également les amendements qui sont quelques fois déterminants et montrent les différences politiques.

Le député PDC distingue le vote nominal formellement demandé, qui enclenche le processus de publication et le vote courant qui serait enregistré et accessible au public à chaque demande, sans pour autant enclencher le processus de publication.

Une députée Libérale signale qu'une évolution significative tendant vers la transparence a eu lieu, notamment par le biais de la publication internet. Concernant la proposition d'amendement PDC, elle regrette qu'une personne doive travailler toute une semaine pour retranscrire la séance des extraits dont les objets sont adoptés à l'unanimité. Le PL 9798 a déjà été étudié lors de la précédente législature et le groupe socialiste était d'accord de le retirer. Elle ajoute qu'il ne faut pas exagérer dans la transparence et demande ce qu'il adviendrait des commissions.

Une députée Verte souligne que le projet de loi a abouti, en 2006, à une accélération de la publication. Le mieux est l'ennemi du bien, et elle doute de l'utilité d'en faire autant. Elle constate que les votes nominaux formellement

demandés seront noyés dans la masse. Concernant la proposition du PDC, elle suggère de trouver un système informatique ne nécessitant pas un traitement des données.

Pour un député Libéral, le travail de la commission est de simplifier le fonctionnement du Grand Conseil. Il indique que cet amendement va à contrecourant de l'activité de la commission. S'appuyant sur les propos de M<sup>me</sup> Hutter qui mentionnait une surcharge de travail de 10 minutes par vote, les 80 000 F par an nécessaires à cet amendement seraient plus utiles ailleurs. Le quorum pour obtenir le vote nominal est aisé à atteindre et n'a jamais été refusé, il regrette l'excès de transparence demandé.

Un député Vert relève que les travaux des commissions sont confidentiels et ne peuvent pas être publiés contrairement aux votes nominaux. Par ailleurs, un informaticien pourrait développer un programme adapté ne nécessitant pas un poste à 80 000 F par année, mais un unique investissement. Il suggère d'explorer cette piste.

Un autre député Vert précise que le système actuel est transparent mais perfectible. Il remarque que l'argument de la commission pour refuser cet amendement n'est pas l'excès de transparence, mais l'aspect financier.

L'amendement PDC est reporté sur le PL 9798 qui sera traité juste après le présent projet de loi par la commission.

Vote sur les articles suivants

### **Art. 177G**

Le Président met aux voix l'art. 177G.

**Oui** : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 1 MCG)

**Non** : –

**Abst** : –

L'article est adopté à l'unanimité.

### **Art. 2 (souligné)**

Le Président met aux voix l'art. 2 (souligné).

**Oui** : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 1 MCG)

**Non** : –

**Abst** : –

L'article est adopté à l'unanimité.

**3<sup>e</sup> débat**

Le Président met aux voix le PL 10665, dans son ensemble.

***Oui : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 1 MCG)***

***Non : –***

***Abst : –***

Le projet de loi est adopté à l'unanimité.

## **Projet de loi (10665)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)** (*Diffusion des séances et de l'information*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

### **Art. 29A, al. 1, 4 et 5 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le bureau du Grand Conseil établit un registre des liens d'intérêts des députés, registre que chacun peut consulter sur les fiches signalétiques des députés publiées sur le site Internet du Grand Conseil.

<sup>4</sup> Les modifications intervenues sont indiquées par chaque député en tout temps, mais au plus tard au début de chaque année civile. Ces modifications sont portées par le bureau du Grand Conseil dans le registre, sur Internet, et sont publiées annuellement dans le Mémorial.

<sup>5</sup> Le bureau du Grand Conseil veille au respect de ces dispositions. Il peut sommer les députés de faire inscrire ou de mettre à jour leurs liens d'intérêts.

### **Art. 42, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Le Mémorial est reproduit sur le site Internet du Grand Conseil.

### **Art. 44, al. 2 et 3 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Les séances du Grand Conseil sont enregistrées par le mémorialiste en vue de leur retranscription.

<sup>3</sup> Le mémorialiste soumet à chaque orateur le texte de ses interventions et lui fixe un délai de 3 jours ouvrables pour en modifier éventuellement le style, à l'exclusion du fond. Après ce délai, les interventions peuvent être publiées en ligne sur le site Internet du Grand Conseil.

**Art. 45 Diffusion et archives (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les séances du Grand Conseil sont retransmises en direct sur le site Internet du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Les séances enregistrées peuvent être rendues accessibles au public sur le site Internet du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Dans tous les cas, le Grand Conseil reste propriétaire du son et des images et du droit qui leur est associé. Les demandes d'autorisation d'utilisation des images doivent être adressées au Bureau du Grand Conseil qui peut déléguer la compétence de décision au Président du Grand Conseil ou au Sautier.

**Art. 177G Publication des décisions (nouveau)**

Le Grand Conseil publie sur son site Internet les décisions de l'autorité judiciaire pour les recours qui le concernent.

**Article 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Bureau des préposé-es à la protection des données et à la transparence

## AVIS sur l'art. 45 du projet de loi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (PL10665)

Par courriel du 17 juin 2010, Monsieur Laurent Koelliker, directeur adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil, a requis un avis au sens de l'art. 56 al. 2 let. e LIPAD (rsGE A 2 08), portant sur l'art. 45 du PL10665. Cette requête est formulée pour le compte de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.

L'art. 45 du PL10665 est ainsi libellé :

### « Art. 45 Diffusion et archives (nouvelle teneur)

<sup>1</sup> Les séances du Grand Conseil sont retransmises en direct sur le site Internet du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Les séances archivées peuvent être rendues accessibles au public sur le site Internet du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Dans tous les cas, le Grand Conseil reste propriétaire de toutes les images et du droit à l'image qui leur est associé. Les demandes d'autorisation d'utilisation des images doivent être adressées au Bureau du Grand Conseil qui peut déléguer la compétence de décision au Président du Grand Conseil ou au Sautier. »

La LIPAD, qui régit l'information relative aux activités des institutions et la protection des données personnelles, a notamment pour but de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1<sup>er</sup> al. 1 et 2 let. a LIPAD).

Elle s'applique notamment au pouvoir législatif, ainsi qu'à son administration et aux commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1<sup>er</sup> let. a LIPAD).

L'art. 5 LIPAD a la teneur suivante :

### Art. 5 Règles communes

<sup>1</sup> Les séances des institutions sont publiques dans la mesure prévue par la loi. A défaut, elles sont non publiques. La loi indique les cas où le huis clos est applicable.

<sup>2</sup> Lors de leurs séances publiques, non publiques ou même à huis clos, les institutions peuvent s'y faire assister de cas en cas par les personnes dont la participation à leurs travaux leur paraît utile, sans préjudice du respect des dispositions régissant leurs délibérations et la prise de leurs décisions.

<sup>3</sup> L'accessibilité de principe ou dérogatoire du public à une séance ne l'autorise ni à y exprimer son point de vue, ni à s'y manifester de façon à perturber le déroulement de la séance.

L'art. 8 LIPAD (qui correspond à l'art. 6 LIPAD dans sa teneur en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010), prévoit ce qui suit :

#### **Art. 8 Séances plénières**

<sup>1</sup> Les séances plénières du Grand Conseil sont publiques.

<sup>2</sup> Elles se tiennent à huis clos lorsque le Grand Conseil :

- a) [abrogé]
- b) se prononce sur les demandes en grâce de mineurs;
- c) se prononce sur les demandes de levée d'immunité;
- d) se prononce sur les demandes de levée du secret dans les cas où la loi lui confère cette compétence;
- e) en décide ainsi en raison d'un intérêt prépondérant.

L'art. 7 LIPAD prévoit que lorsque les séances d'une institution ont lieu à huis clos, les délibérations et votes doivent rester secrets, sauf disposition légale contraire (al. 1<sup>er</sup>). Une institution peut décider de cas en cas d'admettre la présence de tierces personnes à des séances à huis clos lorsqu'une loi le lui permet et qu'un intérêt prépondérant le justifie. Elle assortit cette décision des charges nécessaires à la sauvegarde des intérêts justifiant le huis clos (al. 2). Dans la mesure où un intérêt prépondérant le justifie, les décisions prises à huis clos font l'objet d'une information adéquate respectueuse des intérêts justifiant le huis clos (al. 3).

Les art. 18 et 19 LIPAD disposent en outre ce qui suit :

#### **Art. 18 Principes**

<sup>1</sup> Les institutions communiquent spontanément au public les informations qui sont de nature à l'intéresser, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose.

<sup>2</sup> L'information doit être donnée de manière exacte, complète, claire et rapide.

<sup>3</sup> Les institutions informent par des moyens appropriés à leurs ressources et à l'importance des informations à diffuser. Dans toute la mesure du possible, elles utilisent les technologies modernes de diffusion de l'information.

#### **Art. 19 Grand Conseil**

<sup>1</sup> Les débats du Grand Conseil sont consignés sans retard au Mémorial des séances du Grand Conseil, qui doit être rendu accessible à quiconque par des moyens appropriés, en particulier les technologies modernes de l'information.

<sup>2</sup> Les objets devant être débattus en séance plénière du Grand Conseil sont portés à la connaissance du public par des moyens appropriés, de même que les dates, heures et lieux des séances.

À teneur des art. 24 al. 1<sup>er</sup> et 25 al. 1 et 3 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession d'une institution, sauf exception prévue ou réservée par la loi ; les documents sont tous les supports d'information détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique ; pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document.

À cet égard, le commentaire article par article du PL8356<sup>1</sup> précise ce qui suit :

« Comme dans le projet de loi sur les archives publiques (PL 8182-A), les documents sont définis comme des « supports d'information... », plutôt que comme des informations contenues sur tout support (définition peu heureuse retenue par l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration). La nature du support importe peu ; il peut s'agir de données directement perceptibles (des écrits, des illustrations, des plans, des photographies, etc.) ou de données perceptibles par le biais de moyens techniques (des enregistrements visuels ou sonores, des microfilms, etc.).

Le document doit avoir un contenu informationnel, c'est-à-dire contenir un élément de connaissance ou un renseignement, quelle qu'en soit la nature, à la condition toutefois qu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique, à savoir une activité étatique ou paraétatique (cf. art. 1 LIPAD). Le document doit enfin être détenu par une institution soumise à la LIPAD. Peu importe qu'il ait été produit par une telle institution ou simplement reçu par elle.

L'alinéa 2 explicite la définition figurant à l'alinéa 1, en donnant un certain nombre d'exemples de ce que sont des documents, selon ce qui est admis généralement en la matière. Il n'y a pas de raison d'exclure de la notion de document les données qui n'existent qu'à l'état virtuel, c'est-à-dire en version électronique, mais qu'il est aisé de produire en version papier. Avec le développement des technologies de l'information et, notamment, le recours de plus en plus fréquent à la messagerie électronique, la LIPAD n'atteindrait guère son but et pourrait être aisément contournée si, par principe, on soustrayait à son emprise les informations numérisées.

Le droit individuel d'accès aux documents ne comporte en revanche pas le droit à l'établissement d'un document inexistant, sauf, précisément, si cet établissement peut résulter du traitement informatisé simple d'informations existantes, en particulier du tirage papier d'un fichier existant. »

L'art. 26 LIPAD a la teneur suivante :

#### **Art. 26 Exceptions**

<sup>1</sup> Les documents à la communication desquels un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose sont soustraits au droit d'accès institué par la présente loi.

<sup>2</sup> Tel est le cas, notamment, lorsque l'accès aux documents est propre à :

[...]

c) entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution;

[...]

f) rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers;

g) porter atteinte à la sphère privée ou familiale;

h) révéler des informations sur l'état de santé d'une personne;

[...]

l) révéler des délibérations et votes intervenus à huis clos ou compromettre les intérêts ayant justifié le huis clos d'une séance.

[...]

<sup>4</sup> Sont également exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle.

<sup>1</sup>Séance 45 du 26 octobre 2000 (3<sup>e</sup> année de la 54<sup>e</sup> législature), ad art. 25

S'agissant du volet de la LIPAD entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il convient de rappeler la teneur des dispositions suivantes :

#### **Art. 4 Définitions**

Dans la présente loi et ses règlements d'application, on entend par :

- a) données personnelles (ou données), toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable;
- b) données personnelles sensibles, les données personnelles sur :
  - 1° les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles,
  - 2° la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique,
  - 3° des mesures d'aide sociale,
  - 4° des poursuites ou sanctions pénales ou administratives;
- c) profil de la personnalité, un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique;

[...]

#### **Art. 35 Base légale**

<sup>1</sup> Les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si, et dans la mesure où, l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire.

<sup>2</sup> 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.

[...]

#### **Art. 36 Qualités des données personnelles**

<sup>1</sup> Les institutions publiques veillent, lors de tout traitement de données personnelles, à ce que ces dernières soient :

- a) pertinentes et nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales;
- b) exactes et si nécessaire mises à jour et complétées, autant que les circonstances permettent de l'exiger.

[...]

#### **Art. 39 Communication**

[...]

##### ***A une tierce personne de droit privé***

<sup>9</sup> La communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si :

- a) une loi ou un règlement le prévoit explicitement;
- b) un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose.

<sup>10</sup> Dans les cas visés à l'alinéa 9, lettre b, l'organe requis est tenu de consulter les personnes concernées avant toute communication, à moins que cela n'implique un travail disproportionné. A défaut d'avoir pu recueillir cette détermination, ou en cas d'opposition d'une personne consultée, l'organe requis sollicite le préavis du préposé cantonal. La communication peut être assortie de charges et conditions, notamment pour garantir un niveau de protection adéquat des données.

[...]

#### **Art. 47 Prétentions**

<sup>1</sup> Toute personne physique ou morale de droit privé peut, à propos des données la concernant, exiger des institutions publiques qu'elles :

- a) s'abstiennent de procéder à un traitement illicite;
- b) mettent fin à un traitement illicite et en suppriment les effets;
- c) constatent le caractère illicite du traitement;

d) s'abstiennent de les communiquer à des personnes de droit privé à des fins d'exploitation commerciale.

<sup>2</sup> Sauf disposition légale contraire, elle est en particulier en droit d'obtenir des institutions publiques, à propos des données la concernant, qu'elles :

- a) détruisent celles qui ne sont pas pertinentes ou nécessaires;
- b) rectifient, complètent ou mettent à jour celles qui sont respectivement inexactes, incomplètes ou dépassées;
- c) 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;
- d) s'abstiennent de communiquer celles qui ne répondent pas aux exigences de qualité visées à l'article 36;
- e) publient leur décision prise suite à sa requête ou la communiquent aux institutions publiques ou tiers ayant reçu de leur part des données ne répondant pas aux exigences de qualité visées à l'article 36.

<sup>3</sup> Les prétentions en dommages-intérêts et en indemnité pour tort moral fondées sur la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989, sont réservées.

Par ailleurs, l'art. 29 LIPAD dispose que la conservation et l'archivage des documents sont régis par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2000 sur les archives publiques (al. 1<sup>er</sup> ; LArch, rsGE B 2 15). L'accès aux documents versés aux Archives d'État ou que des institutions sont chargée d'archiver elles-mêmes en lieu et place des Archives d'État est régi par la LArch (al. 2).

La LArch s'applique à l'ensemble du pouvoir législatif cantonal, ainsi que de son administration et des commissions qui en ont dépendu ou en dépendent (art. 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup> let. b ch. 2 LArch).

Tous les documents des institutions publiques qui ont une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle sont archivés (art. 2 al. 1<sup>er</sup> LArch). Dans la LArch, on entend par document tous les supports de l'information, quelle que soit leur date, qu'ils se présentent sous forme écrite ou numérisée, visuelle ou sonore (art. 3 al. 3 LArch).

L'art. 12 LArch dispose en outre ce qui suit :

#### **Art. 12 Consultation des archives historiques**

<sup>1</sup> Les documents versés aux Archives d'Etat ou que des institutions sont chargées d'archiver elles-mêmes ne peuvent en principe être consultés qu'à l'expiration des délais de protection figurant aux alinéas 3 et 4.

<sup>2</sup> Ils demeurent toutefois accessibles pendant 5 ans dès leur archivage lorsque le requérant aurait pu y avoir accès auparavant en vertu de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001.

[...]

L'art. 14 LArch prévoit que toute personne a le droit d'accéder aux données personnelles archivées qui la concernent dans la mesure où les archives sont classées par noms de personnes ou que des indications sont fournies permettant de rechercher ces données.

Enfin, l'accès aux archives fait l'objet du Titre IV du règlement d'application de la loi sur les archives publiques, du 21 août 2001 (RArch ; rsGE B 2 15.01).

### Commentaire

À la lecture des alinéas 1 et 2 de l'art. 45 du PL10665, il apparaît que les séances du Grand Conseil feraient l'objet, d'une part, d'une retransmission audiovisuelle en direct sur le site internet du parlement et, d'autre part, d'un enregistrement audiovisuel en vue de leur « archivage » et de retransmissions différées à la libre initiative des internautes.

En tant que telle, cette démarche est parfaitement conforme au souci de transparence qui anime l'État de Genève et, en particulier, au but de la LIPAD qui consiste à favoriser la libre formation de l'opinion et la participation des citoyens à la vie publique. Ce n'est en effet pas la moindre des vertus d'un tel projet que de permettre à tout un chacun, et notamment aux citoyens qui souhaiteraient se rendre à la Tribune du Grand Conseil mais qui, pour une raison ou pour une autre, ne seraient pas en mesure de le faire, d'assister aux débats.

Le caractère public des séances plénières du Grand Conseil n'est cependant pas, au regard de la LIPAD, un principe absolu : les art. 7 et 8 de cette loi soumettent au secret les délibérations et votes qui concernent les demandes en grâce de mineurs, les demandes de levée d'immunité, les demandes de levée du secret et la sauvegarde d'un intérêt prépondérant aux yeux des députés. Il va de soi que dans de telles situations, la retransmission en direct des débats devrait être interrompue et l'existence éventuelle d'un enregistrement assujettie à de strictes mesures destinées à en empêcher l'accès par une personne non autorisée.

S'agissant des qualités que devrait revêtir l'information retransmise, en direct ou en différé, par le parlement cantonal, à savoir l'exactitude, l'intégrité, la clarté et la rapidité (cf. art. 18 LIPAD précité), elles dépendraient largement de la fiabilité des moyens techniques mis en œuvre, en particulier sur le plan sonore. À cet égard, il sied de relever que, dans la mesure où l'art. 44 al. 3 du PL10665 prévoit la publication en ligne des interventions, éventuellement modifiées stylistiquement par les orateurs concernés, il existerait un risque que les propos retranscrits par le mémorialiste diffèrent de ceux qui ont été effectivement tenus, ce que tout un chacun pourrait constater en assistant à la retransmission différée de la séance ; dans une telle situation, le député concerné ou le mémorialiste pourraient se voir reprocher un manque d'attention aux qualités requises.

Par ailleurs, l'enregistrement numérique des séances du Grand Conseil, en vue de retransmissions différées sur internet ou d'« archivage », aurait un statut qu'il

convient de préciser. Du point de vue de la LIPAD, l'information audiovisuelle mémorisée sur le disque dur d'un serveur ne serait pas assimilable à un document puisque la loi, contrairement à ce que laissent entendre les travaux préparatoires cités plus haut, limite clairement la qualification de document à la « seule impression qui peut en être obtenue sur un support papier » ; le droit individuel d'accès aux documents institué par l'art. 24 LIPAD ne permettrait donc pas à un citoyen de requérir du Grand Conseil que celui-ci établisse une copie informatique des séances enregistrées, ni un document jusque là inexistant sur cette base.

L'enregistrement numérique des séances du Grand Conseil serait en revanche un document au sens de l'art. 3 al. 3 LArch cité plus haut et, comme tel, en principe accessible à tout citoyen aux conditions fixées par cette loi. S'agissant cependant d'une publication, au même titre que le Mémorial, cet enregistrement échapperait notamment, dans la pratique, à la réglementation relative aux délais de protection et aux modalités d'accès instaurés par les art. 12 LArch et 16 et suivants RArch. Partant, la formulation de l'al. 2 de l'art. 45 du PL10665, qui vise à permettre un accès indéfini aux « séances archivées » sur le site du Grand Conseil, pourrait prêter à confusion. Cette formulation devrait être revue.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que, s'agissant d'informations qui se rapportent à des personnes de droit privé, identifiées ou identifiables, les images et les sons captés au cours d'une séance du Grand Conseil contiendraient des données personnelles au sens de la LIPAD voire, suivant les circonstances, des données personnelles sensibles. Certes, les députés ne peuvent en principe pas être traduits devant les tribunaux à raison des paroles qu'ils prononcent ou des écrits qu'ils produisent devant le Grand Conseil ou l'une de ses commissions (art. 69 al. 1<sup>er</sup> LRGC), mais la liberté de parole dont ils jouissent en qualité de représentants des citoyens peut, dans un enregistrement audiovisuel bien plus qu'à la lecture même attentive du Mémorial, être accompagnée d'une gestuelle, d'attitudes ou de comportements purement personnels dont la diffusion, en différé, pourrait être durablement préjudiciable à leurs intérêts. Que l'on songe, par exemple, au député qui succombe au sommeil, ou qui est affligé d'une crise allergique aiguë, ou dont les propos tenus en aparté, ou même le silence ou l'absence, pourraient prendre de ce fait un sens que la simple retranscription par le mémorialiste n'aurait pas du tout eu. En résumé, il ne faut pas perdre de vue que la frontière entre la représentation publique et la vie privée des députés serait plus difficile à tracer à la lecture de documents audiovisuels, et que la liberté d'expression qui vient d'être évoquée peut fortement pâtir de la présence de caméras, en plus des microphones, dans l'enceinte d'un parlement.

On relèvera encore que si, au sens de la LIPAD, l'enregistrement numérique des séances du Grand Conseil ne serait pas assimilable à un document, rien n'empêcherait un internaute, par exemple en suivant une procédure simple de capture d'écran et d'impression, de confectionner et de diffuser des documents « photographiques » tirés de tels enregistrements.

À cet égard, l'al. 3 de l'art. 45 du PL10665, qui sous-entend que le Grand Conseil demeurerait parfaitement maître des images diffusées (et, il faudrait peut-être le préciser aussi, des sons), en direct ou en différé, sur son site. Sauf à déployer des moyens technologiques sophistiqués dès la captation audiovisuelle en séances, une telle maîtrise paraît pour le moins douteuse.

### Conclusion

L'art. 45 du PL10665 est conforme au volet « transparence » de la LIPAD. Les règles applicables en matière d'accès aux documents archivés devraient cependant être clairement exclues en ne faisant pas référence aux « séances archivées ». La teneur de l'art. 45 al. 2 du PL pourrait alors être, par exemple, la suivante :

<sup>2</sup> Les séances enregistrées peuvent être rendues accessibles au public sur le site Internet du Grand Conseil.

S'agissant du volet « protection des données personnelles » de la LIPAD, l'art. 45 constituerait la base légale nécessaire et suffisante à la communication de telles données à des tierces personnes de droit privé au sens de l'art. 39 al. 9 LIPAD cité plus haut. Il n'est cependant pas exclu que le Grand Conseil s'expose, de la part de députés soucieux de leur image à long terme, à devoir donner suite à des prétentions telles que celles qui figurent à l'art. 47 LIPAD.

Cela dit, l'art. 45 du PL10665 est également conforme au volet « protection des données » de la LIPAD.