



Date de dépôt : 4 octobre 2024

Rapport

de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de Daniel Sormanni, Lionel Dugerdil, Jean-Louis Fazio, Marc Saudan, Jacques Jeannerat, Francisco Taboada, Vincent Canonica modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08) (LIPAD) (*La transparence est un droit !*)

Rapport de Céline Zuber-Roy (page 3)

Projet de loi (13361-A)

modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08) (LIPAD) (*La transparence est un droit !*)

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

Art. 1 Modification

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, est modifiée comme suit :

Art. 28, al. 7 (nouvelle teneur)

⁷La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'Etat peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copie papier, ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail. Le Conseil d'Etat règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs et en tenant compte des besoins particuliers. L'autorité informe le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émolument et lui en communique le montant.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Rapport de Céline Zuber-Roy

La commission législative a étudié le projet de loi 13361 sous la présidence de M. Charles Poncet puis de M. Vincent Canonica lors des six séances suivantes : 9 et 16 février, 8 mars, 24 mai, ainsi que 7 et 14 juin 2024. M. Fabien Mangilli, directeur, M^{mes} Coralie Pasche et Athina Hanna, directrices adjointes de la direction des affaires juridiques de la chancellerie (DAJ – CHA), et M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique de commissions (SGGC), ont assisté aux séances dédiées au traitement de cet objet. Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Vincent Dey et M^{me} Carla Hunyadi.

Le projet de loi 13361 a été déposé à la suite des difficultés rencontrées par Léman Bleu pour accéder aux documents de l'administration dans le cadre de l'affaire Fischer. Il vise à assurer la gratuité pour les journalistes dans le cadre des demandes LIPAD. Les débats de commission ont principalement porté sur l'opportunité d'élargir la gratuité à l'ensemble des demandes d'accès aux documents et sur un meilleur encadrement du montant des émoluments. Un accord large a pu être trouvé dans ce sens, qui a convaincu l'unanimité de la commission.

1. Présentation de M. Lionel Dugerdil, 2^e signataire, le 9 février 2024

M. Dugerdil explique qu'il s'agit principalement de rendre le droit à l'information et la transparence gratuits. Il n'existe aucune raison qui justifierait que certaines personnes doivent payer. Cette loi serait alors politique dans le cas contraire. Aucun frein à l'accès à l'information ne doit exister. Il remarque qu'en sus du problème d'accès à l'information à cause des frais que certains individus doivent payer, l'Etat de Genève fait preuve d'un problème d'organisation et d'application de la LIPAD. Certains conflits d'intérêts existent lorsqu'une demande d'accès aux documents est effectuée.

Il déclare que M. Jérémy Seydoux, ayant fait la demande afin d'obtenir certains documents concernant l'affaire Fischer, a été mis en contact avec une secrétaire générale adjointe chargée de la communication du département, qui ne semblait pas être particulièrement motivée à effectuer la remise de ces documents. M. Jérémy Seydoux travaillait sur les mandats du conjoint de M^{me} Fischer, et peu de temps après est apparue l'affaire concernant les messages impliquant la secrétaire générale adjointe chargée de la communication. Ainsi, il se pose certains problèmes éthiques vis-à-vis de l'application de cette loi.

Question des commissaires

Un député UDC explique que la réticence à communiquer des informations se trouve partout, cela ne procède pas nécessairement de complots. Il s'agit du sentiment compréhensible d'une administration qui n'apprécie pas que l'on puisse se mêler de ses affaires. Dans l'optique des initiateurs du PL 13361, il demande si la gratuité concernerait uniquement les médias.

M. Dugerdil répond que la gratuité de la procédure concernerait tout le monde.

Le député UDC demande s'il en serait de même de la libération des émoluments.

M. Dugerdil répond que cette dernière sera réservée à la presse pour autant qu'il n'apparaisse pas de demandes manifestement nombreuses et excessives.

Le député UDC demande pourquoi cette exemption des émoluments serait réservée aux médias.

M. Dugerdil répond qu'en tant que deuxième signataire, il ne saurait donner la raison de ce choix. Toutefois, il pense que cet accès à la documentation doit être universel, cela en conformité avec la LIPAD. Ainsi, il n'existe pas de raison de faire payer certaines personnes en particulier.

Un député socialiste indique que le contexte de la rédaction de ce PL 13361 et le ciblage des dispositions semblent évidents. Concernant l'art. 44 al. 3 que le PL 13361 propose d'abroger et qui dispose actuellement que « la satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument », il remarque que l'article n'évoque qu'une possibilité en employant le verbe « pouvoir », ce qui permet de s'adapter à chaque demande en elle-même et à ses circonstances particulières. Il remarque que, malgré le fait que la demande implique un travail disproportionné, il serait alors impossible de soumettre à un émolument en sus du fait que la procédure soit gratuite. Il demande si ce n'est pas la porte ouverte à une avalanche de demandes disproportionnées qui pleuvraient sur l'administration.

M. Dugerdil répond qu'au regard de la phrase « à moins que leurs demandes ne soient manifestement abusives » au sein de l'art. 31 al. 5, l'art. 44 al. 3 devrait être abrogé, car l'établissement de l'entité allant arbitrer le fait que la demande implique un travail excessif est peu clair. A propos de l'affaire particulière citée auparavant, il a été expliqué dès le départ que cette demande représentait un travail énorme. Quand l'administration a décidé de ne pas fournir des documents, elle a estimé rapidement qu'il s'agissait d'un travail excessif.

Le député socialiste remarque que l'art. 44 se trouve dans le chapitre 2 « des droits de la personne concernée ». Il n'a pas l'impression que ce chapitre concerne les demandes que feraient les médias ou les administrations. Il lui semble que le mot « émolument » a été intégré dans le PL 13361 par erreur, car cela ouvrirait la porte à toutes les autres demandes. A propos de l'exposé des motifs, celui-ci est relativement laconique. Concrètement, quand une demande est adressée à un département, la réponse arrive sous forme de courrier. Il aimerait savoir si celui-ci est signé par un membre du Conseil d'Etat ou si un service spécial prend en charge la demande.

M. Dugerdil répond qu'à l'aune de l'affaire susmentionnée, la demande se transmet de département en département. Des conflits d'intérêts entre les départements apparaissent rapidement, et lorsque l'un d'eux ne souhaite pas offrir un accès facile à l'information, celui-ci obtient a priori toujours gain de cause. Cela rend cet accès particulièrement compliqué.

Une députée PLR demande si M. Dugerdil a des exemples concrets de personnes ayant payé ou non pour obtenir des documents.

M. Dugerdil indique qu'un député n'a pas besoin de payer, cela a contrario de la demande provenant d'un média. M. Sormanni a eu accès à des données gratuitement alors que les médias ont payé des émoluments, alors que la LIPAD s'adresse à toute personne sans distinction.

Un député socialiste précise que M. Sormanni était, à l'époque, membre de la commission de contrôle de gestion et la députée PLR explique que M. Sormanni a obtenu les réponses par des questions écrites.

M. Dugerdil ajoute que M. Sormanni a obtenu les informations gratuitement, bien qu'il ait fait la même demande que le média « Léman Bleu », et que ce dernier a dû payer. Il s'agissait d'une demande LIPAD.

Le député socialiste déclare qu'il lui semble normal qu'un député exerçant la force parlementaire puisse avoir accès à davantage d'informations que le reste de la population.

Un autre député socialiste indique que ce PL 13361 a deux fonctions : supprimer la possibilité, en cas de travail excessif, de facturer des frais, ainsi que permettre un recours gratuit dans le domaine de la LIPAD. Il s'interroge sur la justification de la gratuité par rapport à la procédure de recours. Il est vrai que prévoir une gratuité générale pour toutes les procédures LIPAD paraît curieux. Normalement, ladite gratuité concerne davantage des procédures à caractère social telles que celles des baux et loyers ou du droit du travail et les contrats conclus avec les consommateurs. Ainsi, il s'agit de cas exceptionnels, particulièrement concernant les recours. En matière de litige de consommation, une solution de compromis existe ; selon une certaine valeur litigieuse, la

gratuité existe. Concernant le domaine de l'assurance sociale, il est facturé 200 francs de frais au minimum. Il demande ainsi ce qui justifie d'avoir une gratuité générale dans l'entier du domaine de la protection des données.

M. Dugerdil répond qu'il n'est malheureusement pas l'auteur de ce PL et il ne peut pas dire dans quel état d'esprit l'auteur a décidé d'octroyer la gratuité à toute personne.

Un député PLR explique que l'art. 28 al. 7 LIPAD prévoit que la consultation sur place d'un document est gratuite, mais que la remise d'une copie intervient en échange d'un émolument. Il demande si M. Dugerdil reconnaît que la remise d'une copie est bel et bien facturée.

M. Dugerdil répond par l'affirmative.

Le député PLR remarque qu'au sein du texte de loi, le principe selon lequel il est possible de demander un émolument en cas de travail disproportionné apparaît à plusieurs endroits : à l'art. 44 al. 3, à l'art. 26 al. 5, à l'art. 27 al. 1 et à l'art. 39 al. 10 du PL 13361. Il demande si le PL 13361 répond à la question soulevée : ce qui est en cause ici n'est pas le fait que les médias aient dû payer, mais le travail disproportionné qui a été engendré pour répondre à la demande du journaliste concerné. Il demande s'il ne faudrait pas, lorsque l'on sollicite un fonctionnaire pour effectuer un travail important en dehors de son cahier des charges, faire participer la personne qui en est à l'origine, que celle-ci soit journaliste ou non.

M. Dugerdil indique qu'il faut établir la source du travail disproportionné, et il se demande si celui-ci ne provient pas plutôt de la mauvaise organisation de l'Etat vis-à-vis de la LIPAD. Conformément à ce qui lui a été rapporté, il s'agirait plutôt de ce cas de figure, car l'Etat aurait mal anticipé l'arrivée de la LIPAD et les diverses demandes en résultant. C'est la raison pour laquelle il propose l'audition de M. Jérémy Seydoux, qui a été confronté à cette disproportion.

Une députée centriste explique que cette notion est définie à l'art. 24 al. 2 RIPAD. Celui-ci fait référence à l'art. 44 LIPAD. En effet, cela est particulièrement détaillé.

Un député UDC indique que la question consiste à définir ce qu'est un travail disproportionné et à déterminer sa conséquence, car probablement que des travaux disproportionnés devraient néanmoins être gratuits.

Un député PLR déclare que l'art. 24 al. 2 RIPAD donne une indication de ce que le règlement considère comme disproportionné, mais ce règlement date de 2011. Aujourd'hui, des moteurs de recherche infiniment plus puissants et performants existent. Il faudrait ainsi mettre à jour cette notion.

Une députée Verte demande pourquoi l'al. 5 de l'art. 31 du PL 13361 a été ajouté alors qu'il existe une gratuité pour les journalistes à l'art. 31.

M. Dugerdil répond que cela n'a pas suffi dans l'affaire Fischer selon l'auteur du texte de loi puisqu'un émolument a été perçu à la suite de la demande d'un média.

Un député UDC explique que l'art. 31 fait référence aux documents faisant l'objet de délibérations publiques.

Une députée PLR souhaiterait savoir si l'UDC serait prête à voter les crédits qu'impliqueront les coûts de la mise en œuvre de ce PL 13361, car la gratuité n'existant pas réellement, cela ne fera que déplacer la charge sur les impôts.

M. Dugerdil répond que le groupe UDC est prêt à former les cadres de l'Etat pour que ceux-ci soient plus performants et qu'aucun coût supplémentaire n'intervienne.

Une députée PLR relève qu'un recours, par définition, engendre des coûts.

M. Dugerdil admet cela.

2. Audition de M^{me} Coralie Pasche, directrice adjointe de la direction des affaires juridiques de la chancellerie, le 16 février 2024

M^{me} Pasche explique que l'idée était de donner quelques indications sur la manière dont la LIPAD est appliquée dans l'administration. Elle parlera de la demande et de la procédure en lien avec une demande. Ensuite, elle donnera des informations sur le travail disproportionné, ainsi que sur l'émolument.

M^{me} Pasche explique que la loi sur la transparence date de 2002. En 2002, le législateur cantonal veut un changement de paradigme et passe du principe du secret de l'administration au principe de transparence dans l'administration. En 2008, le volet protection des données vient s'intégrer dans la loi. Cette loi comporte donc le volet protection des données et le volet transparence. Dans la LIPAD, il y a encore des dispositions qui sont communes à ces deux volets. Les dispositions sur l'organisation constituent le titre 4 de la loi et les dispositions sur les voies de droit et les sanctions.

Le PL 13361 touche trois aspects de la LIPAD sur les émoluments : un aspect dans le volet transparence, accès aux documents officiels (art. 31 sur les médias) ; le volet protection des données, en touchant la disposition sur l'accès de la personne concernée à ses propres données ; et enfin le volet gratuité des procédures judiciaires. Au niveau de l'organisation au sein de l'administration, la LIPAD prévoit trois principes : désigner des responsables LIPAD, mettre en

place des procédures adéquates, mettre en place des systèmes de classement adéquats.

Sur la désignation des responsables LIPAD, la loi prévoit une formation appropriée et des compétences utiles dans le but de garantir une application correcte de la loi. Chaque département a désigné un responsable LIPAD. La chancellerie a son responsable LIPAD et la loi prévoit que cette liste est publique et se trouve sur le site de l'Etat de Genève, sous l'onglet protection des données/transparence. Le responsable LIPAD est l'interlocuteur privilégié, il est censé faire le lien entre l'Etat, les administrés et le préposé à la protection des données (PPDT). Il a notamment pour tâche de traiter les demandes d'accès, des demandes d'entraide, également des demandes d'accès des personnes concernées à leurs propres données personnelles.

S'agissant de l'organisation de l'administration, la LIPAD prévoit que les institutions doivent mettre en place des procédures adéquates. La loi prévoit quelle autorité est censée mettre en place ces procédures. Par exemple, le Bureau du Grand Conseil est compétent pour le pouvoir législatif, les commissions, etc., et le Conseil d'Etat est compétent pour l'administration cantonale. A cet égard, le Conseil d'Etat a laissé une large autonomie aux départements, qui s'organisent librement. Chaque département a sa procédure.

Il y a deux grands modèles principaux : toutes les demandes de transparence remontent au responsable LIPAD, comme c'est par exemple le cas à la chancellerie. Dans les gros départements, ce n'est pas forcément le cas. Il y aura une décentralisation des demandes. C'est seulement en cas de problème ou de refus que la demande remontera au responsable LIPAD départemental. Dans les mesures d'organisation, le RIPAD prévoit la mise en place du groupe interdépartemental LIPAD. Il est présidé par la chancellerie. Ils échangent régulièrement et essaient d'avoir une application coordonnée de la loi. Ils ont également proposé une directive transversale sur l'accès aux documents, qui est publique et disponible sur le site de l'Etat de Genève sous l'onglet Législation. La troisième mesure est que la loi prévoit de mettre en place des systèmes de classement adéquats.

Concernant les demandes d'accès LIPAD, n'importe quelle personne physique ou morale peut faire une demande d'accès, peu importe sa qualité et son intérêt. Cette demande d'accès doit porter sur un document officiel, soit un document en possession des institutions publiques et relatif à l'accomplissement d'une tâche publique. Il n'y a aucune exigence de forme (un téléphone suffit). La demande ne doit pas être motivée, mais doit contenir des informations suffisantes pour permettre d'identifier le document. Cette demande peut être faite à toute institution en possession du document.

La loi prévoit un traitement rapide de la demande. Le PPDT estime qu'un délai de 30 jours répond à ce critère de rapidité. Dans les grandes étapes de la procédure, la question de savoir si la consultation de tiers est nécessaire se pose puisque l'art. 26 prévoit qu'un certain nombre d'intérêts peuvent être protégés. Ensuite, l'institution va dire quelle est son intention. Elle va indiquer à la personne requérante, et aux tiers qu'elle aurait éventuellement consultés, si elle compte donner accès, de manière partielle ou non, ou si elle compte refuser. Elle informe les personnes concernées. Si celles-ci ne sont pas d'accord avec l'intention de l'institution, elles peuvent saisir le PPDT en vue d'une médiation. Si cette médiation n'aboutit pas, le PPDT va rendre une recommandation. Dès la réception de cette recommandation, l'institution a 10 jours pour statuer et c'est à partir de là qu'elle va prendre la véritable décision, qui est sujette à recours dans les 30 jours à la Chambre administrative. Au niveau de l'analyse faite par l'institution, ils se posent premièrement la question de savoir s'ils ont des informations suffisantes qui permettent d'identifier le document. Le cas échéant, ils demandent des précisions. Ensuite, ils se demandent s'il s'agit d'un document officiel qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique. Puis, ils se posent la question des exceptions à la transmission.

Le principe est la transparence, mais ils doivent toujours veiller à ce qu'il n'y ait pas un intérêt privé ou public qui s'y oppose. Ils vont également se poser la question de savoir si la demande est disproportionnée. Il y a encore la question de la consultation des tiers et du principe de proportionnalité. Parfois, ils donnent un accès partiel avec caviardage. Enfin, ils se posent la question de l'émolument.

Concernant l'exception du travail manifestement disproportionné, elle est prévue à l'art. 26 de la loi qui dispose que l'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné. La loi ne précise pas en quoi consiste un travail manifestement disproportionné, le RIPAD non plus. C'est relativement indéterminé et il faut s'en remettre à la jurisprudence. M^{me} Pasche a trouvé un arrêt qui donne quelques indications. C'était une demande d'accès aux décisions de classement de la commission de surveillance des professions de la santé. La personne demandait l'accès aux décisions de classement des cinq dernières années. Dans ce cas-là, la commission avait estimé le temps de caviardage à 148 heures. Elle avait donc refusé de donner suite à la demande et la personne a fait recours à la Cour, qui a confirmé le refus. Puis, c'est monté au Tribunal fédéral, qui a confirmé que c'était excessif.

Il y a également deux autres arrêts : le fameux arrêt ArmaSuisse sur la base de la LTrans. Un journaliste demandait l'agenda Outlook 2013-2014 de

l'ancien chef de l'armement. Dans ce cadre-là, le Tribunal fédéral avait dit « il faut partir du principe que la LTrans autorise le principe de demandes importantes et complexes, pour autant qu'elles ne paralysent pas carrément la marge des affaires d'autorités ». Donc là, le benchmark pour le Tribunal fédéral, c'est vraiment la paralysie du service. Dans un autre arrêt du Tribunal fédéral portant sur une affaire soleuroise, celui-ci dit qu'un refus ne peut entrer en considération que lorsque l'accès nécessite un travail si extraordinaire que le fonctionnement de l'autorité s'en trouverait carrément paralysé. Elle constate en tout cas que cette exception est analysée de manière restrictive par la jurisprudence. Cela concernait l'accès aux documents.

Elle en vient à l'accès aux données personnelles des personnes concernées. Le PL propose la gratuité également pour cet aspect-là. Brièvement, la différence principale par rapport aux demandes d'accès aux documents, c'est que le document en tant que tel, qui contient les données personnelles, n'a pas besoin de concerner l'accomplissement d'une tâche publique. Il y a aussi des exceptions en cas d'intérêt public ou privé prépondérant, et si la satisfaction d'une demande implique un travail disproportionné, elle peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument. Dans ce cas, le travail disproportionné n'est pas un obstacle permettant de refuser l'accès, mais c'est une exception à la gratuité. Un arrêt du Tribunal fédéral dans une affaire genevoise précise que la transmission de 42 cartons d'archives n'autorise pas le département à refuser l'accès, mais permet de soumettre la demande à un émolument. Le département s'était opposé à la transmission, mais le Tribunal fédéral avait considéré que l'ampleur n'autorisait pas à refuser l'accès.

Concernant les émoluments, actuellement la consultation sur place est gratuite, la remise de copies intervient contre paiement et le calcul proprement dit de l'émolument est prévu à l'art. 24 RIPAD, qui prévoit essentiellement que, dès qu'il y a un traitement informatique, des recherches, des opérations du type caviardage qui dépassent la demi-heure, c'est soumis à émolument à raison de 50 francs par demi-heure.

En pratique, sur les statistiques, la plupart des demandes ne font pas l'objet de monitoring. C'est dans l'activité courante des départements, cela ne pose pas de problème. Toutes ces demandes d'accès passent complètement sous le radar. Ce qu'ils pourraient retrouver, ce sont les demandes d'accès qui posent des problèmes. On les retrouve dans le rapport d'activité du PPDT, qui fait des statistiques chaque année. M^{me} Pasche pourrait éventuellement demander combien de demandes ont donné lieu à un émolument.

Au niveau fédéral, le Conseil fédéral a posé d'emblée le fait que l'introduction d'un émolument répond à une pondération entre l'intérêt du

requérant à l'accès aux documents et l'intérêt public à une administration rationnelle et efficace.

L'année dernière, il y a eu un changement au niveau fédéral à partir du 1^{er} novembre 2023. Le niveau fédéral est passé au principe de la gratuité. Exceptionnellement, un émolument peut être exigé au niveau fédéral dans le cas où la demande engendre un surcroît important de travail. L'OTrans considère qu'un surcroît important de travail intervient dès qu'on dépasse 8 heures de traitement d'une demande d'accès (art. 14 OTrans). Il y a une disposition spéciale pour les médias, qui prévoit une réduction de 50% de l'émolument. Le PL 13361 pose le principe de la gratuité pour les médias, à moins que leur demande ne « soit manifestement abusive ». C'est une notion différente du travail manifestement disproportionné. Ce serait à examiner dans le cadre des travaux.

Questions des commissaires

Un député UDC se demande quelle est la typologie du requérant. Il souhaiterait savoir qui vient demander des informations LIPAD.

M^{me} Pasche répond qu'au niveau de l'aménagement du territoire, il y a beaucoup d'architectes, de particuliers, de voisins qui essaient d'obtenir des documents sous le couvert de la LIPAD, mais elle ne pourrait pas dire plus précisément.

Un député socialiste demande, en ce qui concerne la raison d'être de ce PL, qui est un cas particulier, s'ils ont enquêté sur le contexte de cette demande, sur la manière dont elle s'est déroulée. Visiblement, ce PL est rédigé sur mesure pour ce cas de figure très spécifique. Le problème est que sa formulation est très large. Il pense qu'il serait intéressant pour la commission de savoir ce qui s'est passé.

M^{me} Pasche répond qu'il y a déjà une réponse du Conseil d'Etat à une QUE (1944-A) sur cet aspect-là. Le cas à l'origine de ce PL est effectivement une décision du DEE concernant l'accès à trois contrats. Sur le fond, c'est une application des dispositions sur l'émolument. C'est une question d'application du droit. Léman Bleu a fait recours et la procédure est pendante devant la Chambre administrative.

Un député PLR en déduit concrètement que la notion de travail disproportionné est une notion juridique indéterminée à laquelle tout juriste répondra par « ça dépend ». Le PL a été déposé en réaction à une affaire déterminée, affaire toujours en cours. Se pose dès lors la question de savoir s'il n'y a pas lieu de geler ce PL en attendant une décision définitive de la justice. Si la Cour de justice confirme cette décision, les députés arriveront peut-être à

la conclusion de ne pas modifier la loi. Il demande si les dispositions légales actuelles sont suffisantes pour éviter des cas vraiment abusifs ou s'il faudrait préciser certaines choses dans la loi.

M^{me} Pasche pense que la loi et le règlement sont perfectibles, mais ils ne rencontrent pas de problèmes d'application en tant que tels.

Une députée centriste a une question procédurale : si une personne saisit le département pour une demande trop importante, elle demande si cela part à la chancellerie ou si chaque département est libre d'interpréter lui-même.

M^{me} Pasche répond que c'est comme dans n'importe quel domaine, chaque institution a sa compétence décisionnelle.

Une députée Verte demande si ce PL pourrait poser des problèmes dans le fonctionnement.

M^{me} Pasche trouve qu'il est délicat de se prononcer, car c'est assez politique. C'est un choix. Si tout est gratuit et qu'il n'y a aucune limite, l'administration devra consacrer du temps à ces tâches, peut-être au détriment d'autres activités. Il y a un équilibre à trouver.

Un député MCG demande si la donne ne va pas changer avec la numérisation des archives, dans le sens où il sera plus facile de trouver les documents.

M^{me} Pasche pense que c'est déjà le cas. Dans une des mesures d'organisation, la loi prévoit que l'Etat se dote de systèmes de classement adéquats. Ils trouvent les informations assez rapidement.

Une députée Verte ajoute qu'il reste toujours le travail de caviardage.

M^{me} Pasche confirme et explique que c'est surtout cette tâche qui prend beaucoup de temps.

Un député PLR trouve important de remettre les choses dans leur contexte. Là, on parle d'une demande de journalistes. Les journalistes sont très curieux. Ils font leur travail, mais comme il a déjà eu l'occasion de le dire, le titre de la LIPAD est contradictoire. La protection des données est un subtil équilibre où la liberté de chacun s'arrête là où commence celle des autres. Ce travail de caviardage est indispensable si l'on veut protéger la sphère privée de tout un chacun. Si ce caviardage implique un travail conséquent, un émolument ne le choque pas.

Un député socialiste a retrouvé la question urgente écrite (QUE 1944-A), dont l'auteur est M. Baertschi. Une facture de 400 francs a été envoyée, car le travail de recherche était de 8 heures. La réponse du Conseil d'Etat tient en une page. Pour rappeler le contexte de cette demande, l'idée était d'avoir accès à

tous les mandats octroyés par l'entier des départements. Cela pouvait s'avérer chronophage.

Un député UDC demande si l'émolument est dissuasif ou compensatoire.

M^{me} Pasche pense que c'est avant tout compensatoire, mais cela dissuade aussi, probablement.

Le député UDC demande si le « personnage du cinglé » qui vient demander énormément d'informations à l'administration existe vraiment.

M^{me} Pasche n'en a pas connaissance, mais au niveau de l'autre volet (accès des personnes concernées à leurs propres données personnelles), elle pense que cela existe.

Le député UDC demande combien il y a de médiations LIPAD par année.

M^{me} Pasche répond que c'est dans le rapport du PPDT. Dans son souvenir, il s'agit d'une vingtaine.

3. Audition de M. Jérémy Seydoux, rédacteur en chef de Léman Bleu, le 16 février 2024

M. Jérémy Seydoux précise en préambule qu'avant de venir ici, il a eu des discussions avec l'association Loitransparence.ch, association composée principalement de journalistes et d'éditeurs qui œuvrent en faveur de la transparence de l'administration et d'une meilleure collaboration entre les administrés et l'administration dans le cadre de démarches en transparence. C'est une association nationale qui vise à nouer le dialogue.

Pour la question des frais, d'emblée il y a quand même une interrogation autour de la question de savoir pourquoi réserver aux journalistes un traitement de faveur par rapport aux citoyens. Il y a d'ailleurs un écueil de cette loi qu'il ne faudrait pas transformer en une espèce de loi sur les médias. Il y avait cette idée de rendre gratuits les émoluments pour les journalistes genevois parce que précisément ils avaient remarqué que cela pouvait être un des instruments de l'administration pour freiner un certain nombre de demandes. Il estime que c'est contraire au principe de transparence.

Au niveau fédéral, depuis le 1^{er} novembre 2023, ces frais ont été supprimés par la Confédération, en dehors de demandes abusives. L'idée n'est pas de paralyser l'administration, au contraire. Faut-il donner aux journalistes la gratuité pour ces demandes en transparence ? Une proposition a été faite par cette association, une disposition qui est en discussion à Zurich. L'idée serait que, pour les demandes qui impliquent beaucoup de travail, il faudrait justifier d'un intérêt public. Il pense qu'il faudrait la rendre gratuite pour tous dans l'idéal, comme la Confédération le fait.

Dans ce contexte, la notion de demande importante signifie 8 heures de travail, selon la Confédération. Le Tribunal fédéral a indiqué qu'il fallait éviter la paralysie de l'administration. Il aimerait encore évoquer la question des délais, parce que Genève n'en a pas prévu, et celle de l'assistance des demandeurs. Ils devraient peut-être mieux assister les demandes pour les rendre plus simples à traiter et plus claires.

Question des commissaires

Un député UDC demande à M. Jérémy Seydoux ce qu'il pense de la gratuité des procédures.

M. Jérémy Seydoux répond que la gratuité des procédures est également bienvenue.

Un député socialiste revient sur le nombre d'heures qui pourrait servir de référence pour situer ce qu'est un travail disproportionné. Il demande qui propose les différents seuils qu'il a mentionnés.

M. Jérémy Seydoux répond que c'est l'association Loitransparence.ch qui estime que les heures considérées comme raisonnables se situent davantage entre 16 et 24 heures de travail, sachant que la Confédération, de son côté, retient 8 heures de travail.

Le député socialiste demande, en cas de gratuité pour toutes les demandes qui proviennent de médias, si l'on ne fait pas porter à l'administration le travail de la recherche d'information qui appartient aux médias.

M. Jérémy Seydoux rappelle qu'il faut distinguer les demandes d'informations de la presse des demandes en transparence. Pour les demandes d'informations, de renseignements classiques, ils appellent les porte-parole des départements qui eux sont libres de dire oui ou non. De son côté, il parle des demandes en transparence, soit de documents auxquels ils n'ont pas accès.

Un député UDC demande à M. Jérémy Seydoux s'il y a une procédure judiciaire pendante.

M. Jérémy Seydoux répond qu'il y a un recours pendant contre les émoluments en lien avec l'affaire des mandats. Une facture de 400 francs avait été adressée à Léman Bleu et à lui-même. Leur avocat est M^c Nicolas Meyer.

Une députée centriste a une question sur la manière dont ils ont reçu la facture. Elle demande s'ils ont été surpris par la facture ou s'ils avaient été prévenus qu'il y aurait des frais.

M. Jérémy Seydoux indique qu'au milieu des réponses à leurs demandes, on l'a informé du fait qu'il pouvait y avoir des émoluments. Il n'a pas accepté cette idée-là. C'était à un stade critique de l'enquête. Il avait le sentiment que

des émoluments étaient annoncés pour leur « casser les pieds ». Cette menace d'émolument est intervenue à un moment particulièrement maladroit.

Un député UDC demande ce que M. Jérémy Seydoux a à dire sur la façon dont les requêtes sont traitées.

M. Jérémy Seydoux n'a eu affaire qu'une seule fois à la question des émoluments. Il sait que des confrères ont fait la même demande pour accéder à des courriels, l'administration leur a dit que cela leur coûterait 10 000 francs et ils ont donc abandonné. C'est un vrai frein à la démocratie.

M^{me} Pasche explique que la demande en question concernait 8 personnes, et tous les courriers en lien avec une campagne électorale. Cela faisait plus de 50 000 courriels à trier. Entre le tri et le temps estimé de caviardage, cela se montait à environ 10 000 francs.

Un député PLR demande quels ont été les honoraires des avocats qu'ils ont mandatés pour cette procédure.

M. Jérémy Seydoux répond que ce n'est pas lui qui s'occupe de la comptabilité, mais dans tous les cas la chaîne a jugé opportun d'attaquer la question des émoluments en tant que principe.

Un député UDC relève qu'il y a tout de même deux intérêts qui entrent en ligne de compte, d'un côté celui à avoir accès à une information transparente et détaillée et de l'autre celui de l'administration qui ne va pas devenir le service de recherche de Léman Bleu. Il y a deux intérêts légitimes.

M. Jérémy Seydoux répond que c'est toute la problématique de la mise en œuvre de la LTrans, qui prévoit que le public a accès à ce type de document.

Le député UDC demande s'il a l'impression que l'administration ne s'est pas organisée.

M. Jérémy Seydoux répond que l'administration ne connaît pas cette loi ni ce qu'elle implique et découvre au fur et à mesure des demandes les exceptions de cette loi.

Le député UDC demande s'il en a eu plusieurs exemples ou s'il se base uniquement sur ce dossier.

M. Jérémy Seydoux répond qu'il n'a pas eu plusieurs exemples de ce niveau-là. Mais certains documents avaient été mal caviardés. Lors de la séance qu'ils ont eue avec les représentants de l'administration, il sentait qu'il y avait une vraie incompréhension quant aux outils et à l'interprétation. Et surtout, chaque demande en transparence est vue comme une attaque et est traitée presque comme un risque politique. Toutefois, un certain nombre de demandes simples sont satisfaites facilement.

Un député PLR demande si véritablement ces données ont vocation à un moment donné à se retrouver sur la place publique. Il demande à M. Jérémy Seydoux s'il comprend le besoin légitime de certaines personnes de voir leurs droits protégés.

M. Jérémy Seydoux comprend et précise que c'est prévu dans la LTrans. Les documents qui ont été produits étaient non seulement en lien avec un travail institutionnel, mais en plus tout ce qui était d'ordre personnel et intime a été caviardé. Mais ce sont des documents publics.

Un député UDC demande comment se sont déroulées les médiations qu'a évoquées M. Jérémy Seydoux. Il demande quelle est sa vision de consommateur.

M. Jérémy Seydoux répond que Genève n'a pas de délai fixé dans la LIPAD ou le RIPAD, contrairement à d'autres cantons. Il y a une inertie qui s'installe. Il a l'impression qu'il serait plus simple de traiter les demandes rapidement pour se positionner déjà sur le principe d'entrer en matière ou non et, ensuite, les demandeurs pourraient décider de faire recours ou non. Et si l'administration entre en matière, il faudrait donner un échéancier. Il peut tout à fait comprendre que certaines choses demandent plus de temps.

Le député UDC rappelle que l'art. 28 LIPAD dit que « l'institution traite rapidement des demandes d'accès ».

M. Jérémy Seydoux a l'impression qu'il n'y a pas de rapidité dès lors que les demandes font un peu transpirer, soit une demande qui comporte un risque d'image ou politique, soit des demandes mal formulées et qui justement appellent à son autre constat qui est qu'il faudrait peut-être prévoir des démarches d'assistance au demandeur pour ne pas tomber tout de suite dans le juridisme.

Le député UDC rappelle que cela figure déjà dans le règlement à l'art. 19 al. 2 : « l'ensemble des organes et services d'une institution sont tenus d'informer spontanément et sur demande, de prêter assistance et de donner suite aux requêtes [...]. Les responsables des systèmes d'information fournissent notamment toute l'assistance requise aux responsables LIPAD pour l'établissement et la mise à jour des fichiers existants de l'institution [...] ».

Un député MCG revient à la facture en question. Il demande combien représentent ces 400 francs et demande si cela représente un facteur de paralysie de l'administration.

M. Jérémy Seydoux croit que cela représente 50 francs la demi-heure. Et si l'administration a passé 8 heures là-dessus, c'est qu'elle n'est pas très bien organisée.

Un député socialiste demande combien de pages de documents ils ont reçues suite à cette demande.

M. Jérémy Seydoux ne se souvient plus exactement. Mais la question des mandats était une demande très simple.

Le député socialiste comprend donc que sa doléance est que, si l'administration avait fait un pas dans leur direction en disant que ces mandats demanderont tant d'heures de travail et avait proposé de donner un type de documents qui pourrait résumer l'essentiel des informations, cela les aurait satisfaits.

M. Jérémy Seydoux pense qu'il ne s'agit même pas de cela ; les mandats sont des documents publics. Il faut les transmettre.

Un député UDC demande si on leur a opposé l'art. 26 LIPAD en disant qu'il y avait des tiers concernés dont l'identité ne devait pas être révélée.

M. Jérémy Seydoux répond que oui. Le problème c'est qu'ils parlaient de mandataires et non pas de tiers.

Le député UDC demande s'il estime que celui qui reçoit un mandat de l'Etat doit admettre que son identité soit révélée.

M. Jérémy Seydoux répond qu'ils signent un contrat avec un point très clair qui dit que tous les documents en lien avec ce contrat sont soumis à la LIPAD.

M^{me} Pasche précise que chaque département fait ses contrats, il n'y a pas une clause type.

Un député socialiste demande si le tiers est celui qui est externe au demandeur et au service des demandes. Le mandataire est donc un tiers.

M. Jérémy Seydoux répond que oui, mais il y a une exception.

Un député PLR fait savoir que pour lui l'enjeu n'est pas d'avoir un contrat type, mais peut-être que chaque mandat comporte une clause type, du style « L'attention du mandataire est attirée sur le fait que le présent contrat tombe sous le coup de la LIPAD ».

M. Jérémy Seydoux explique que c'était le cas. Dans les pièces qui lui ont été remises, les mandataires externes qui ont été sollicités par le département pour donner leur accord à la remise de ces documents avaient préalablement déjà signé un document qui prévoyait que le département donnerait ces pièces en cas de demandes.

Une députée centriste précise que c'est l'art. 9 RIPAD qui dit que « ne constitue pas un tiers devant être consulté au sens de l'article 28, alinéa 4, de la loi : le mandataire, le prestataire de service lié à une institution par un contrat de droit privé ou public ou le représentant autorisé de l'institution ».

Un député PLR comprend donc que les mandataires ne peuvent pas s'insurger contre le fait que cela finisse sur la place publique.

M. Jérémy Seydoux ajoute qu'il peut ensuite exister sur ces documents de ces tiers mandatés des mentions d'autres tiers, mais l'idée n'est pas de demander l'autorisation de toute la République, mais de caviarder ces passages. A aucun moment le département n'a proposé de caviarder ces documents. Ce n'est pas comme cela que ça s'est passé, ils ont demandé à toute la République leur accord. Enormément de personnes étaient au courant des démarches qu'il était en train d'entreprendre. Pire encore, lorsqu'il a fallu que ces personnes se déterminent sur les informations à lui remettre ou non, le département a envoyé à une trentaine de personnes l'ensemble des documents non caviardés sur lesquels ils étaient ensuite amenés à se prononcer. Donc, des personnes qui n'avaient pas fait de demande ont reçu les documents non caviardés et lui a reçu un document caviardé et une facture, ce qu'il juge ubuesque.

Un député UDC revient sur les propos de M. Jérémy Seydoux concernant l'assistance aux demandeurs. Il demande comment il voit cela.

M. Jérémy Seydoux pense qu'il y a aussi un enjeu du côté de la presse, à savoir formuler les demandes et connaître les ressources de cette loi. C'est aussi le rôle de l'association Loitransparence.ch, afin que les demandes soient plus claires à traiter pour l'administration. C'est bénéfique pour tout le monde.

Le député UDC demande s'il fait plutôt allusion à la demande qui serait vague ou simplement mal faite.

M. Jérémy Seydoux répond qu'il faut préciser les demandes, il est important d'avoir une sensibilisation à cet égard.

Le député UDC demande combien de temps cela a pris pour les exemples non pathologiques dont il a parlé et pour lesquels ils sont allés en médiation.

M. Jérémy Seydoux répond que cela a pris cinq mois. Il s'agissait de savoir quel était le cahier des charges des différents porte-parole des départements. Ces documents ont été remis au bout de six semaines. Une fois ces documents remis, ils ont été entièrement caviardés. Ils étaient inexploitable. Ils ne savaient pas de quel département tel document parlait. Tout ce qui pouvait se rapprocher de près ou de loin d'un département était caviardé. Il y a eu un bras de fer et cela s'est fini autour d'une médiation. Le préposé a rendu une décision de 10 pages pour demander à l'Etat de donner l'accès aux documents abondamment décaviardés. Tout cela a pris cinq mois.

Une députée centriste demande s'il y a des directives internes pour les fonctionnaires concernant l'application de la LIPAD et s'ils ont une formation sur l'application de la LIPAD.

M^{me} Pasche répond qu'il y a une directive sur le volet transparence. Au niveau des responsables LIPAD, ce sont tous des juristes. En pratique, cela peut être décentralisé et la LIPAD peut être appliquée par des personnes non juristes.

Une députée centriste comprend qu'il n'y a pas de formation spécifique concernant la LIPAD.

M^{me} Pasche confirme.

4. Audition de M. Stéphane Werly, préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT), le 8 mars 2024

M. Werly indique que cela fait dix ans qu'il est le PPDT. L'autorité existe depuis le 1^{er} janvier 2010. En termes d'émolument, peu de cas ont soulevé des problèmes. Une ou deux fois, l'institution publique était vexée d'avoir dû donner accès à des documents. Elle a donc voulu rendre la vie difficile au demandeur concernant la fixation de l'émolument selon l'art. 24 RIPAD. A propos de l'émolument et au regard de la convention Jura-Neuchâtel, de la loi sur l'information fribourgeoise ou de la loi sur l'information vaudoise, la règle est toujours la gratuité, sauf en cas de demande importante ou répétitive. Au niveau fédéral, il existe deux lois : la LPD et la LTrans. Cette dernière prévoit la gratuité depuis le 1^{er} novembre 2023, selon son art. 17.

La tendance actuelle est de rendre les documents et les données personnelles gratuites. Il existe un projet d'article concernant l'art. 31 al. 5 de la LIPAD actuelle à propos de la liberté des médias. L'idée de la transparence est que le citoyen puisse se faire son opinion concernant l'accès à des documents, et il est logique que les médias soient privilégiés à propos de cet accès. Il considère ledit art. 31 al. 5 LIPAD comme positif. Concernant l'art. 63A du PL 13361 qui évoque la gratuité de la procédure, il rappelle qu'il existe une procédure de médiation lorsque l'on demande l'accès à un document et que l'institution publique refuse cet accès. Ainsi, la procédure de médiation et les recommandations rendues sont gratuites également. Si une décision intervient par la suite de la part d'une institution publique, c'est cette dernière qui est sujette à recours. Ensuite, il est possible de porter l'affaire devant la Chambre administrative de la Cour de justice.

Selon la LTrans, un travail de huit heures est important et peut donner lieu à des émoluments. Il existe l'idée, concernant la transparence, que si l'accès est rendu gratuit, une déferlante de demandes surviendra. Or, cela n'a pas été le cas lors de l'entrée en vigueur de la LIPAD. En même temps, il ne faudrait pas que l'institution publique puisse se retrancher derrière la notion de « travail

manifestement disproportionné » de manière systématique pour pouvoir facturer des émoluments.

Question des commissaires

Un député socialiste remarque que M. Werly ne s'est pas exprimé sur l'art. 44 al. 3 de la LIPAD actuelle dont l'abrogation est proposée par le PL 13361. Cette disposition concerne la satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné. Celle-ci explique qu'elle peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument. Cela concerne n'importe quel demandeur, y compris les médias.

M. Werly précise qu'il a également eu de la peine à comprendre le PL 13361 s'agissant de ce point, puisque l'art. 44 al. 3 de la LIPAD actuelle est abrogé, mais l'art. 63A du PL 13361 indique que la procédure est gratuite.

Le député socialiste indique que l'art. 63A du PL 13361 concerne la procédure à la Chambre administrative.

M. Werly déclare que ce changement n'apportera pas davantage de travail à l'autorité. Dans une large majorité des cas, lorsque le demandeur sollicite une copie, l'institution publique ne lui fait pas payer d'émolument. Il remarque que si l'art. 44 al. 3 de la LIPAD actuelle est abrogé, il n'existera alors plus aucune marge de manœuvre pour l'institution publique. Le fait d'abroger ledit art. 44 al. 3 ne lui pose pas de problèmes, mais il faudrait savoir ce que l'on entend par « travail disproportionné ». S'agissant de l'obtention de données personnelles, il n'a jamais vu une institution publique faire payer un émolument au demandeur. Par exemple, de nombreuses personnes demandent à la police l'accès aux mains courantes qui les concernent.

Le député socialiste précise que cette problématique surgit de ce qui est advenu avec Léman Bleu, qui avait demandé l'accès à des documents. Il demande si l'émolument d'environ 500 francs est un cas d'application de l'art. 44 al. 3 de la LIPAD actuelle.

M. Werly répond que cet émolument provenait de l'art. 24 RIPAD, par renvoi de l'art. 28 al. 7 LIPAD.

Le député socialiste remarque que l'objectif n'est ainsi pas atteint.

M. Werly explique que l'art. 44 de la LIPAD actuelle concerne l'accès aux données personnelles. Il informe avoir compris que la commission souhaitait supprimer les émoluments concernant à la fois la transparence et la protection des données. Toutefois, l'art. 44 al. 3 de la LIPAD actuelle ne concerne que la protection des données. Il s'agit de deux procédures différentes. S'il est souhaitable de rendre la remise de documents gratuite dans tous les cas, il faut

ainsi modifier l'art. 28 al. 7 LIPAD, car l'art. 31 al. 5 du PL 13361 ne concerne que les médias et les journalistes en matière de transparence. L'art. 44 al. 3 de la LIPAD actuelle ne concerne que le volet de la protection des données ; il n'existe plus d'émolument selon l'art. 24 al. 2 RIPAD.

Le député socialiste remarque que le PL 13361 semble être en décalage avec l'objectif de ce dernier. Il demande à M. Werly si, dans le cas particulier de Léman Bleu, l'Etat a fait une application inopportune de son pouvoir d'appréciation.

M. Werly indique ne pas disposer de l'entièreté des informations.

Le député socialiste demande si la recommandation de M. Werly revient à ne pas imposer d'émolument.

M. Werly répond qu'il ne recommande rien en particulier, surtout en procédure. Il ne peut pas suggérer à l'institution publique d'émettre un émolument ou non. Il ne fait que recommander l'accès à des documents. Il ne peut se prononcer concernant cela que s'il existe un émolument imposé qui semble véritablement exagéré.

Le député socialiste demande si, dans le cas de Léman Bleu, il trouve que l'émolument n'était pas justifié.

M. Werly répond par la négative, car l'émolument était, au départ, nettement plus élevé. Il indique faire partie d'une autorité indépendante et précise que la loi n'est pas particulièrement formaliste. La possibilité d'effectuer une médiation en protection des données existe. Il est possible que le PPDT parvienne à dénouer un problème lorsqu'un demandeur et une autorité ne parviennent pas à se comprendre. Il est déjà arrivé qu'un demandeur relève le fait que l'émolument soit particulièrement élevé et que M. Werly le fasse savoir à l'autorité. Un avocat lui avait demandé si le document n'était pas excessivement caviardé. Il était alors allé comparer la version caviardée et non caviardée, et avait conclu que le document était en effet davantage caviardé que nécessaire. Une autre version avait ainsi été demandée. Dans le cadre de Léman Bleu, l'émolument légèrement élevé a ensuite été revu à la baisse. Normalement, les documents demandés ne font que quelques pages, a contrario du cas de Léman Bleu, qui ne se produit qu'une fois chaque dix ans.

Le député socialiste demande si M. Werly considère qu'il faut octroyer la gratuité de manière générale, au regard du risque qu'un certain nombre de demandes puissent nécessiter un travail disproportionné.

M. Werly répond que, de façon générale et concernant la transparence, il faut que ce soit gratuit, à moins qu'il existe un travail disproportionné. Toutefois, en protection des données, l'art. 44 al. 3 LIPAD mériterait d'être

abrogé. Concernant la protection des données, l'institution publique ne refuse quasiment jamais.

Le député socialiste remarque que la rédaction du PL 13361 pose quelques questions. Il explique être sceptique s'agissant de l'art. 63A, bien qu'il ait défendu la gratuité dans certains domaines, à l'instar de celui de la consommation. Finalement, les litiges où le législateur a prévu la gratuité sont relativement limités : il s'agit du domaine des baux et loyers, du travail dans une certaine mesure et de la consommation, cette dernière étant toutefois limitée. Ainsi, il demande s'il est légitime d'octroyer une gratuité dans le domaine propre à l'art. 63A du PL 13361 par rapport à d'autres domaines à caractère social qui n'octroient pas la gratuité, comme en matière d'assurances sociales ou pour certains domaines du droit administratif. Les dossiers dans le domaine de la protection des données et de la transparence sont parfois particulièrement conséquents, et il n'existe pas toujours un intérêt social ou public qui pourrait justifier la gratuité. De plus, si des plaideurs sont au bénéfice de l'assistance juridique, la gratuité sera de toute façon octroyée.

M. Werly indique qu'il est plus compétent pour discuter de la gratuité dans le cadre de la LIPAD. Il existe aussi bien des cas simples que des particulièrement complexes. Le nombre de procédures augmente, et chacune concerne des motifs personnels. Il comprend toutefois la gratuité de la procédure concernant les médias et les journalistes, qui ont pour objectif d'être transparents et de transmettre des informations. Il peut donner son avis par rapport aux médias, mais les autres aspects sortent de son domaine de compétence. En pratique, une affaire comme celle de Léman Bleu est relativement rare.

Un député UDC déclare qu'il a compris qu'en cas de travail excessif, un émolument pouvait être perçu. La nouvelle réglementation introduit, à son avis, une nouvelle notion de demande abusive. Il se demande s'il est opportun d'ajouter un élément d'interprétation au sein d'une loi qui est d'ores et déjà particulièrement compliquée, et si M. Werly pense que cette notion clarifie réellement la notion de gratuité garantie envers les médias. La question de disproportion comprend un cadre, mais la restriction selon la notion de demande abusive semble être similaire.

M. Werly remarque qu'aujourd'hui les journalistes ont tendance à effectuer des demandes d'accès plutôt que d'aller chercher l'information directement sur le terrain. Il existe un cas où la demande d'un journaliste était excessive. Lors d'une médiation, les deux entités se sont rendues sur place et le journaliste, par deux fois, ne s'est pas présenté. L'affaire a donc été classée. Une demande manifestement abusive n'est pas égale à une demande disproportionnée. Par exemple, cette dernière reviendrait à demander l'entièreté des documents de la

commune de la Ville de Genève. Une demande manifestement abusive reviendrait à appeler chaque jour un département afin de faire des demandes de documents à répétition.

Le député UDC explique que l'art. 44 al. 3 du PL 13361 dont l'abrogation est prévue ne vise pas seulement les médias, mais n'importe quelle personne. Il existe donc deux aspects distincts concernant cette disposition.

M. Werly indique que l'art. 31 du PL 13361 a trait à la transparence, c'est-à-dire l'accès aux documents qui permettent aux personnes de forger leur opinion sur un sujet, à l'instar de ce qu'il est advenu avec Léman Bleu. Cependant, l'art. 44 al. 3 du PL 13361 concerne l'accès aux données personnelles, ou encore la radiation de celles-ci. En protection des données, il existe moins de recommandations que dans le domaine de la transparence.

Le président invite M. Werly à émettre des suggestions d'amendement suite à cette séance de commission et à les faire parvenir à cette dernière.

M. Werly répond qu'il fera volontiers des suggestions à la commission.

Discussion interne

Un député socialiste pense que le PL 13361 est perfectible au niveau de la rédaction afin qu'il atteigne son but. Un équilibre doit être trouvé ; une tendance à facturer dans certains cas de la part de l'Etat se remarque. Le parti socialiste n'est pas convaincu par le traitement différencié dont les médias pourraient bénéficier. Une règle applicable à toute personne devrait être élaborée.

Un député Vert ajoute qu'il ne semble pas opportun d'instaurer ce régime d'exception pour les médias alors qu'il serait possible d'aller plus loin et de prévoir la gratuité généralisée. C'est le cas au niveau fédéral et dans la plupart des cantons.

Le président souhaite savoir si les députés veulent voter l'audition de l'association Loitransparence.ch.

Une députée Verte demande ce que cette audition pourrait apporter.

La secrétaire scientifique de la commission précise que c'était une suggestion de M. Jérémy Seydoux. L'audition du Conseil d'Etat avait également été évoquée afin d'obtenir une position politique sur le sujet. Un député UDC avait également évoqué l'audition de la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou de son secrétaire général.

Un député socialiste s'interroge sur la possibilité d'auditionner l'ODAGE et l'AJP. Il sait que cette dernière avait eu des difficultés à obtenir, par le passé, la publication de directives du pouvoir judiciaire et avait dû saisir le Tribunal

fédéral afin d'y parvenir. Toutefois, il ne s'agit pas d'une question d'émoluments. Il se demande s'il ne serait pas davantage opportun d'effectuer une consultation par écrit plutôt que d'effectuer des auditions ; cela permettrait d'économiser du temps. Il faudrait cependant entendre le Conseil d'Etat, mais une consultation par écrit est également envisageable, à l'instar des autres potentiels auditionnés proposés.

Le président propose que la commission vote sur la possibilité d'effectuer lesdites consultations par écrit. Il serait possible de les regrouper et de les questionner par écrit. Il remarque que cela convient à la commission. Il demande s'il est souhaité d'avoir une audition en présentiel s'agissant du Conseil d'Etat.

Une députée centriste suggère qu'il serait opportun d'avoir la détermination écrite des entités avant de proposer une audition écrite ou orale au Conseil d'Etat.

Le président remarque que la commission est du même avis que la députée centriste.

5. Discussion interne et entrée en matière, le 24 mai 2024

Le président informe que la commission a reçu des prises de position écrites de l'ordre des avocats (cf. annexe 1), du pouvoir judiciaire (cf. annexe 2) et de l'association Loitransparence.ch (cf. annexe 3). Le PPDT a également fait parvenir une note sur le sujet (cf. annexe 4). Il ouvre le débat sur l'entrée en matière.

Une députée PLR considère la réponse de Loitransparence.ch comme étant particulièrement intéressante. Les propositions faites sont vraiment pertinentes. Finalement, elle pense qu'une gratuité seulement pour les journalistes pose des questions d'égalité de traitement. Normalement, l'accès est déjà censé être gratuit, mais le règlement du Conseil d'Etat introduit un émolument. Elle ne serait pas forcément pour permettre la gratuité uniquement aux journalistes, mais elle est ouverte à l'idée d'améliorer la transparence en général.

Un député UDC explique que son parti votera l'entrée en matière et soutient le projet. L'argument de l'égalité de traitement paraît infondé, car il faut tenir compte du rôle spécial de la presse. Il existe 50 arrêts du TF qui indiquent que la presse joue un rôle particulier et essentiel pour les institutions démocratiques, et on voit aujourd'hui que les abus ont plutôt tendance à augmenter. Il serait d'avis que l'on facilite le travail de la presse autant que possible. Il faut une presse active, énergique, curieuse et pouvant travailler facilement. L'UDC proposera de voter d'emblée la gratuité pour les

journalistes et de renvoyer la question plus vaste à un examen ultérieur. Il ratifiera les propositions de Loitransparence.ch sans la moindre hésitation, mais il faut donner une réponse positive et rapide à cet aspect du projet. Pour qu'une démocratie fonctionne, il faut que l'information circule, et pour cela il faut que la presse soit libre d'aller chercher les informations pertinentes et que la tâche lui soit facilitée au maximum.

Le président indique que la commission de gestion du pouvoir judiciaire a expliqué que l'art. 44 al. 3 ne concerne pas les journalistes et qu'il n'y aurait dès lors pas lieu d'abroger cet alinéa.

Le député UDC répond que la question du pouvoir judiciaire est à part. Plusieurs membres de la commission réfléchissent dans un autre contexte au fonctionnement du pouvoir judiciaire. Un des dysfonctionnements du pouvoir judiciaire est sa politique inapte en matière de transmission d'informations. Le pouvoir judiciaire est devenu une boîte de pandore qui ne s'ouvre jamais. De temps en temps des dysfonctionnements graves viennent à la surface, comme ce qui est advenu récemment avec des avocats mis sur écoute. Il faudrait que la commission réfléchisse à une solution intelligente concernant le devoir d'information du pouvoir judiciaire. Celui-ci ne peut plus travailler en circuit fermé comme il le fait maintenant.

Un député socialiste déclare qu'il peine à être convaincu par la gratuité comme étant le cœur du levier permettant d'améliorer la transparence. Cela nécessite une analyse assez fine. Il pense que si ce PL permet d'avancer, il faut s'écarter du cas particulier qui l'a amené, c'est-à-dire l'affaire Fischer. La commission de contrôle de gestion avait décidé d'examiner le sujet et un rapport va bientôt être publié. Les modifications proposées par le PL 13361 sont générales, il faut s'intéresser de près au champ d'application. Au-delà des enjeux d'égalité de traitement rappelés par la députée PLR, les définitions ont une importance. Il faut se demander qui sont les médias et les journalistes indépendants. Il n'est pas certain que cela soit défini dans la loi. Son premier instinct serait de dire qu'il est nécessaire d'avoir une carte presse, mais il n'est pas sûr que ce soit l'intention des auteurs du PL. Il faudrait vérifier cela afin que ça n'ouvre pas des possibilités infinies dans le domaine. Il votera l'entrée en matière, mais il n'est pas convaincu par l'option proposée par le PL 13361. Il n'est cependant pas exclu qu'une solution raisonnable puisse être trouvée.

M. Mangilli déclare qu'il est nécessaire de rendre la commission attentive à l'art. 31 al. 5 du PL, qui évoque l'exception à la gratuité, dans le cas où la demande serait manifestement abusive. Lorsque c'est le cas, celle-ci est un motif de rejet de la demande et non pas de perception d'un émolument. Ainsi, il propose à la commission de reprendre la terminologie de la loi fédérale qui

évoque le surcroît de travail important pour l'administration, plutôt que de se baser sur le caractère abusif d'une demande.

Un député UDC affirme qu'en réaction aux propos du député socialiste, le libellé actuel lui semble suffisant dans la mesure où le texte explique que cela concerne les médias ou les journalistes indépendants appelés à suivre régulièrement les affaires genevoises. Cela permet d'écarter le paranoïaque investi d'une mission. Concernant les dires de M. Mangilli, il pense qu'il faut reprendre le texte, mais pas dans le sens qu'il suggérerait, car celui-ci donne un pouvoir excessif à l'administration étant donné que c'est cette dernière qui décide si la demande est excessive ou non. Il faut trouver un libellé précis. Il faut que le coût soit totalement disproportionné par rapport à l'intérêt objectif de la requête. Certes, il paraît juste de supprimer le critère de la demande manifestement abusive, mais il ne faut pas simplement affirmer que le coût est excessif ou disproportionné ; il faut installer une limite de coût dont le plafond est excessivement élevé.

Une députée Verte déclare qu'au niveau fédéral, c'est gratuit. Le parti des Verts est favorable au maximum de transparence possible. Elle pense qu'il faudrait s'aligner sur le droit fédéral, et qu'il est important d'avoir un message clair concernant la transparence. Le terme « manifestement abusif » semble difficile à interpréter.

Un député UDC réitère que M. Mangilli a raison d'enlever le concept de la demande « manifestement abusive », mais il n'est pas d'accord de remplacer cela par les termes de la loi fédérale, car la situation est totalement différente au niveau cantonal par rapport au niveau fédéral. Ici, le travail repose essentiellement sur l'administration elle-même et non pas sur un département ou une section spécialisée, et donc la tentation d'invoquer un coût excessif peut être beaucoup plus importante. Il faut trouver une formulation adaptée.

Une députée PLR trouve que la proposition de M. Mangilli de s'inspirer de l'art. 17 al. 2 de la loi sur la transparence est intéressante. Elle propose de reprendre l'entier de cet alinéa 2. Il est possible d'avoir un émolument dans le cas d'un travail particulièrement important, mais le Conseil d'Etat devra régler les modalités et les tarifs. Ainsi, il ne s'agira pas d'un système arbitraire. Pour que le parti PLR soutienne cet objet, il est nécessaire qu'un garde-fou existe.

Un député socialiste indique être d'accord avec la députée PLR. Il est raisonnable, sur un tel sujet, de s'inspirer de ce qui est fait au niveau fédéral, car il n'est pas convaincu par ce qui est proposé au sein du PL 13361. Toutefois, il voit l'intérêt de fixer un cadre. Il ne faut pas que les frais soient dissuasifs. En revanche, encourager le travail des journalistes et leur donner un avantage par rapport à d'autres pose un problème de délimitation. Il préfère

avoir un régime qui s'applique de manière générale. Il faut qu'il n'y ait pas d'entraves. Cela est intrinsèque. Ce n'est pas parce que la gratuité est établie que les journalistes vont soudainement multiplier les demandes. Il est important qu'un élément lié au coût soit présent. Cela ne figure pas dans la LIPAD actuellement. Il pense que c'est une bonne idée que cela y figure. Il serait enclin à aller dans la direction d'un alignement sur le droit fédéral. Concernant la question de la gratuité de la procédure, il n'est pas convaincu. Les domaines dans lesquels une gratuité est prévue pour les recours ou l'accès à la justice sont quand même plutôt restrictifs. Il n'a même pas connaissance de cela dans le domaine administratif. Attribuer une gratuité d'ensemble à tout le contentieux sur la transparence lui semble excessif. Il existe des contentieux en matière de transparence liés à l'accès aux documents qui ne sont pas forcément des contentieux d'une nature sociale. Dans les assurances sociales, il existe un minimum de 200 francs de frais, ce qui semble logique. A priori, il n'est pas du tout favorable à cette gratuité générale et sans limite pour les procédures de recours. Ces procédures peuvent être assez complexes et chronophages. D'autant plus que, si une gratuité absolue n'est pas prévue pour les demandes d'accès, il lui semble illogique de prévoir la gratuité de la procédure de recours.

Un député MCG pense qu'il faut s'aligner sur le droit fédéral. Il reste à déterminer le seuil concernant le surplus de travail.

Un député UDC déclare que le député socialiste explique qu'il ne faut pas créer des inégalités en favorisant la presse, mais le droit constitutionnel suisse est imprégné de ces inégalités. Par exemple, les sources de la presse sont protégées et sont les seules à l'être, les journalistes accrédités disposent de toutes sortes de facilités, et la presse bénéficie d'un privilège en matière d'infraction à l'honneur, car elle peut apporter la preuve de la vérité ou démontrer qu'elle avait des raisons sérieuses de tenir pour vrais les propos rapportés. Il n'est pas d'accord avec l'argument qui consiste à dire que la gratuité ne susciterait pas des vocations de recherche.

Le député socialiste explique qu'il n'était pas le premier à invoquer cette question d'inégalité de traitement. Il pense que le député UDC met à juste titre le doigt sur un certain nombre spécifique de protections de la presse qui ont des raisons justifiées. Il demande si l'émolument tel que fixé par le droit fédéral et proposé par la députée PLR quand des demandes nécessitent un travail important empêcherait la presse d'effectuer son travail à cause du coût des demandes. Il considère que les auditions ayant eu lieu, de ce point de vue là, n'ont pas suffisamment renseigné sur ce point. Cette problématique part d'un cas particulier où les frais étaient excessifs. Il demande ainsi s'il est nécessaire d'avoir une réglementation spécifique différente de celle du droit fédéral. Il

ajoute que chaque gratuité entraîne nécessairement un coût qui se répercute ailleurs. Ainsi, s'il existe un intérêt public suffisant à ce que la gratuité soit prévue dans ce cadre-là, il est prêt à l'entendre, mais il faut étudier cela, notamment à l'aune du droit fédéral.

Le député UDC remarque qu'un émolument sert uniquement à couvrir le coût des prestations. Il faut se demander s'il se justifie d'exempter le requérant lorsque les coûts dépassent un certain niveau s'il vient d'un média, a contrario du cas où il agirait pour un lobby quelconque. La réponse doit être oui, car favoriser le travail des médias est nécessaire dans un régime démocratique.

Une députée PLR propose un amendement inspiré de la proposition de Loitransparence.ch, en y intégrant la version fédérale. Elle propose de davantage travailler sur l'art. 28 al. 7 LIPAD, qui évoque l'accès aux documents. Il faudrait le modifier comme suit : *« La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'Etat peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copies papier ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcoût important de travail. Le Conseil d'Etat règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs. L'autorité informe le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émolument et lui en communique le montant. »*

Un député socialiste demande s'il s'agit d'un amendement général qui remplace l'intégralité du PL 13361.

La députée PLR explique qu'elle pensait refuser les autres modifications, mais qu'il s'agit toutefois davantage d'un amendement qui s'opposera à la modification de l'art. 31 al. 5 LIPAD. Elle ne fera donc pas un amendement général.

Une députée centriste déclare que, pour le groupe LC, il se justifie d'avoir la gratuité pour la presse, c'est une inégalité de traitement qui s'explique tout à fait, car il existe un intérêt public. Elle préfère la version initiale du projet, c'est-à-dire celle qui instaure une gratuité pour la presse. Elle est d'accord de prévoir un amendement qui prévoit qu'en cas de surcroît important de travail, il y a des émoluments, mais uniquement pour la presse. Elle n'est pas favorable à la procédure d'accès pour tous, ou alors il faudrait prévoir au sein de l'amendement un moyen de limiter les demandes successives par des citoyens zélés. Cet amendement ne permet pas de lutter contre des demandes successives qui susciteraient un travail faible à plusieurs reprises et qui seraient gratuites. Il faut davantage réfléchir afin de faire un amendement plus étoffé pour distinguer la presse et les individus. Concernant l'amendement de la députée PLR, celui-ci ne réglera pas les cas d'abus.

M. Mangilli indique qu'en repensant aux grandes demandes d'accès, celles étant les plus compliquées et qui engendrent le plus de documents, sont celles provenant de la presse. Il existe également une autre catégorie : les avocats qui essaient de se constituer un dossier de procédure par le biais de la transparence. Avec la LIPAD, quand on fait une requête d'accès à un document, il n'est pas nécessaire de justifier celle-ci, il n'est donc pas possible de refuser celle-ci, mais le but de la LIPAD est la formation de l'opinion politique. Ce sont les avocats ? qui demandent beaucoup de travail, car ceux-ci veulent avoir accès à plusieurs dossiers. Il n'est pas certain que l'enjeu de la gratuité pour les particuliers soit le problème, l'enjeu concerne la presse. Il n'a pas l'impression que les demandes de particuliers sont les demandes qui sollicitent le plus d'administration.

Un député socialiste informe qu'il n'a pas réellement compris la position de la députée centriste, mis à part qu'elle souhaite faire une distinction entre la presse et les particuliers.

La députée centriste déclare être en faveur de la gratuité pour la presse, mais comprend qu'il faille percevoir des émoluments si cela constitue un travail important. Pour les particuliers, il existe moins d'intérêt collectif. S'il est décidé d'offrir une procédure gratuite à ces derniers, l'amendement tel que libellé prévoit des émoluments uniquement si la demande d'accès engendre un surcroît important de travail. Elle se demande s'il faut prévoir une restriction concernant les demandes abusives des particuliers.

Un député UDC affirme que les avocats savent ce qu'ils font. Le problème, ce sont les illuminés. La réponse juste vis-à-vis de ces derniers est la mise en place d'un émolument.

Le président suggère que chacun réfléchisse avant de voter l'entrée en matière. Un message de l'Association des juristes progressistes est parvenu à la commission ; celle-ci demande 10 jours de délai pour prendre position.

Un député socialiste pense qu'il faut accorder ce délai, mais qu'il est possible de voter l'entrée en matière. Par ailleurs, il comprend l'opinion des personnes qui pensent qu'il faut accorder une attention toute particulière au fait que la presse ne soit pas entravée. Dans ce type de procédure de la part des privés, il existe toujours des cas dans lesquels des personnes font des demandes curieuses, mais il existe aussi des avocats qui vont essayer de se constituer des dossiers. Cela est plus ou moins légitime, car l'objectif premier de la loi n'est pas celui-là. Il n'est pas en train de dire qu'il faut restreindre cela ; l'intérêt de la transparence est de ne pas avoir à renseigner les motifs de la demande. La réglementation proposée par la députée PLR inspirée du droit fédéral lui semble a priori opportune. Il ne voit pas de raison d'infliger un sort plus

favorable aux autres administrés. Il n'y a pas de raison de facturer des frais supérieurs aux frais effectifs pour les personnes, car ce serait une entrave au regard du droit à la transparence. Dans certains cas, des émoluments sont calculés en fonction du pourcentage de la fortune, notamment en matière d'activité des curateurs.

Vote sur le 1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13361 :

Oui : 8 (1 UDC, 2 PLR, 1 MCG, 1 LC, 1 Ve, 1 S, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : 1 (1 S)

L'entrée en matière est acceptée.

6. Discussion interne, le 7 juin 2024

Le président propose de traiter les propositions d'amendement les unes après les autres. La première proposition vient de l'association Loitransparence.ch et concerne l'art. 26 al. 5 LIPAD. Il est proposé d'abroger ce dernier.

Une députée PLR indique que ladite proposition est couplée à une autre qui vise à prévoir qu'en cas de travail disproportionné, des émoluments sont mis à la charge des demandeurs, cela en les informant au préalable. Elle ne serait pas opposée au fait que l'al. 5 de l'art. 26 du PL 13361 soit supprimé, ledit alinéa déclarant qu'il est possible de refuser la demande. Toutefois, il faudrait alors pouvoir imputer le coût du travail disproportionné au requérant. Bien que ce PL 13361 ne semblait viser que les journalistes à la suite de l'affaire « Léman Bleu », elle pense que les travaux ont révélé une faille dans le système. Il est intéressant de permettre un accès plus large, mais il faut maintenir deux éléments : si des photocopies sont effectuées, alors un émolument doit être perçu, et il faut que ce soit à la charge du demandeur en cas de travail important, tout en informant le requérant du montant qu'il devra payer et en lui demandant de se déterminer par rapport à cela.

Le président demande si la députée PLR retirerait son projet d'amendement si les deux aspects couplés provenant de l'association Loitransparence.ch étaient acceptés.

Une députée PLR répond que, si son amendement est accepté, elle accepte la suppression de l'art. 26 al. 5 proposé par l'association Loitransparence.ch.

Une députée centriste indique qu'elle approuve la proposition de la députée PLR qui consiste à coupler les deux points.

Un député socialiste remarque que la loi actuelle évoque un « travail disproportionné », la proposition de l'association Loitransparence.ch évoque un « travail manifestement disproportionné qui met en danger le fonctionnement de l'administration », la députée PLR évoque un « surcroît important de travail » au sein de son amendement, et l'amendement du député UDC parle de « travail considérable ». Il faudrait se renseigner pour savoir si un terme est déjà consacré dans la jurisprudence, plutôt que de choisir une formulation qui semblerait convenable. Il demande si la chancellerie a déjà des éléments de réponse à ce niveau-là. En outre, la transmission de documents de manière confidentielle implique un caviardage, et cela nécessite d'effectuer des photocopies, de noircir les passages à caviarder pour ensuite scanner le document afin de l'envoyer. Cela revient donc à une production et utilisation de papier.

La députée PLR indique que son amendement est un copier-coller de la loi fédérale.

Un député socialiste déclare qu'il voit une certaine logique. Il aurait voulu la position de la DAJ concernant les différences. Selon lui, la seule différence de fond se trouve dans la manière de qualifier les cas où l'on prélève un émolument sur un travail particulier qui excède la norme. Il n'existe pas d'autres différences entre ces amendements.

La députée PLR répond qu'il existe des différences. Le député UDC a cumulé les deux au sein de son amendement : « *émolument pour la remise de copies papier lorsque la demande entraîne un cas de travail considérable* ». Il faut ces deux éléments cumulatifs afin de demander un émolument. L'amendement de la députée PLR intègre les termes de « surcroît de travail important », et elle n'a pas réintroduit ce qui se situe actuellement au niveau genevois sur la commercialisation intervenant au prix du marché concernant l'art. 28 al. 7 du PL 13361, car elle n'a pas trouvé cela très clair. S'agissant de la proposition faite par l'association Loitransparence.ch, elle peine à voir quelle demande pourrait mettre en danger l'administration genevoise.

Le député socialiste indique qu'il s'agit également d'une question de savoir si l'on avertit l'administré.

La députée PLR précise que la proposition de l'association Loitransparence.ch n'évoque pas le fait de prévenir l'administré de la présence d'un émolument au préalable.

Un autre député socialiste déclare que, sous réserve de l'intervention de l'administration, il préfère l'amendement de la députée PLR. Il trouve l'amendement du député UDC restrictif et la proposition de l'association

Loitransparence.ch excessive. Il lui semble exagéré de mettre des conditions cumulatives.

M^{me} Pasche indique que la DAJ est plutôt favorable à l'amendement de la députée PLR. Concernant la notion de travail disproportionné, il existe au sein de la jurisprudence de nombreuses indications, cela toutefois à l'aune de la loi de fond qui est examinée. Elle considère comme prudent le fait de s'inspirer du droit fédéral. Cela facilitera la lecture et l'interprétation, notamment de la doctrine et de la jurisprudence.

Un député socialiste déclare avoir un questionnement sur le vocabulaire : la notion évoquant le seuil auquel un émolument peut être fixé permet de se référer au droit fédéral, mais il n'a pas l'impression qu'on change la définition qui existe actuellement dans la loi, car le vocabulaire change, mais pas ce qui est désigné à travers cette notion.

La députée PLR affirme que ce qui change par rapport au droit fédéral est qu'une délégation est faite envers le Conseil d'Etat (au lieu du Conseil fédéral) qui fixe les modalités et les émoluments en fonction des frais effectifs. Cela va nécessiter un règlement d'application ou une directive. Il faut une concrétisation qui n'existe pas actuellement.

Le député socialiste demande à la députée PLR si l'idée était de ne pas changer la notion et de simplement reprendre la terminologie fédérale.

La députée PLR répond par l'affirmative. L'objectif est de faire preuve de plus de transparence. Le Conseil fédéral a défini le moment auquel un surcroît de travail survient en fonction du nombre de jours et combien cela coûte. Sauf erreur, cela n'existe pas à Genève. Il s'agit davantage de l'aspect évoqué que du changement de curseur.

Un député socialiste demande si les al. 1 et 2 de l'art. 28 du PL 13361 ont été discutés. Il existe des propositions de l'association Loitransparence.ch pour ceux-ci.

Le président indique que cela n'a pas encore été abordé. L'art. 28 al. 1 du PL 13361 précise aujourd'hui que la demande d'accès n'est soumise à aucune exigence de forme, elle n'a pas à être motivée, mais doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. En cas de besoin, l'institution peut demander que celle-ci soit formulée par écrit. Un amendement est proposé par l'association Loitransparence.ch, qui ajoute que l'institution renseigne le demandeur dans un délai de 5 jours sur les documents existants et le soutient dans sa démarche.

Une députée PLR déclare qu'elle n'est pas convaincue par cette proposition de Loitransparence.ch. On ne dit pas si c'est 5 jours ouvrables et il ne lui semble pas que dans le cadre des auditions, l'existence d'un problème de

traitement des délais avait été soulevée. Cette limite lui semble excessive et inutile.

Une députée centriste considère comme excessif l'amendement proposé par l'association Loitransparence.ch ; faire figurer ce délai dans la loi n'est pas opportun. Le Conseil d'Etat peut toujours régler cela dans un règlement. Elle n'évoquerait pas des questions de délai dans cette loi.

Une députée Verte considère qu'il est important de ne pas fixer un nombre de jours rigide. Indiquer que l'administration doit faire preuve de célérité suffit.

Le président déclare que l'al. 2 de l'art. 28 LIPAD précise cela. La proposition de Loitransparence.ch indique à l'al. 2 un délai maximum de 15 jours. Cela vient préciser la signification du terme « rapidement » de la LIPAD actuelle, au sein du même alinéa.

Un député socialiste ajoute que, de manière générale, il est acquis au principe de transparence. Il ne faut cependant pas tomber dans une sorte d'excès. Il existe des demandes de transparence qui sont tout à fait respectables, mais il existe aussi d'autres tâches que l'Etat doit mener. Il ne faut pas avoir des demandes disproportionnées en termes d'exigence afin que cela n'entrave pas d'autres tâches de l'Etat. Il trouve les délais évoqués relativement courts, même s'il n'est pas contre le fait d'avoir une mention des délais au sein de la loi. Le problème avec la transparence est que souvent le demandeur ne sait pas ce qu'il cherche. Le fait que l'Etat doive indiquer les documents en sa possession, comme il est proposé par l'amendement de l'association Loitransparence.ch lui semble intéressant. Il demande si le PPDT a été entendu concernant les amendements proposés.

La secrétaire scientifique de la commission rappelle que le PPDT s'est prononcé sur le PL 13361, mais pas sur les amendements ni sur les commentaires des différents organismes.

Le député socialiste demande s'il ne serait pas intéressant que le PPDT accompagne la commission durant ses travaux. Souvent, quand on veut faire usage d'un droit à la transparence, on ne sait pas ce qu'on cherche. On ne sait pas quel document l'on va demander. Il trouve intéressant que l'Etat collabore et indique quels documents sont à disposition.

Un député UDC trouve l'intervention du député socialiste pertinente. Lorsque des recherches sont faites, il faut que l'Etat collabore, mais, étant donné que la gestion d'informations relative aux activités des institutions et la protection des données personnelles concernent tous les autres cantons ainsi que la Confédération, il se demande si les autres cantons imposent des délais et de quelle manière ils cadrent ce sujet.

Le président rappelle la note du PPDT qui présente des comparaisons avec d'autres cantons et précise certaines notions.

M^{me} Pasche indique qu'au niveau de la DAJ, ils n'ont pas fait de comparaisons au niveau intercantonal sur les délais. Elle n'a rien de particulier à ajouter sur les propositions concernant les précisions de délai. Elle ne peut qu'abonder dans le sens des députés qui indiquent qu'il n'est pas nécessaire de rigidifier la pratique et de placer des délais. Les demandes d'accès sont traitées le plus rapidement possible aujourd'hui. Sur le fait d'aider les demandeurs, c'est intéressant. Elle ne sait pas si la mentalité est totalement acquise. L'administration doit orienter les personnes pour retrouver le document recherché.

Un député socialiste demande si M^{me} Pasche est contre l'idée que l'administration doive mentionner les documents qui existent.

M^{me} Pasche répond que les documents qui existent et qui sont directement accessibles devraient être publiés activement sur le site internet de l'Etat de Genève. C'est le principe.

Le député socialiste indique que sa compréhension de l'amendement consistait en une déclaration de l'administration envers le demandeur afin de lui indiquer chaque document en sa possession.

Le président précise qu'au niveau des délais, le cadre légal valaisan prévoit 10 jours ouvrables, dans le canton de Vaud 15 jours et au niveau fédéral 20 jours. Ce délai peut être prolongé si besoin. C'est dans ce sens-là que l'association Loitransparence.ch a suggéré ces amendements. L'al. 2 de l'art. 28 dudit amendement prévoit un délai maximal de 15 jours. La référence à l'al. 2 vient se calquer sur le délai légal pour la transmission des documents en Valais.

Une députée PLR explique qu'une assistance est prévue dans plusieurs cantons et au niveau fédéral. Le système qui est prévu à Genève est une publication de la liste des documents, cela à l'aune de l'art. 5 RIPAD. Toutefois, cela ne semble pas appliqué. Il s'agit donc d'une piste d'amélioration, et c'est dans ce sens-là que l'association Loitransparence.ch a écrit cet amendement.

Le député socialiste fait la proposition d'un amendement modifié concernant celui de Loitransparence.ch et de l'art. 28 al. 1. Il propose d'ajouter « *l'institution renseigne la personne requérante sur les documents existants et la soutient dans sa démarche* », sans la précision du délai et en incluant l'écriture épïcène s'agissant de la notion de « demandeur ».

Une députée centriste déclare que, par rapport à la proposition du député socialiste, elle est d'accord que l'Etat doit soutenir le requérant dans sa

démarche, mais n'est pas convaincue par le fait que l'Etat doive renseigner ce dernier sur les documents existants. Si la requête est vague, cela donnera encore plus de travail à l'administration. Le rôle de l'Etat est de soutenir, mais pas au point de renseigner sur tous les documents existants. Elle n'est pas favorable à l'amendement dans sa proposition actuelle.

Un député UDC remarque que, si des termes comme « soutient » sont choisis, l'action de l'administration reste floue et que le terme est sujet à interprétation. L'Etat passerait d'un rôle de répondeur à celui d'enquêteur contre lui-même. Il s'agirait alors d'une vraie dérive.

M^{me} Pasche déclare que l'idée d'une demande d'accès est de s'informer sur un sujet spécifique, la demande doit être ciblée. Actuellement, il existe le catalogue des fichiers, et les personnes peuvent avoir accès aux informations des fichiers détenus par les services de l'Etat, car ceux-ci doivent être déclarés dans ce catalogue de fichiers qui est également détenu par le PPDT. Avec la nouvelle LIPAD récemment adoptée, le catalogue des fichiers va être transformé en catalogue des traitements de données, ce qui va permettre d'identifier le type de données traitées par l'Etat. Elle pense qu'ajouter le fait que l'Etat doive renseigner sur tous les documents pertinents qu'il a en sa possession n'est pas opportun.

Le président remarque que l'art. 5 RIPAD prévoit la publication des documents accessibles et n'est a priori pas appliqué aujourd'hui.

M^{me} Pasche indique qu'au sein de chaque département, il existe des documents accessibles, et que ceux-ci devraient toujours être accessibles sur le site de l'Etat. Elle remarque que ça dépend du type de document : certains sont rendus directement et obligatoirement accessibles, mais il n'existe pas une liste exhaustive, à son avis. Elle vérifiera toutefois auprès de ses collègues et reviendra vers la commission à ce propos. Elle pense que cette manière de faire est toutefois désuète.

Un député socialiste demande pourquoi la publication d'une liste de documents paraît désuète.

M^{me} Pasche répond que la liste de documents est infinie.

Une députée PLR remarque que toutes les bases légales citées par l'association Loitransparence.ch sont des ordonnances du même rang que le RIPAD qui prévoit une liste complète et qui est d'une autre époque : il existe tellement de documents que le fait d'établir une liste n'a aucun sens. D'après l'historique de cette loi et un rapport publié par la commission de contrôle de gestion, un vrai problème de mise en œuvre est apparu. Demander aux personnes concernées de fournir des courriels qui pourraient potentiellement les incriminer n'est pas opportun. Un courriel sur vingt a été transmis lors de

la demande qui a été effectuée par le biais de la LIPAD. Une supervision aurait dû survenir. Les fonctionnaires ont créé un dossier « mails problématiques » et ont effacé les courriels non transmis. Elle pense que la proposition du député socialiste, sans la proposition du délai de 5 jours, pourrait être intégrée au RIPAD. Il faudrait savoir qui met cette liste en œuvre et ne pas faire participer la personne concernée à la gestion et à l'octroi des documents.

Un député socialiste indique qu'il existe le risque que les méthodes d'application soient différentes au sein de chaque département. Il faudrait une disposition dans la loi qui centraliserait cette manière de gérer ces demandes au sein de l'administration. En sus du fait qu'il considère le délai de 5 jours excessivement court, il n'a pas l'impression que la notion de document existant prête vraiment à confusion. Concernant le principe du soutien de l'administration à propos de la démarche du requérant, il voit aussi l'intérêt d'un tel principe. En outre, il n'est pas possible de demander aux citoyens de se doter des mêmes compétences que des auditeurs reconnus, tels que la Cour des comptes. Il comprend la nécessité de prévoir des garde-fous, on ne peut pas octroyer le bénéfice du doute à la moindre personne qui demande à l'administration de produire tous les éléments qui prouveraient les dysfonctionnements en son sein. Cela est excessivement imprécis. Il se demande à quel endroit se situe la limite du dispositif légal et il n'a pas entendu de proposition qui réglerait ce questionnement. Il ne pense pas qu'il soit nécessaire de prévoir dans la loi que l'administration soutient le demandeur dans sa démarche pour qu'elle le fasse. Cela n'a pas été soulevé comme un problème lors des auditions. Selon lui, il existe deux solutions : soit il est possible d'appliquer réellement la disposition prévoyant que l'Etat établit une liste complète des documents détenus par l'Etat, et alors l'amendement socialiste n'est pas nécessaire, soit la disposition est considérée comme obsolète. Dans le deuxième cas, il faut alors attendre de l'Etat que celui-ci fournisse une certaine assistance lors d'une demande spécifique. Il n'est pas possible de reprocher au requérant de ne pas savoir ce qu'il cherche s'il n'existe pas de liste complète. Ainsi, il maintient son amendement sur ce point. En outre, il est toutefois pour qu'il soit inscrit que l'administration soutient le demandeur dans sa démarche. Il souhaiterait entendre la position du PPDT sur ces points.

Une députée PLR n'est pas contre l'idée de préciser que l'administration soutient le demandeur dans sa démarche au sein du PL 13361. Il est indiqué au sein de la loi que la demande doit contenir des informations suffisantes pour permettre l'identification du document recherché, et c'est un point important afin de limiter les excès. Elle considère que le défi actuel de la transparence est de savoir quels documents sont accessibles.

Le président lit la proposition d'amendement de l'association Loitransparence.ch : « *L'institution traite rapidement les demandes d'accès, mais au plus tard dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la demande. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 15 jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou sur des documents complexes ou difficiles à se procurer. Il est prolongé de la durée nécessaire lorsqu'un tiers doit être consulté, mais au maximum de 40 jours* ».

Un député socialiste considère que tout ce qui est utile se trouve dans la partie de la phrase « l'institution traite rapidement les demandes d'accès ». Il ne pense pas que le temps de réponse de l'Etat pose un problème. Les seules difficultés qui sont apparues concernaient la quantité d'informations dans un délai de réponse fixe. Il faudrait plutôt fixer des délais dans le règlement d'application. Toutefois, il a l'impression que le droit actuel suffit.

Une députée PLR remarque que l'amendement de l'association Loitransparence.ch s'inspire notablement de l'art. 12 de la loi fédérale. Les al. 1 et 2 sont ensemble. Cet amendement ne mentionne toutefois pas l'al. 3, qui dispose que « *lorsque la demande porte sur des documents officiels dont la consultation est susceptible de porter atteinte à la sphère privée de tiers, l'autorité diffère l'accès jusqu'à droit connu* ». Si on s'inspire du droit fédéral, cela paraît utile. Durant l'affaire Fischer, des questions de protection de la personnalité des fonctionnaires sont apparues. Si l'on veut prévoir des délais dans la loi, il faut prévoir les exceptions qui vont avec.

Le président indique que cet amendement n'est pas formellement repris. L'amendement retenu semble être celui de la députée PLR, cela à condition que l'art. 26 al. 5 LIPAD soit abrogé.

Le président aborde désormais l'art. 31 al. 5 du PL 13361 qui concerne la gratuité d'accès pour les médias et journalistes indépendants. Il rappelle que le pouvoir judiciaire est contre cette proposition du PL 13361, car les documents sont actuellement transmis sans émoluments, excepté les documents traités avec un temps important, et ce n'est pas à l'administration d'en assumer le coût alors qu'elle fait face à des groupes de presse qui ne sont pas dépourvus de moyens. Concernant l'association Loitransparence.ch et l'Ordre des avocats, ceux-ci suggéraient la gratuité, avec une extension pour d'autres corporations. L'Ordre des avocats proposait d'étendre la gratuité aux chercheurs universitaires et aux ONG, et le PPDT était plutôt favorable à la gratuité, sous réserve que les termes de « *requête manifestement abusive* » soient précisés dans la LIPAD, et que le terme « *média* » soit clairement délimité.

Un député socialiste indique que le système envisagé lui semble correct. Il demande si les exceptions sont prévues au sein du droit fédéral et si le PPDT s'était exprimé sur cette question.

Le président déclare que le PPDT a clairement dit qu'il était en faveur, mais qu'il fallait préciser dans le RIPAD les termes de « *requête manifestement abusive* » et que le terme « *média* » devait être clairement délimité.

Une députée PLR précise que le PPDT s'est prononcé sur le PL 13361 et non pas sur les amendements proposés par l'association Loitransparence.ch. Il n'a pas examiné l'amendement de l'art. 28 al. 7. Pour elle, il n'y a aucun sens à prévoir cette gratuité pour les journalistes alors qu'elle est déjà prévue pour tout un chacun.

M^{me} Pasche indique au député socialiste que le régime spécifique pour les journalistes est prévu au niveau fédéral, au sein de l'OTrans. Il est prévu de diviser par moitié l'émolument pour les journalistes. Le principe au niveau fédéral est la gratuité, sous réserve d'un surcroît important de travail. Au sein de l'OTrans, l'art. 14 prévoit que, si l'autorité réalise plus de 8 heures de travail, un émolument peut être perçu. L'art. 15 al. 4 OTrans précise que lorsqu'un émolument est perçu, dans les cas d'une demande d'accès présentée par un média, l'autorité le réduit de 50%.

Le député socialiste demande quelle est la position de l'administration quant à la reprise d'un tel mécanisme au niveau cantonal. Son avis n'est pas fait là-dessus, mais il peut entendre l'avis de la députée PLR. On a prévu quelque chose pour tout le monde. Toutefois, au niveau fédéral, les deux aspects coexistent. On a un principe de gratuité pour tout le monde et, lorsque l'exception est réalisée, on réduit l'émolument seulement pour les médias et non pas pour les chercheurs.

M^{me} Pasche indique que la réduction de l'émolument n'a pas été discutée au sein de la DAJ.

Un député UDC considère qu'il s'agirait d'une dérive d'avoir cela au niveau cantonal. L'émolument doit correspondre à des frais effectifs, et il ne pense pas que ce soit au législatif de déterminer le détail des émoluments. Il s'agit d'une question qui ferait un excellent projet de motion.

La députée PLR déclare qu'au sein de la loi fédérale, il n'existe rien sur ce rabais. Cela se trouve dans l'ordonnance. La remise de documents concerne l'art. 15 de l'ordonnance qui se rattache à l'art. 17 al. 2 de la LPD. Ce dernier article est celui qui a été repris. Au niveau cantonal, il existe déjà un article entier concernant les médias qui s'intitule « *droit à l'information* » avec 4 alinéas. Elle ne comprend pas pourquoi il faudrait instaurer une réduction dans la loi, alors que d'autres se trouvent dans l'ordonnance fédérale.

Le député socialiste indique avoir une position plus nuancée. Selon lui, il faut avoir des débats, il ne faut pas évacuer la question. Il trouve délicat du point de vue du principe de la légalité qu'il soit affirmé que l'émolument doit être d'un certain montant dans la loi et que, soudainement, sans que le législateur ait prévu des exceptions, le Conseil d'Etat puisse décider.

A l'aune de l'égalité de traitement, il pense que si l'on prévoit un mécanisme de calcul des émoluments selon les coûts, si l'ensemble des coûts ne doit pas être répercuté sur une catégorie, cela pour une certaine raison, il est préférable de le dire au niveau de la loi et pas seulement dans un règlement, cela aussi pour des raisons de légalité. Indépendamment du débat de forme, il existe le débat de fond qui a été évoqué par le député UDC. Celui-ci est de savoir s'il existe un besoin d'un soutien particulier par rapport aux véritables médias, selon la définition du TF. Cela a été fait au niveau fédéral, il est donc logique de s'interroger sur ce point.

La députée PLR répond que l'émolument n'est pas fixé avec un montant dans la loi ; une délégation de compétence est octroyée au Conseil d'Etat. Il serait possible que le Conseil d'Etat fixe également des exceptions. Il est souhaitable d'effectuer une loi générale et abstraite. Si une délégation est octroyée, celle-ci doit être entière et doit permettre au Conseil d'Etat de tenir compte de tous les éléments. Elle trouve la notion de média particulièrement restrictive au sein de la LIPAD actuelle.

Un député socialiste s'interroge sur la démarche de ces travaux parlementaires. L'idée est de trouver un équilibre entre le citoyen et l'administration. Il ne faut pas faire porter la contrainte de la recherche d'information à l'administration à la place des médias. Il faut mettre des conditions non hostiles à la recherche, mais il ne faut pas permettre une quantité de travail énorme sans frais. Il s'agit davantage d'un problème de bonne foi puisque le mécanisme actuel de la loi n'a pas réellement été appliqué. La loi en elle-même n'est pas un problème.

La députée PLR rappelle que la loi actuelle ne prévoit pas la gratuité. Il est indiqué à l'al. 7 de l'art. 28 que la consultation sur place d'un document est gratuite. Ce qui a été fait dans l'affaire Fischer n'était pas une consultation sur place. La loi actuelle ne prévoyait pas la gratuité, alors que son propre amendement sur l'art. 28 al. 7 déclare que « *la procédure d'accès aux documents est gratuite* ».

La réponse à la situation semble être cet article-là. La loi actuelle n'a pas été mal appliquée, elle est simplement vieillissante, et ne prévoyait pas les courriels. Elle pense qu'il faut prévoir cette gratuité générale tout en prévoyant une exception en cas de surcroît important de travail qui amènerait un

émolument, cela en ajoutant que le Conseil d'Etat fixe l'émolument tout en tenant compte de situations particulières.

Un député socialiste se rallie à la proposition précédente de la députée PLR qui consiste à ajouter un critère de délégation au Conseil d'Etat. C'est une bonne proposition qui laisse une marge de manœuvre à l'exécutif.

Une députée PLR propose ainsi, au sein de l'art. 28 al. 7 du PL 13361, de prévoir la phrase « *fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs et en tenant compte d'éventuels besoins particuliers* ». Elle indique que rien de similaire ne se trouve dans la loi fédérale ; l'ordonnance fédérale prévoit la réduction ou la suppression de l'émolument.

Le député socialiste explique que le fait de prévoir le terme « éventuel » laisse une latitude de jugement au lieu d'un pouvoir d'appréciation. La différence est toutefois mince comme une feuille de papier.

La députée PLR précise qu'il faudra indiquer dans l'historique des travaux que la commission s'inspire de la loi fédérale ainsi que de l'art. 15 de l'ordonnance : si l'émolument est de moins de 100 francs, aucun émolument n'est perçu, en sus d'une réduction pour les personnes handicapées. Pour les médias, un rabais de 50% du prix de l'émolument est prévu.

Le député socialiste remarque que, si l'on tient compte des besoins particuliers et qu'il n'en existe pas, le besoin d'en tenir compte n'est pas présent et il n'est pas nécessaire d'ajouter le terme « *éventuel* ». Il pense qu'il faut que le vocabulaire choisi corresponde à des termes clairs au sein de la loi.

La députée PLR indique que le terme éventuel pourrait être supprimé.

Un député MCG remarque que l'ajout de la députée PLR concernant l'art. 28 al. 7 du PL 13361 rend l'article 31 al. 5 inutile.

Le président déclare qu'implicitement, la notion de « besoins particuliers » donnerait la possibilité au Conseil d'Etat de créer un émolument spécifique pour certaines corporations.

La députée PLR indique que les chercheurs pourraient être compris.

Un député socialiste propose de prévoir la notion de besoins particuliers pour certaines catégories de personnes requérantes.

Un autre député socialiste remarque que le principe des émoluments en droit administratif est de dire qu'ils ne peuvent pas être plus élevés que les frais effectifs, car ils auraient alors un caractère fiscal. On veut expliciter le fait que le Conseil d'Etat devra tenir compte des besoins spécifiques de certaines catégories de personnes requérantes.

Une députée centriste demande s'il s'agit de besoins spécifiques, car cette modification concernerait davantage les ONG, les professeurs d'université, etc.

Un député socialiste explique qu'une marge de manœuvre est octroyée au Conseil d'Etat, car il s'agit de catégories qui doivent particulièrement recourir à la loi sur la transparence. Cela est lié aux besoins et est une forme de soutien potentiel. Il existe une marge pour le législateur concernant la notion d'égalité de traitement. La situation des médias, par exemple, n'est pas identique à celle d'un requérant quelconque.

Un autre député socialiste indique être convaincu qu'il faut ajouter « *tenir compte de besoins particuliers* » et pas un seul mot de plus. Les discussions de la commission qui figureront dans le rapport seront suffisantes afin de comprendre quels sont les contours des termes utilisés en vue de l'adaptation du règlement d'application. Il n'a pas l'impression qu'une solution évidente de formulation existe. Le Conseil d'Etat et l'administration se réfèrent aux travaux parlementaires lorsqu'il faut interpréter une notion. Il n'est pas nécessaire de prévoir des expressions imprécises dans la loi.

Une députée Verte demande s'il ne faudrait pas parler de profession au lieu de catégorie.

Un député socialiste pense qu'il est important de laisser une certaine marge de manœuvre au Conseil d'Etat.

Le président indique que l'abrogation de l'art. 44 al. 3 du PL 13361 qui prévoit que la satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument n'a pas retenu l'approbation du pouvoir judiciaire, car cela est d'ores et déjà gratuit et qu'il ne se justifie pas de supprimer un émolument qui se limite au travail disproportionné ; il est précisé que cette disposition ne concerne pas l'accès aux documents, mais les données personnelles.

Le PPDT était toutefois pour cette abrogation, mais avec la précision qu'il faudra alors abroger l'art. 24 al. 2 RIPAD. Le président précise que l'art. 44 al. 3 est repris dans le nouveau projet qui a été adopté le 3 mai 2024 à l'art. 45 al. 3 LIPAD.

Une députée PLR déclare voir nettement moins le lien avec le PL initial et la question de base. La LIPAD adoptée le 3 mai 2024 a permis de clarifier la loi. Il ne faut pas la changer à nouveau. Ça n'a pas de lien avec le reste. Il paraît logique de maintenir cette systématique qui édicte qu'en principe le mécanisme est gratuit, exception faite au cas du travail disproportionné.

Un député socialiste affirme que ça paraît effectivement hors sujet par rapport au PL 13361. Il faudrait supprimer cette disposition. Si l'amendement

devait être refusé, il faudrait subsidiairement que ce ne soit pas l'art. 44 al. 3 qui soit partiellement abrogé, mais l'art. 45 al. 3 de la L 13347 adoptée le 3 mai.

Un autre député socialiste indique n'être pas sûr que cela soit complètement hors sujet sur le fond. Lorsque l'on modifie une loi, il faut rester cohérent. L'art. 45 al. 3 *in fine* apparaît comme tel, malgré ce qui a été voté. C'est pour cette raison-là qu'on se rallierait à l'idée de ne pas l'abroger et de maintenir la disposition telle qu'elle existe.

M^{me} Pasche remarque que l'art. 45 al. 3 utilise le terme de travail disproportionné. S'il est choisi de modifier l'art. 28 al. 7, il faut faire attention à la terminologie, car un « *surcroît important de travail* » et un « *travail disproportionné* » sont deux notions différentes. Il existe un intérêt à harmoniser la terminologie de manière générale, même s'il s'agit de deux pans différents de la loi.

Une députée PLR répond que la notion de « *surcroît important de travail* », basée sur le droit fédéral, paraît opportune, cela au sein de l'art. 45 al. 3 de la L 13347.

Un député socialiste considère que la notion de travail disproportionné est quand même davantage restrictive que celle de surcroît important de travail. Il sera plus enclin à protéger davantage la personne qui est directement concernée que les demandes de tiers.

La députée PLR comprend le raisonnement du député socialiste. Le droit d'accès à ses propres documents lui paraît être un droit fondamental. Il doit s'agir de cas exceptionnels pour justifier un émolument afin de demander l'accès aux informations concernant la personne elle-même. Peut-être qu'il ne faut pas changer la terminologie et indiquer dans les travaux qu'il ne s'agit pas du même terme, car le travail disproportionné est plus restrictif que le surcroît de travail important.

Le socialiste se rallie à cette proposition.

Le président remarque que l'idée serait alors de ne pas retenir l'abrogation de l'art. 44 al. 3 respectivement l'art. 45 al. 3 *in fine* de la nouvelle LIPAD.

Concernant l'art. 63A nouveau du PL 13361, il prévoit que la procédure est gratuite. Le pouvoir judiciaire était contre cette proposition, car il n'existe aucune raison de soustraire le contentieux en matière d'accès aux documents et la protection des données au principe général de procédure administrative qui veut que la partie qui succombe assume les frais de la procédure, avec la précision que solliciter l'assistance juridique est possible. L'association Loitransparence.ch est favorable à la gratuité, avec la précision que c'est le cas dans le canton de Vaud. Selon le PPDT, c'est à mettre en parallèle avec la

gratuité offerte dans d'autres procédures, avec la suggestion de consulter le pouvoir judiciaire.

Un député socialiste indique qu'il ne peut qu'approuver la position du PPDT qui a le mérite de poser le problème. En effet, il faut analyser dans quels cas les procédures sont gratuites ; ce sont des cas peu nombreux. Il n'est pas sûr que l'émolument judiciaire couvre forcément les coûts. Il est bon que les émoluments restent relativement raisonnables à Genève. La gratuité de la procédure est effectivement un aspect que l'on trouve en droit du bail et aussi en droit de la consommation. Il ne se souvient plus de tous les domaines. Au Tribunal des Prud'hommes, il existe une gratuité sur les frais en dessous d'un seuil. En outre, les assurances sociales connaissent des émoluments réduits se situant entre 200 et 1000 francs. La gratuité totale et générale pour toutes les procédures paraît excessive. Il existe tout de même certaines personnes qui utilisent la loi sur la transparence pour aller à la pêche aux informations et défendre leurs propres intérêts.

Une députée centriste explique que la partie qui succombe supporte les frais de justice. C'est un argument fort. Si le requérant gagne, il n'aura pas à supporter les frais de justice.

Un député LJS rappelle que ce PL 13361 visait une corporation spécifique, c'est-à-dire les médias. En donnant la possibilité au Conseil d'Etat de prévoir des exceptions, le contrepoids voulu par ce PL 13361 n'est pas apporté, car ce dernier vise spécifiquement le respect de la liberté de la presse et de permettre l'obtention des informations sensibles. Il est possible que le Conseil d'Etat n'ait pas intérêt à fournir des éléments. L'idée de ce PL 13361 est ainsi contournée, car l'on réserve la possibilité de prévoir des exceptions au Conseil d'Etat. On pourrait imaginer que la procédure ne soit pas gratuite, mais la première étape serait peut-être de réserver *stricto sensu* la gratuité aux médias.

Un député socialiste le rejoint a priori sur le fait de ne pas vouloir bouleverser les aspects judiciaires. L'amendement de la députée PLR prévoit tout de même la gratuité dans une large mesure. Il est donc répondu à l'objectif du PL 13361 dans une large mesure. Pour la question des émoluments judiciaires, c'est plus compliqué, il existe quand même plusieurs sortes de gratuité. En procédure civile, on ne doit pas payer des dépens de la partie adverse si on perd le procès. Cette question n'a toutefois pas de portée en procédure administrative à Genève. La personne doit assumer le risque de l'émolument judiciaire. Il serait favorable à une réduction des émoluments judiciaires, mais il n'a pas d'idée sur la manière de formuler cela. Sa religion n'est toutefois pas faite sur cette question et il est intéressé par l'avis de la DAJ.

Une députée Verte demande si les contentieux ne sont pas d'abord traités par le médiateur administratif.

Un autre député socialiste répond que ceux-ci sont traités d'abord par le PPDT. Si aucun accord ne survient, le cas est traité par la Chambre administrative, c'est-à-dire le Tribunal.

Une députée Verte demande si la médiation devant le PPDT est gratuite.

Une députée centriste répond par l'affirmative.

Un député socialiste indique que les frais devant la Chambre administrative sont en principe d'au moins 500 francs. Pour les assurances sociales, il s'agit d'une fourchette entre 200 et 1000 francs. Un cas de transparence peut s'élever à 1500 francs, voire davantage.

Un député UDC précise que l'art. 31 al. 5 dispose que les médias sont exonérés de tout émolument à moins que leur demande ne soit manifestement abusive. Au sein du dernier paragraphe de l'exposé des motifs, il est édicté que la gratuité est complète pour les médias, à moins que leur demande ne soit manifestement abusive. La première phrase indique toutefois que l'émolument est maintenu pour la transmission de copies papier. Il trouve que c'est contradictoire. La conclusion du dernier paragraphe de l'exposé des motifs correspond à la loi actuelle.

La députée PLR continue à penser qu'il n'existe pas de raisons de faire une exception. Les frais mentionnés concernent les cas d'échec. Si la personne obtient gain de cause, elle ne paie rien. Il faut savoir que la médiation devant le PPDT est gratuite, et si la personne s'obstine et obtient gain de cause, elle n'aura pas de frais. Si la personne perd, il existe en outre l'assistance juridique pour les personnes dans le besoin. Il ne faut pas ouvrir une boîte de Pandore.

M^{me} Pasche indique que le fait que chaque département doive répondre au demandeur est prévu dans la loi, s'agissant du volet accès aux documents officiels et du volet accès aux données personnelles des personnes concernées. Le premier contact s'effectue en principe avec le responsable LIPAD. La loi le prévoit expressément pour le volet protection des données. Sur le site du PPDT se trouve la liste complète des responsables LIPAD des départements.

Une députée centriste explique que le système de répondants n'était pas toujours effectif et ne fonctionnait pas de manière systématique. La personne qui répondait n'était pas forcément la personne désignée pour répondre aux demandes LIPAD.

M^{me} Pasche déclare que les intéressés peuvent s'adresser à la personne de leur choix au sein de l'administration. La personne peut être capable de répondre directement et d'appliquer la LIPAD sans s'en rendre compte. Quand

le cas est compliqué, la personne doit atteindre le responsable LIPAD désigné au sein du département. La loi prévoit bel et bien ce système-ci et celui-ci est mis en place.

7. Audition de M. Stéphane Werly, préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, le 14 juin 2024

Le président indique que la commission avait reçu la note de M. Werly, ce dernier ayant été d'ores et déjà auditionné. La commission souhaite entendre M. Werly sur les différents amendements discutés durant les séances précédentes. Le tableau comparatif incluant tous les amendements a été transmis (cf. annexe 5).

M. Werly explique que l'art. 26 al. 5 du PL 13361 était sous proposition d'abrogation. Ledit article est une exception à la satisfaction d'une demande d'une personne qui souhaiterait avoir accès à un document. Il n'est pas question ici d'émolument. Il s'agit d'une exception à la transparence passive. Il existe deux sortes de transparence : la transparence active, typiquement lorsqu'une institution publique met un document à disposition sur un site internet, et la transparence passive, quand une personne demande l'accès à un document en possession d'une institution publique genevoise. Il en existe 186 actuellement. Il ne faut pas confondre cette disposition avec l'émolument en cas de remise de document. Si l'institution publique souhaite refuser l'accès à un document, il existe l'art. 26 LIPAD qui offre une liste d'exceptions. Dans ce cadre-là, il était proposé d'abroger l'alinéa 5. Si la commission veut abroger cette disposition qui est une exception qui n'existe pas dans le droit fédéral, cela ne changera pas énormément le système, car si une institution publique ne veut pas donner un document, elle ne le fera pas. Il faut savoir toutefois que cette exception est régulièrement invoquée par les institutions publiques lorsqu'un demandeur fait une demande générale.

Une députée PLR déclare que l'association Loitransparence.ch a proposé d'abroger cet al. 5 de l'art. 26 du PL 13361. La commission a discuté la possibilité d'abroger celui-ci seulement si, en échange, l'amendement de l'art. 28 al. 7 était accepté. Il était proposé qu'en cas de surcroît important de travail, un émolument soit facturé afin que ce travail important puisse être assumé par le demandeur, cela dans l'objectif que la demande ne soit pas refusée. Un député socialiste propose un amendement à l'art. 28 al. 1 : *« L'institution renseigne le requérant et l'assiste dans ses démarches »*. Il existait la volonté d'entendre l'avis de M. Werly sur ces deux aspects. Si l'on supprime le fait de refuser la transparence passive pour le travail

manifestement disproportionné, il s'agirait de mettre le coût à la charge du demandeur en contrepartie.

M. Werly répond qu'il ne pense pas que ce soit une idée opportune, car on mélange deux aspects : l'exception et la remise de copies avec paiement d'un émolument. Il existe de nombreuses jurisprudences sur ce qu'est une requête disproportionnée. 5 ou 6 heures de travail ne représentent pas un travail disproportionné. Toutefois, 40 heures représentent un travail disproportionné selon le Tribunal fédéral.

Un député LJS rappelle que cette exception n'existe pas en droit fédéral. Il serait ainsi envisageable de l'enlever.

M. Werly explique qu'il existe trois lois différentes en droit fédéral. Il existe une loi pour la protection des données et la transparence à Genève. Il ne s'agit pas du même champ d'application. Toutes les exceptions du droit fédéral se retrouvent dans le droit genevois, mais pas le travail manifestement disproportionné. En droit genevois, l'existence de cette exception force le requérant à circonscrire d'une meilleure manière sa demande. Il n'est pas favorable à l'amendement de l'association Loitransparence.ch.

Une députée PLR indique qu'il serait plus opportun d'indiquer que la demande faite par le requérant est disproportionnée et de lui demander s'il serait prêt à payer le coût de cette recherche disproportionnée.

M. Werly remarque que cela va amener la personne en médiation.

La députée PLR déclare qu'il semblait que le fait de prévoir un émolument dans ces cas de travail disproportionné permettait d'aller dans le sens de la transparence.

M. Werly précise qu'il voulait simplement attirer l'attention de la commission concernant le fait qu'il s'agit d'une exception.

La députée PLR indique qu'il serait préférable d'éviter que l'institution refuse les demandes.

M. Werly explique que, concernant l'art. 28 al. 1, il a constaté que l'art. 5 RIPAD avait été évoqué ; celui-ci n'a jamais été appliqué. Il existe un catalogue des fichiers, ce qui n'est pas comparable à une liste de documents. Il existe deux sortes de requérants : ceux qui savent exactement le document qu'ils cherchent, et ceux qui font des demandes plus larges. Il appartient à l'institution publique d'aider le requérant en indiquant que telle information se trouve dans tel document. Certains requérants systématiques ont tendance à paralyser l'activité de l'administration, mais c'est rare. La grande majorité du temps, l'institution publique joue le jeu et aide le requérant à identifier le document. Il existe cependant de plus en plus de litiges liés à la transparence.

En moyenne, il y a habituellement 25 demandes de médiation par année, mais, en 2024, 35 demandes ont déjà été effectuées. Les journalistes sont de moins en moins demandeurs ; ils trouvent d'autres moyens afin d'avoir accès à des documents publics. La transparence passive représente une importante partie de son travail. Concernant l'amendement du député socialiste, il n'est pas sûr que cela soit indispensable, mais il n'y est pas opposé. A propos de l'amendement de l'association Loitransparence.ch, il pense que le délai de 15 jours à compter de la réception de la demande n'est pas envisageable. Certains départements sont submergés de demandes. Même s'il s'agit d'un délai d'ordre, concernant le délai de l'art. 28 al. 2, un délai de 30 jours a toujours été estimé comme correct. Si le requérant n'obtient pas dans les 30 jours l'accès aux documents, M. Werly contacte le responsable LIPAD et le requérant obtient une réponse dans les 10 jours. Dans d'autres cantons, les délais varient entre 10 et 30 jours. M. Werly avait écrit un article sur les principes de transparence dans les cantons romands. Il n'est pas certain que la proposition de l'association Loitransparence.ch soit vraiment applicable.

Le président remarque que la proposition de Loitransparence.ch n'a pas été reprise par un groupe.

M. Werly indique qu'il n'a pas toutes les statistiques, seulement celles où les demandes n'aboutissent pas. Seule la Ville de Genève a fourni des statistiques, mais une personne qui demande un renseignement à un responsable LIPAD n'équivaut pas forcément à une demande LIPAD. Il n'est pas convaincu qu'il puisse se fier à ces statistiques. Il ne pense pas que modifier l'art. 28 al. 1 du PL 13361 soit gênant. Il existe parfois des réflexes consistant à laisser traîner la demande lorsqu'une personne connue effectue de nombreuses demandes. M. Werly prône la transparence, et il n'est pas problématique de refuser en se basant sur une exception, mais il faut toutefois fournir une réponse. Un délai de 15 jours sera ingérable en pratique, et le délai de 30 jours n'est pas toujours respecté.

Un député socialiste déclare qu'il était compliqué de situer le point d'équilibre entre le secret discrétionnaire de l'administration cantonale et le problème des demandes intempestives qui engendrent un travail disproportionné. Le seuil au-delà duquel on peut refuser une demande et le seuil à partir duquel un émolument peut être demandé ont amené des discussions au sein de la commission. Il pense que cela influence l'usage de certains termes. La notion « *manifestement disproportionné* » a été utilisée dans la formulation qui concerne l'émolument. Il considère qu'il existe un enjeu de vocabulaire au sein de la LIPAD.

M. Werly remarque qu'il était intervenu sur l'art. 31 al. 5 du PL 13361 et avait donné son avis sur certaines définitions. Ensuite, à l'aune de

l'amendement de la députée PLR, la commission abandonnerait l'art. 31 al. 5 au profit dudit amendement. Si on lit cet amendement qui reprend l'art. 17 al. 2 LTrans, celui-ci dispose que la procédure est, en principe, gratuite, mais il peut être prévu un émolument qui tient compte des frais effectifs ainsi que des besoins particuliers. Il existe également un émolument en cas de surcroît important de travail. La formulation du législateur fédéral paraît opportune pour être réemployée. Il s'agit d'empêcher que les citoyens aient excessivement recours aux services de la Confédération. L'émolument est donc lié objectivement au temps de travail d'un traitement.

Le député socialiste demande s'il faudrait garder une marge de manœuvre afin d'empêcher des requérants de paralyser l'administration. Il demande si l'abus de droit ne suffit pas pour empêcher ces cas.

M. Werly pense que l'abus de droit n'est pas suffisant. S'il existe un surcroît de travail important, il est nécessaire d'avertir le requérant. Tenir compte des besoins particuliers paraît être une meilleure formulation que celle de l'art. 31 al. 5, car ceux-ci peuvent par exemple concerner les médias. Il se demande ce que le terme média englobe. Il pense que le fait de tenir compte des besoins particuliers est davantage approprié.

En prolongement des questions de son collègue socialiste, un autre député socialiste demande si M. Werly pense qu'il faudrait avoir à la fois le seuil du « *surcroît important de travail* » qui amène une facturation, ainsi que le seuil de « *travail manifestement disproportionné* ». Il a l'impression de comprendre qu'il existe un besoin de dire qu'une demande est complètement disproportionnée, car même si l'on facture, certains fonctionnaires ne pourront pas effectuer leur travail et cela paralysera l'administration.

M. Werly pense qu'il faut garder ces deux seuils, car certaines demandes sont farfelues.

Le député socialiste demande si M. Werly pense que l'administration doit pouvoir refuser certaines demandes et que la facturation ne suffit pas.

M. Werly le confirme.

Le député socialiste demande si M. Werly considère qu'il faudrait toutefois quand même garder la possibilité de facturer pour les demandes non farfelues, mais qui entraînent un surcroît important de travail.

M. Werly répond par l'affirmative. Il peut exister des demandes qui ne sont pas manifestement disproportionnées au regard de la jurisprudence, mais qui nécessitent tout de même un surcroît important de travail. Il existe également un caviardage à effectuer. Lorsque l'on demande des autorisations de construire, il en existe des milliers par année. Il faut imaginer le temps qu'il

faut pour caviarder les données personnelles au sein de ces documents ; cela peut prendre des heures.

Le député socialiste demande la proportion que cela représente dans le cadre du travail de M. Werly.

M. Werly répond que l'exception de travail manifestement disproportionné est survenue deux fois en 2023. L'une concernait des données médicales au sein de décisions d'une institution. La deuxième concernait une autorisation de pratiquer la médecine. L'institution publique avait estimé que la demande était disproportionnée. Afin de s'en rendre compte, M. Werly était allé voir par sondage, et il était convaincu que, s'agissant de l'une desdites demandes, il fallait 200 heures de travail. Il fallait alors engager 4 personnes à temps plein pendant 2 semaines. La protection de la sphère privée aurait aussi pu être invoquée comme exception, car il existe des données personnelles de tiers. Ce n'est cependant pas toujours l'exception qui est invoquée. Il s'agit souvent de la sphère privée de tiers, car des personnes demandent l'accès à des documents qui les intéressent dans le cadre d'un litige personnel. Il ne faut pas croire que l'administration refuse systématiquement parce qu'il s'agit d'un travail disproportionné. En général, une fois sur deux, cette dernière exception est liée à une autre exception. De toute manière, une institution publique qui ne veut pas donner de documents ne les donnera pas, car il existe assez d'exceptions à l'art. 26 al. 2 LIPAD. Le but est de ne pas paralyser une administration par une demande qui serait excessive. Il existe quelques avocats qui effectuent des demandes particulièrement larges. Il voit beaucoup les responsabilités, et il entend une certaine détresse, car certains ne peuvent pas poursuivre leur activité. 35 demandes de médiation en 2024, ça correspond à une situation totalement inédite et nouvelle.

Le député socialiste demande si le fait d'embaucher des collaborateurs, à l'instar de la solution à l'exemple donné concernant les 200 heures de travail, ne semble pas une solution pour M. Werly.

M. Werly répond que cela peut être une solution jusqu'à un certain seuil. Systématiquement, l'institution publique indique que le travail à fournir va coûter des centaines ou des milliers de francs au requérant. S'il s'agit d'un travail de plus de 40 heures, il s'agit alors d'un travail disproportionné, et l'administration pourrait immédiatement refuser. Des avocats souhaitent obtenir les courriels, les échanges WhatsApp, les procès-verbaux de commission, etc. Puisqu'il n'est pas nécessaire d'invoquer un motif, certains parents traversant un divorce cherchent à obtenir des informations sur l'autre, etc. Ainsi, il y a une sorte de dérive.

Le député socialiste remarque que les personnes pourraient demander la production de certaines pièces au sein d'une procédure.

M. Werly indique que son service agit plus vite. Les documents qui seraient rédigés dans le cadre d'une procédure seraient hors du champ de la LIPAD, mais si des documents ne sont pas spécifiquement élaborés pour la procédure, c'est la LIPAD qui s'applique, et non pas le droit de procédure.

Le député socialiste déclare, concernant la notion de « *besoins particuliers* », qu'il existe dans l'OTrans la mention des besoins particuliers des personnes handicapées. Il demande si M. Werly a déjà rencontré ce type de besoins spécifiques.

M. Werly explique qu'il s'agit de l'art. 15 al. 2 de l'OTrans, qui dispose que les frais liés aux besoins particuliers des personnes handicapées ne sont pas compris dans le calcul de l'émolument.

Le député socialiste remarque que cela précise que les frais liés au handicap de la personne ne seront pas facturés.

M. Werly répond par l'affirmative. Il ne faut pas se cantonner aux médias et journalistes, car il existera des problèmes au sein de la définition. Un média est une structure organisationnelle basique qui donne accès aux informations à la population, mais il existe un large problème de définition concernant cette notion, à l'instar du terme de « journaliste ». Les besoins particuliers, qui au départ sont prévus pour les médias, seront considérés par les institutions publiques concernant les personnes handicapées qui ne verront pas de surplus à payer. C'est identique pour les médias, les journalistes accrédités et les chercheurs.

Une députée PLR comprend les cas qui demandent par exemple 200 heures de travail. Si l'on indique au requérant qu'un émolument de quelques milliers de francs sera à payer et que la personne est prête à les payer et à attendre, il n'existe pas d'intérêt de refuser cette demande.

M. Werly répond qu'il existe une réalité pratique. Par exemple, le responsable LIPAD de la commune de Russin est surpris quand le PPDT s'y rend. M. Werly doit aider certaines personnes pour les déclarations des institutions publiques. Lorsqu'il se rend à Genthod ou à Bellevue, et que seules deux personnes travaillent, il doit aller avec ces personnes derrière leur ordinateur pour déclarer les fichiers avec elles. Si une personne demande par hypothèse des documents, la secrétaire va demander ce qu'il faut faire. M. Werly avait appelé un requérant et s'était aperçu que ce qui l'intéressait c'était un seul document parmi les 2000 qu'il demandait. Il n'est pas sûr qu'il faille enlever cette exception. Il faut avoir à l'esprit qu'il existe 186 institutions publiques, mais que certaines ne comprennent que deux employés. Si cette

exception est enlevée, il existera d'autres possibilités d'empêchement en ajout à l'art. 26 al. 1.

La députée PLR demande quelles autres exceptions existent.

M. Werly affirme qu'il existe une importante liste. Il indique avoir relu l'art. 7 de la LTrans. Celle-ci est beaucoup invoquée par certains établissements publics du canton de Vaud. Certaines institutions publiques invoquent directement cela, à l'instar d'une convention de départ d'une personne à la commune qui serait partie. Du moment que des deniers publics sont en jeu, il faut savoir si la personne est partie avec 30 000 ou 40 000 francs. Il n'est pas pour enlever cette exception, mais il est possible de fonctionner sans.

Un député LJS indique qu'il est laissé au Conseil d'Etat la possibilité de prévoir des besoins particuliers, mais le but du PL 13361 était initialement de prévoir que la presse soit incluse dans lesdits besoins particuliers. Il se demande s'il ne s'agit pas ici d'un contrepoids offert au Conseil d'Etat, qui aurait ainsi la liberté de définir ceux qui rentrent dans la catégorie des besoins particuliers. Le PL 13361 serait ainsi vidé de sa substance.

M. Werly répond que, s'il est souhaité que la commission garde les médias, il peut être ajouté « notamment ceux des médias » après « besoins particuliers ». Il n'est pas possible de fixer un tarif au sein de la loi par demi-heure de travail. C'est à instaurer au sein du RIPAD. Si le but est aujourd'hui de supprimer l'art. 31 al. 5, il faut alors préciser les médias au sein de la loi, par exemple.

Le député LJS demande s'il faudrait définir ce qu'est un média.

M. Werly pense qu'il faut définir cela dans le RIPAD.

Une députée PLR déclare que le but du PL 13361 était de donner la gratuité aux journalistes, et son amendement prévoit cela à la première ligne. La gratuité est ainsi offerte pour toutes et tous, dont les journalistes. La seule exception fixée concerne le surcroît important de travail qui engendre un émolument, et le fait qu'il faut tenir compte des besoins particuliers. Le Conseil d'Etat pourra prendre en compte les travaux de la commission pour rédiger son règlement d'application. Le PL 13361 concernait la gratuité pour les journalistes, et il est prévu désormais la gratuité pour tout le monde. Si les journalistes n'étaient pas compris dans la catégorie des personnes ayant des « besoins spécifiques », cela ne correspondrait pas à l'interprétation historique des travaux de la commission.

M. Werly affirme être d'accord avec la députée PLR. Il faut supprimer l'art. 31 al. 5 et élargir l'art. 28 al. 7. L'amendement s'inspire du droit fédéral et il recommande d'adopter celui-ci.

Un député socialiste remarque que l'amendement de l'art. 28 al. 7 avait fait l'objet d'une discussion par rapport à un autre élément du PL 13361. L'art. 44 al. 3 et sa suppression lui fait penser au début de l'amendement de l'art. 28 al. 7 qui indique que « la procédure d'accès aux documents est gratuite ». Il demande, à l'aune de la formulation, si M. Werly ne pense pas que cela inclut le contentieux.

M. Werly demande si le député socialiste parle de la gratuité de la procédure se trouvant au sein de l'art. 63A ou de l'abrogation de l'art. 44 al. 3.

Le député socialiste explique que le terme de procédure d'accès aux documents semble être une notion générale, même s'il n'existe aucun doute concernant son application.

M. Werly répond que cela se trouve aussi au niveau du droit fédéral. L'idée est le principe de la gratuité. Il remarque que la commission a proposé un amendement pour abroger l'art. 44 al. 3, mais ici il est question de contentieux. Il s'agit de la phase de demandes d'accès à un document.

Une députée centriste remarque que, concernant l'art. 28 al. 1, la commission était partagée sur l'amendement qui ajoutait « *l'institution renseigne le demandeur dans un délai de 5 jours sur les documents existants et le soutient dans sa démarche* ». Il demande ce que M. Werly pense de l'amendement qui indique que « *l'institution renseigne la personne requérante sur les documents existants* ».

M. Werly indique avoir rarement vu une institution publique refuser une demande dès le commencement. Celle-ci essaie de répondre à la demande. Il n'est pas sûr que cela soit nécessaire. Le requérant va contacter le PPDT et 2 ou 3 jours après, l'institution publique fournira les documents.

La députée centriste remarque que le requérant ne sait pas forcément ce qu'il cherche. Elle demande ce qui se passe lorsque celui-ci fait une sorte de « *fishing expedition* ».

M. Werly répond que sa demande doit contenir des indications suffisantes afin de la circonscrire. Il va donc contacter le responsable LIPAD qui va lui demander de préciser sa demande.

La députée centriste demande s'il est opportun de préciser au sein de la loi que l'institution soutient le requérant dans sa démarche.

M. Werly répond par la négative. Il ne constate pas ce problème en pratique. La transparence existe pour permettre aux citoyens de se faire une idée sur l'activité de l'administration de manière générale. Toutefois, puisqu'il n'existe pas le besoin d'invoquer un motif, celle-ci est parfois détournée. L'institution publique pourrait fournir au requérant un document qui servirait

dans une autre procédure. Un dossier d'autorisation de construire, par exemple, n'est pas à fournir pour répondre à un objectif d'intérêt public dans un litige entre voisins.

Le président propose d'examiner l'amendement de l'art. 63A.

Un député socialiste affirme, concernant la question des frais de recours de l'art. 63A, que la gratuité paraît excessive. Certaines gratuités se justifient dans le domaine judiciaire, mais elles restent des exceptions. Il s'est demandé s'il faudrait envisager des émoluments réduits, comme cela est prévu dans certains domaines tels que les assurances sociales. Il demande si dans le contentieux, afin d'assurer une protection efficace du droit à la transparence, il est nécessaire d'avoir des émoluments réduits, ou si la gratuité pour des personnes à l'assistance juridique suffit. Il demande si, du point de vue de l'équité, il est opportun que les procédures de recours soient soumises aux mêmes frais. Il n'a pas d'a priori, mais il pense que la gratuité totale ne paraît pas opportune concernant ce type de contentieux.

M. Werly indique être d'accord avec le fait que la gratuité totale paraît excessive. L'idée, lorsqu'une personne n'obtient pas satisfaction, est qu'il ne faut pas que la personne renonce à son droit en raison de frais. Toutefois, il existe la possibilité de demander l'assistance juridique. Il ne sait pas s'il faut comparer le droit administratif à un droit qui serait davantage pratique. Il ne faut pas que le citoyen soit découragé par des émoluments excessifs afin d'avoir accès à des documents ou par des frais de justice en cas de décisions négatives et de recours.

Un autre député socialiste demande si les frais de justice font partie des facteurs d'action pour le requérant.

M. Werly répond par l'affirmative, mais cela dépend de la classe sociale de la personne. L'idée de la transparence est que chaque personne puisse avoir accès aux documents. Certains recours sont totalement justifiés, et d'autres ne le sont pas forcément.

Le député socialiste déclare que M. Werly indique que certains cas font l'objet d'une recommandation pour la transparence, et si l'autorité ne la suit pas, la personne doit faire recours.

M. Werly précise que la décision est sujette à recours, mais non pas la recommandation effectuée par lui-même. Si la procédure se poursuit après la Chambre administrative et arrive devant le Tribunal fédéral, il s'agira de 4000 ou 5000 francs de frais, s'ajoutant aux frais d'avocats.

Le député socialiste demande si M. Werly aurait une suggestion à soumettre à la commission.

M. Werly répond que l'émolument réduit serait envisageable, mais pas la gratuité. Il faudrait comparer la situation au droit du bail ou au droit de la consommation. Lorsqu'un arrêt de la Chambre administrative ou du Tribunal fédéral survient, il se tient informé, mais il n'intervient pas dans les procédures. Il ne faut pas que cela paralyse le droit à la transparence et à la protection des données.

Le député socialiste demande si cela paralyse la transparence.

M. Werly répond qu'il n'est pas certain. Sur 36 demandes de médiation, 24 étaient effectuées par des avocats. Il s'agit de sociétés qui mandatent un avocat et parfois des privés, mais ces derniers ont un certain revenu. A propos des 12 demandes restantes, 6 proviennent de journalistes de la RTS, de La Tribune ou encore de Tamedia qui peuvent supporter financièrement les demandes. En 2023, 8 recommandations sur 12 concernaient les avocats, 2 se rapportaient aux médias, une demande provenait d'une société anonyme, et une concernait un particulier. Souvent, les contentieux qu'il voit comprennent un avocat dans l'affaire. Il n'est pas certain, à l'heure actuelle, que le fait de payer des émoluments classiques freine la personne. Si un avocat est mandaté, cela va coûter de l'argent, donc une personne privée aurait tendance à effectuer la demande elle-même.

Le député socialiste affirme que, selon son opinion, mis à part le droit de consommation, d'autres procédures prévoient la gratuité.

M. Werly indique que, si cela peut être gratuit et ne pas freiner les personnes, ça semble idéal, mais il existe d'autres problématiques qui peuvent découler de la gratuité. Il existe des aspects plus graves que de ne pas avoir accès, par exemple, à un rapport d'audit de la Ville de Genève sur le fonctionnement des RH. Il est important de mettre tous les tenants et aboutissants en perspective.

8. Votes, le 14 juin 2024

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule	pas d'opposition, adopté
Art. 1 <u>Modifications</u>	pas d'opposition, adopté

Un député socialiste maintient son amendement à l'art. 28 al. 1 du PL 13361. Il pense que les aspects évidents vont aussi bien en les disant. Cela correspond à la pratique actuelle.

Une députée PLR déclare que cela se fait déjà et qu'il n'est pas utile de le mettre dans la loi. Lorsqu'une situation ne pose pas de problème, il n'est pas opportun de la modifier, sous peine de créer davantage de problèmes. Elle s'opposera donc à cet amendement.

M. Mangilli remarque que, s'il est décidé d'insérer cette obligation de renseignement et de soutien dans la démarche, il faut être attentif à un aspect. Les requérants pourraient demander la liste complète de tous les documents qu'une administration possède. La pratique aujourd'hui est, par exemple, un requérant qui demande tous les documents en relation avec le mandat octroyé en rapport à telle association. Il leur est répondu que les courriels, le préavis interne, etc., ne peuvent pas être donnés. Il suggère d'insérer « *sur les types de documents existants* », car il craint véritablement qu'il soit exigé une liste et qu'une médiation soit ensuite enclenchée, car la liste n'est pas donnée. C'est pour aider la personne dans sa démarche, lorsqu'elle ne sait pas exactement quel document elle recherche. C'est comme ça que la démarche est faite aujourd'hui. Cela n'amointrit pas l'obligation d'aide et permet l'exercice de la transparence.

Le député socialiste indique que, si son amendement est refusé, il reprendra la proposition de M. Mangilli. Toutefois, il pense que M. Mangilli n'a pas complètement saisi la situation. Son amendement reprend celui de l'association Loitransparence.ch. Il part du principe que les personnes de bonne foi ne savent pas quels documents elles cherchent. Cet amendement tente de résoudre ce problème-là. Il préfère que ce soit précisé dans la loi.

Le président met aux voix l'amendement socialiste à l'art. 28 al. 1 :

« La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. L'institution renseigne la personne requérante sur les documents existants et la soutient dans sa démarche. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit. »

Oui : 3 (2 S, 1 Ve)

Non : 6 (1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)

Abstentions : –

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement de M. Mangilli repris par le député socialiste à l'art. 28 al. 1 :

« La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. L'institution renseigne la personne requérante sur les types de documents existants et la soutient dans sa démarche. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit ».

Oui : 3 (2 S, 1 Ve)

Non : 6 (1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)

Abstentions : –

L'amendement est refusé.

M. Mangilli remarque que, puisqu'il a été suggéré que le Conseil d'Etat édicte le règlement et suive les travaux préparatoires du Grand Conseil, lorsqu'il est évoqué la notion de besoins particuliers, cela concerne les chercheurs, les professeurs d'université, la presse, mais cela peut également être le cas, par exemple, si une personne bénéficie de la convention du droit des personnes handicapées, et que la démarche prend plus de temps, il doit alors être tenu compte de cet aspect. Ainsi, il existe ces différentes catégories.

Le président répond par l'affirmative.

Une députée PLR déclare qu'il s'agit d'une délégation au Conseil d'Etat. Si celui-ci voit une autre catégorie, il sera libre de l'ajouter. Il s'agit, dans tous les cas des trois catégories évoquées dans les travaux de la commission.

Un député socialiste confirme la réponse de la députée PLR et l'interprétation de M. Mangilli. S'il a bien compris le message de M. Werly, il faudrait garder la possibilité de refuser les demandes manifestement disproportionnées.

La députée PLR déclare que personne n'a repris la proposition de Loitransparence.ch à cet égard.

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR concernant l'art. 28 al. 7 :

« La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'Etat peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copie papier, ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail. Le Conseil d'Etat règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs et en tenant compte des besoins particuliers. L'autorité

informe le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émolument et lui en communique le montant. »

Oui : 9 (2 S, 1 Ve, 1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR visant à supprimer l'art. 31 al. 5 :

Oui : 9 (2 S, 1 Ve, 1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

M. Mangilli demande si le droit actuel est préservé. Il précise qu'il ne s'agit plus de l'art. 44 du PL 13361.

Un député socialiste affirme que la proposition était de ne pas toucher à la disposition de base de la LIPAD.

Une députée PLR explique qu'il s'agit donc d'une suppression de la proposition d'abrogation du PL 13361.

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste visant à supprimer la proposition d'abroger l'art. 44 al. 3 :

Oui : 9 (2 S, 1 Ve, 1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR visant à supprimer l'art. 63A al. 3 :

Oui : 9 (2 S, 1 Ve, 1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : –

La suppression de l'art. 63A al. 3 est acceptée.

Le président termine le 2^e débat :

Art. 2 Entrée en vigueur pas d'opposition, adopté

3^e débat

Une députée PLR indique que le PLR soutiendra ce PL 13361 tel qu'amendé. Ce dernier partait d'un cas concret, mais elle pense que les travaux de la commission ont permis de le généraliser, afin de mieux cibler la question des émoluments qui sera davantage transparente grâce à un règlement du Conseil d'Etat, tout en restant proportionnée et en évitant au maximum les dérives.

Un député socialiste déclare aller dans le sens de ce qu'a proposé la députée PLR. Il tient à rappeler un élément qui revient ponctuellement et qui a été évoqué dès le début des travaux parlementaires : concernant la manière dont l'administration gère les demandes d'accès aux documents, il faut s'assurer qu'il n'existe pas de différences extrêmes dans la manière dont ces demandes sont traitées d'un département à l'autre. Il s'agit d'un point d'intention de ce que cela pourrait impliquer en termes de réorganisation interne à l'administration, voire d'ajustements dans le règlement d'application, mais il n'y avait pas l'opportunité de l'instaurer dans la loi.

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13361 ainsi amendé :

Oui :	9 (2 S, 1 Ve, 1 LC, 1 MCG, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)
Non :	–
Abstentions :	–

Le PL 13361, tel qu'amendé, est accepté.

Catégorie choisie par la commission : III

9. Conclusion

La commission législative invite le Grand Conseil à adopter ce PL tel qu'amendé afin d'assurer la gratuité pour les demandes d'accès aux documents de l'administration selon le modèle du droit fédéral.

Lorsqu'une demande d'accès nécessiterait un surcroît important de travail, un émolument pourrait être demandé selon des modalités qui doivent être définies par le Conseil d'Etat dans le RIPAD. L'autorité devra informer le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émolument et lui en communiquer le montant. Le tarif de ces émoluments devra être fixé dans le règlement en fonction des frais effectifs engendrés par la demande et en tenant

compte des besoins particuliers du demandeur. Une réduction de l'émolument est ainsi attendue pour la presse, les chercheurs, ainsi que les surcoûts induits par un handicap du demandeur.

La commission législative considère que cette proposition permet de répondre à la situation des journalistes ayant initié le dépôt du PL 13361 tout en généralisant la solution à l'ensemble des personnes faisant une demande d'accès aux documents de l'administration.

Par e-mail uniquement

COMMISSION LEGISLATIVE DU GRAND CONSEIL
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 16 avril 2024

PL 13361 modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08) (LIPAD) (La transparence est un droit !)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

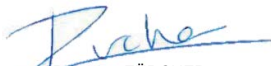
Nous donnons suite à votre communication du 11 mars 2024, pour laquelle nous tenons à vous remercier.

Nous sommes favorables au PL 13361 et relevons les éléments suivants :

1. À Genève, le principe de la transparence de l'administration est ancré dans la Constitution cantonale (art. 9 al. 2 Cst. GE).
2. Les modalités de la transparence et ses limites sont toutefois concrètement mises en œuvre par la loi.
3. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a toujours souligné le rôle essentiel de « chien de garde » que joue la presse dans une société démocratique et rattache la fonction des journalistes – qui consiste à diffuser des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général – au droit, pour le public, d'en recevoir (Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande [GC], § 126 ; Bédat c. Suisse [GC], § 51 ; Axel Springer AG c. Allemagne [GC], § 79 ; Sunday Times c. Royaume-Uni (no 2), § 50 ; Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], §§ 59 et 62 ; Pedersen et Baadsgaard c. Danemark [GC], § 71 ; News Verlags Gmb).
4. La transparence est l'un des moyens pour s'assurer que la presse puisse jouer ce rôle de « chien de garde ».
5. La CourEDH l'a d'ailleurs explicitement jugé. En effet, selon l'art. 10 CEDH, toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (al. 1). La même liberté est garantie par les art. 16 et 17 de la Constitution fédérale et 26 et 27 de la Constitution genevoise. Or, en application de l'art. 10 CEDH, il a été consacré, dans l'arrêt Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie du 28 novembre 2016 (req. no 18030/11), la reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par un État, fondée sur l'art. 10 CEDH, à certaines conditions.

6. Il faut d'abord que la demande d'accès ait pour but d'exercer « sa liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées », la collecte des informations étant une étape préparatoire importante dans l'exercice d'activités journalistiques ou d'autres activités visant à ouvrir un débat public ou constituant un élément essentiel de la participation à un tel débat (§ 158). Autrement dit, cette condition exige que « les informations recherchées [soient] réellement nécessaires à l'exercice de la liberté d'expression » du demandeur. Il y a lieu de considérer qu'obtenir l'accès à des informations est nécessaire lorsque leur rétention serait de nature à entraver l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression ou à porter atteinte à ce droit (§ 159).
7. Le deuxième critère a trait à la nature des informations recherchées, lesquelles doivent généralement présenter un intérêt public (§ 162).
8. Troisièmement, le statut du demandeur doit être pris en compte. Celui-ci doit assumer « un rôle particulier de réception et de communication au public des informations qu'il recherche » (§ 164). La CourEDH évoque, en particulier, la presse et les organisations non gouvernementales, tout en rappelant le niveau de protection élevé dont bénéficient d'autres « chiens de garde publics », tels que les chercheurs universitaires (Başkaya et Okçuoğlu c. Turquie [GC], nos 23536/94 et 24408/94, § 61-67, CEDH 1999-IV, Kenedi, précité, § 42, et Gillberg, précité, § 93), les auteurs d'ouvrages portant sur des sujets d'intérêt public (Chauvy et autres c. France, no 64915/01, § 68, CEDH 2004-VI, et Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France [GC], nos 21279/02 et 36448/02, § 48, CEDH 2007-IV) ou encore la fonction des blogueurs et des utilisateurs populaires des médias sociaux (§ 168).
9. Le quatrième critère tient à la disponibilité des informations sollicitées (§ 169), en ce sens que, dans l'appréciation globale de la question de savoir s'il y a ingérence de l'État dans la liberté d'expression protégée par l'art. 10 CEDH, le fait qu'aucun travail de collecte de données n'est nécessaire constitue un élément important (§ 170).
10. Selon la doctrine, le droit d'accès aux informations ne doit ainsi être nié que si le demandeur ne peut ou ne veut pas motiver le but de sa demande et que la condition de la contribution à l'exercice de la liberté d'expression n'apparaît pas d'emblée remplie (Alexandre FLÜCKIGER/Valérie JUNOD, La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'État fondée sur l'article 10 CEDH, *in* : Jusletter 27 février 2017, p. 6).
11. Au vu de ce qui précède, une modification de la LIPAD qui facilite l'accès aux médias et journalistes ne peut qu'être saluée, dans la mesure où il s'agit d'une mise en œuvre de la liberté d'expression.
12. À cet égard, les émoluments perçus pour la remise de documents, respectivement durant la procédure, étant de nature à rendre la transparence moins effective, nous ne pouvons que saluer le projet de loi qui mettra fin au *chilling effect* de l'utilisation d'émoluments pour s'opposer à la transparence (sur le concept de *chilling effect*, Laurent PECH, *The concept of chilling effect*, Open society Foundations, 2021).
13. La gratuité totale pour les journalistes et la gratuité des procédures sont ainsi essentielles à la mise en œuvre du principe de transparence et de la garantie de la liberté d'expression. Au vu de la portée de l'art. 10 CEDH que nous venons d'exposer, il conviendrait toutefois d'étendre la gratuité totale prévue par l'art. 31 al. 5 du projet aux chercheurs universitaires et aux organisations non gouvernementales (ONG).
14. Pour le surplus, la rédaction du texte du PL 13361 n'appelle pas de commentaire particulier.

Nous vous remercions de votre attention et vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre haute considération.



Romaine ZÜRCHER
Présidente de la Commission
de droit administratif



Miguel OURAL
Bâtonnier



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE
Le secrétaire général

Genève, le 17 mai 2024

POUVOIR JUDICIAIRE
Secrétariat général
Place du Bourg-de-Four 1
Case postale 3966
CH - 1211 Genève 3

réf. : PB / lc

COURRIER INTERNE –
A106E3/GC
Grand Conseil
Secrétariat général du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'attention de : Mme Tina Rodriguez,
secrétaire scientifique

Consultation écrite PL 13361 modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD)

Madame la secrétaire scientifique,

Je donne suite à votre courriel du 11 mars 2024 concernant l'objet susmentionné et vous communique, ci-après, les observations formulées par la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire.

1. Observations générales

A titre liminaire, il est relevé que le Pouvoir judiciaire distingue deux catégories d'activités, les activités juridictionnelles et les activités non juridictionnelles. Cette distinction implique que deux types de documents sont générés, à savoir les documents judiciaires et les documents administratifs. Les documents judiciaires représentent la majorité des documents traités par le Pouvoir judiciaire.

Aux termes de l'art. 3 al. 3 let. b LIPAD, le traitement de données personnelles par les institutions publiques n'est pas soumis à la LIPAD 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'art. 39 al. 3.

Aussi, contrairement aux documents administratifs dont l'accès est régi par la LIPAD, l'accès aux documents judiciaires est régi par les lois de procédure lorsque la procédure est pendante puis, une fois terminée, par la loi sur les archives publiques (LArch ; B 2 15). Par conséquent, le traitement des demandes d'accès à des documents judiciaires est exclu du champ d'application de la LIPAD. Il s'ensuit que les modifications proposées dans le présent

projet de loi ne s'appliqueraient qu'à une minorité de demandes d'accès traitées par le Pouvoir judiciaire.

Cela étant, je vous informe que la Commission de gestion est défavorable au projet de loi pour les raisons suivantes.

2. Commentaire par article

Art. 31, al. 5 (nouveau)

Le projet de loi propose de rajouter un alinéa à l'article 31 LIPAD qui prévoit une gratuité complète en faveur des journalistes appelés à suivre régulièrement les affaires genevoises, à moins que leur demande soit manifestement abusive.

Il convient tout d'abord de relever qu'actuellement, le journaliste qui fait une demande d'accès reçoit généralement les documents requis par courriel, de sorte qu'aucun émoulement n'est prélevé (art. 24 al. 1 let. c RIPAD). Aussi, seules les demandes générant un temps de traitement très important sont susceptibles d'être facturées aux journalistes.

La Commission de gestion estime qu'une gratuité complète en faveur des journalistes ne se justifie pas. Il n'est, en effet, pas raisonnable que l'administration doive assumer le coût de des demandes d'accès qui nécessitent un temps de traitement considérable, alors qu'elle fait face à des groupes de presse qui ne sont pas dépourvus de moyens.

Enfin, selon le projet de loi, seuls les journalistes pourraient déposer une demande manifestement abusive. Il est, d'une part, à craindre que l'application de cette exception génère elle-même un contentieux. D'autre part, il ne se justifie pas de prévoir une exception uniquement pour les journalistes alors qu'elle n'est pas prévue pour les particuliers.

Art. 44 al. 3 (abrogé)

Le projet de loi propose de supprimer l'art. 44 al. 3 LIPAD qui prévoit que la satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émoulement.

La Commission de gestion relève tout d'abord que la disposition que le projet de loi propose de modifier se trouve dans le Titre III portant sur la protection des données personnelles et n'a donc aucun lien avec l'accès aux documents. Cela concerne l'accès des particuliers à leurs propres données et n'entretient dès lors aucun lien avec le projet de loi, à savoir l'accès aux documents par des journalistes.

En tout état, la Commission de gestion s'oppose à cette abrogation. Il ne se justifie pas de supprimer un émoulement limité au travail disproportionné que peuvent impliquer certaines recherches. Il est rappelé que l'accès à ses propres données est d'ores et déjà gratuit.

Art. 63A (nouveau)

Le projet de loi propose de rendre la procédure de recours devant la chambre administrative de la Cour de justice ou devant la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire gratuite.

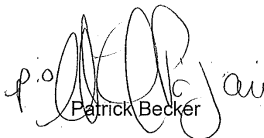
La Commission de gestion estime qu'il n'existe aucune raison de soustraire le contentieux en matière d'accès aux documents et à la protection des données au principe général de procédure administrative qui veut que la partie qui succombe assume les frais de la procédure. En outre, les personnes dont les moyens financiers sont insuffisants peuvent

solliciter l'octroi de l'assistance juridique et être ainsi dispensées du paiement de tout émolument et avance de frais.

Il est enfin rappelé que l'exigence du paiement de frais judiciaires proportionnés ne viole pas la garantie de l'accès à la justice prévue aux articles 29a Cst. et 6 par. 1 CEDH, mais s'inscrit dans l'intérêt public d'une saine administration de la justice (ATF 143 I 227).

La Commission de gestion remercie la commission législative du Grand Conseil d'avoir consulté le Pouvoir judiciaire.

Je vous prie d'agréer, Madame la secrétaire scientifique, l'expression de mes sentiments distingués.



Patrick Becker



Association Loitransparence.ch
Bastien von Wyss, membre du comité
CH-3000 Berne
+41 78 739 15 62
bastien.vonwyss@loitransparence.ch

Commission législative du Grand Conseil genevois
Par email

Madame, Monsieur,

Par email du 11 mars vous avez invité notre association à exprimer sa position sur le projet de loi PL 13361 modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08) (LIPAD) (La transparence est un droit !).

Nous vous remercions de cette opportunité et nous vous faisons parvenir les observations suivantes:

Commentaire détaillé sur le projet présenté:

Art. 31, al. 5 (nouveau)

Cette proposition est intéressante et importante car elle exonère les médias de tout émolument dans le cadre général de la loi sur l'information, donc non seulement pour l'accès aux documents mais également pour les autres aspects.

Notre association soutient l'ajout de cet alinéa.

Art. 44, al. 3 (abrogé)

Cette proposition concerne le droit d'accès à ses propres données personnelles.

Il ne concerne pas le champ de compétence de notre association.

Art. 63A Gratuité de la procédure (nouveau)

C'est une vraie avancée dans la concrétisation du droit d'accès puisque les frais sont un frein à faire valoir ses droits en justice.

Notre association soutient cette gratuité qui est déjà en vigueur dans le canton de Vaud ([art. 27 Linfo](#)) par exemple.

Propositions supplémentaires sur la question des émoluments

De manière générale, notre association préconise la gratuité de l'accès aux documents des administrations pour tout un chacun, journaliste ou non. L'intérêt public à la transparence, qui est un droit fondamental garanti par la constitution genevoise (art. 28 al. 2 Cst-GE) doit pouvoir être exercé par chacune et chacun, facilement. Si la gratuité est essentielle pour les

journalistes, une inégalité de traitement entre demandeurs risque de violer le principe important “access to one, access to all” qui guide le principe de transparence.

Selon notre analyse, la LIPAD prévoit déjà la gratuité des demandes d'accès pour tout un chacun, sauf si des copies sont demandées (art. 28. al. 7 LIPAD). C'est le règlement d'application (art. 24. al. 1 let. b RIPAD) qui introduit étonnamment un principe d'émoluments pour le travail des institutions qui dépasse 30 minutes. Le rapport du Conseil d'Etat à ce sujet ([M 762-B \(page 71\)](#)) est d'ailleurs clair sur le principe de gratuité et rend le règlement et son application d'autant plus incompréhensibles:

“L'alinéa 8 pose un principe communément reconnu en matière d'accès aux documents : celui de la gratuité. Ainsi donc, pour la consultation de documents au siège d'une institution, aucun frais ne peut être mis à la charge du requérant, même pour l'activité déployée pour trouver les documents dont la consultation est sollicitée. Il sied en revanche de rappeler qu'une institution peut refuser de donner accès à des documents dont la collecte ou la recherche entraînerait un travail manifestement disproportionné (art. 26, al. 5 LIPAD).

En revanche, pour l'obtention de copies de documents, il est normal qu'un émolument puisse être perçu en couverture des frais, en principe modiques, qu'implique la fourniture de cette prestation.”

On voit aussi dans cet extrait que la question des émoluments est liée de près à la notion de travail disproportionné. Pour l'instant à Genève, l'art. 26. al. 5 LIPAD prévoit qu'un travail disproportionné peut être un motif de refus pur et simple. C'est un frein important au principe de transparence.

Au vu de ces éléments il serait important de clarifier cette articulation, dans l'esprit des récentes modifications législatives fédérales ([initiative parlementaire 16.432](#)) qui prévoient une gratuité de principe et des émoluments possibles si la demande implique un travail disproportionné ([art. 17 LTrans révisé, en vigueur depuis le 1.11.23](#))

Il s'agirait concrètement:

- De clarifier expressément dans la LIPAD le principe de gratuité.
- De supprimer le refus pur et simple en cas de travail disproportionné.
- De prévoir les exceptions nécessaires à ce principe pour assurer le bon fonctionnement de l'administration
 - Obtention de copies papiers
 - Travail manifestement disproportionné.
 - Documents commercialisés

Nous proposons donc, concrètement, en plus des modifications prévues:

- L'abrogation de l'art 26. al. 5 LIPAD.
- La modification de l'art. 28. al. 7 dans ce sens:

⁷ *La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'Etat peut prévoir la perception d'émoluments pour la remise de copie papier et, exceptionnellement, en cas de travail de recherche manifestement disproportionné qui met en danger le fonctionnement de l'administration. La remise d'une copie d'un document se prêtant à une commercialisation peut intervenir au prix du marché.*

Autres points importants concernant le droit d'accès à Genève

Selon notre expérience des lois sur la transparence dans les cantons et au niveau fédéral, nous constatons quelques problèmes dans la législation genevoise. Le projet de loi présenté pourrait être l'occasion d'introduire ces améliorations importantes:

1. Délai de réponse de l'autorité

L'art. 28. al.2 LIPAD prévoit que l'autorité doit traiter la demande d'accès "rapidement". D'expérience, seul un délai chiffré dans la loi permet au demandeur de savoir clairement quand il peut relancer ou saisir le préposé. Ce délai légal est par exemple de 10 jours ouvrables en Valais ([art. 12b LIPDA](#)), 15 jours dans le canton de Vaud ([art. 12 LInfo](#)) et 20 jours au niveau fédéral ([art. 12 LTrans](#)). Ce délai peut en général être prolongé si besoin.

Nous suggérons la modification de l'art 28. al. 2 LIPAD dans ce sens:

L'institution traite rapidement les demandes d'accès, mais au plus tard dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la demande. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 15 jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou des documents complexes ou difficiles à se procurer. Il est prolongé de la durée nécessaire lorsqu'un tiers doit être consulté, mais au maximum de 40 jours.

2. Assistance du demandeur dans sa démarche

Une des difficultés de l'exercice du droit d'accès est l'impossibilité de savoir quels documents existent. C'est pour cette raison que plusieurs dispositions prévoient, dans d'autres cantons et au niveau fédéral, une assistance du demandeur dans ses démarches. (art. [9 OAD\(FR\)](#) ou art. [3 OTrans](#) par exemple).

A Genève, le règlement ne prévoit rien de tel, si ce n'est la publication d'une liste de documents accessibles (art. 5 RIPAD), disposition qui n'est, à notre connaissance, pas appliquée.

Nous proposons d'ajouter une phrase à l'art. 28 al. 1 LIPAD dans ce sens:

La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. L'institution renseigne le demandeur dans un délai de cinq jours sur les documents existants et le soutient dans sa démarche. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit.

Nous vous remercions de votre attention concernant cette prise de position et nous restons à disposition pour la développer ou répondre à vos questions pour ce sujet qui est au cœur du but de notre association pour une bonne mise en œuvre du principe de transparence.

Bastien von Wyss
Membre du comité
pour l'association loitransparence.ch



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence

Projet de loi modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD; RSGE/A 2 08) ("La transparence est un droit !" – PL 13361)

Note à l'attention de la Commission législative du Grand Conseil

1. Les règles à Genève

La LIPAD comprend 2 volets: la transparence et la protection des données.

S'agissant du **droit d'accès aux documents** (transparence passive), l'art. 28 al. 2 LIPAD prévoit que l'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents. Alors que la consultation sur place d'un document est gratuite, la remise d'une copie intervient contre paiement d'un émolument (art. 28 al. 7 LIPAD).

A cet égard, l'art. 24 al. 1 RIPAD précise que *"La remise d'une copie d'un document dont l'accès a été octroyé intervient contre le paiement d'un émolument qui est calculé de la manière suivante : a) par photocopie, télécopie ou impression de page (ou fraction de page), au-delà de 10 pages et jusqu'à 20 pages, il est perçu un montant forfaitaire de 30 francs, puis 1 franc supplémentaire par page à partir de la 21^e page; b) lorsque la requête implique un traitement informatique, des recherches ou des opérations dont le temps consacré excède la demi-heure, il est perçu en sus 50 francs par demi-heure supplémentaire; c) la remise de copies de documents par voie électronique demeure gratuite, sous réserve de la lettre b du présent alinéa; d) la remise d'une copie ou d'un tirage d'un document se prêtant à une commercialisation intervient au prix du marché, moyennant accord préalable portant sur le prix convenu entre le requérant et l'institution, à défaut d'un tarif spécifique prévu par règlement du Conseil d'Etat pour l'institution ou la prestation concernée; e) sont réservés les tarifs de prestations particulières prévus par des règlements spécifiques"*.

Concernant le **droit d'accès à ses données personnelles**, l'art. 45 LIPAD indique que *"la communication de ces données et informations doit être faite sous une forme intelligible et, en règle générale, par écrit et gratuitement"*, étant précisé que *"la satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument"* (art. 44 al. 3 LIPAD). Selon l'art. 24 al. 2 RIPAD, *"La communication de données personnelles à la personne concernée est gratuite, sauf lorsque la requête implique un traitement informatique, des recherches ou des opérations dont le temps excède la demi-heure. Dans ce cas, l'émolument est calculé en fonction de la durée des opérations à effectuer, à raison de 50 francs par demi-heure supplémentaire. Lorsque le travail nécessaire apparaît disproportionné, l'émolument est exigible d'avance. A défaut de son versement préalable, le travail n'est pas effectué"*.

Des émoluments sont également prévus en cas de communication de données selon l'art. 39 LIPAD (art. 24 al. 3 RIPAD).

Quant aux **médias**, ils bénéficient de certaines facilités, notamment en matière de droit à l'information (art. 31 LIPAD). Aucune disposition spécifique ayant trait aux émoluments ne les concerne, de sorte que les dispositions susmentionnées s'appliquent.

2. Les règles dans les autres cantons romands

Dans les autres cantons de Suisse romande, l'exercice de l'accès et la procédure d'accès **aux documents** sont en principe gratuits (art. 24 al. 1 Llnf-FR; art. 81 al. 1 CPDT-JUNE; art. 55 al. 1 LIPDA-VS; art. 11 al. 1 LInfo-VD).

Des **exceptions à la gratuité** interviennent pour la délivrance de copies, d'imprimés et de supports d'information, voire pour l'envoi postal du document (art. 24 al. 2 Llnf-FR et art. 4 al. 2 litt. b OAD-FR; art. 81 al. 3 CPDT-JUNE¹; art. 55 al. 2 LIPDA-VS; art. 11 al. 2 litt. c LInfo-VD). Les art. 6 al. 1 OAD-FR, 19 al. 1 RELIPDA-VS, 11 al. 3 LInfo-VD et 16 al. 1 RLInfo-VD obligent les autorités à informer préalablement le requérant qu'elles pourront lui demander un émolument. Dans le canton de Fribourg, l'institution publique doit renoncer à percevoir un émolument lorsque le montant est inférieur à 30.- ou lorsque l'accès est entièrement refusé (art. 6 al. 2 OAD-FR).

Pour le **calcul de l'émolument**, le Valais applique des frais se montant à 1.- par page (art. 22 al. 1 RELIPDA-VS). Dans le canton de Vaud, un émolument de 20 centimes par page est perçu dès la 21^e page pour toute copie d'un document dépassant 20 pages (17 al. 3 RLInfo-VD). Les cantons de Fribourg (art. 5 OAD-FR)² et Genève (voir *supra*)³ détaillent encore plus précisément le tarif appliqué.

Des **frais** peuvent encore être perçus lorsque:

- l'octroi de l'accès nécessite un travail important (art. 24 al. 2 Llnf-FR et art. 4 al. 2 litt. a OAD-FR; art. 81 al. 2 litt. c CPDT-JUNE; art. 55 al. 2 LIPDA-VS; art. 11 al. 2 litt. a LInfo-VD). Valais (comme Genève) estime comme tel le traitement dont le temps consacré excède la demi-heure (art. 20 al. 1 et art. 23 al. 1 RELIPDA-VS), de sorte qu'il est perçu en sus 50.- par demi-heure supplémentaire, respectivement un tarif horaire de 60.-. Vaud considère qu'une réponse occasionnant un travail dépassant une heure mérite un émolument de 40.- par heure, pour tout ce qui dépasse cette durée, jusqu'à et y compris quatre heures, alors qu'au-delà, l'émolument s'élève à 60.- par heure (art. 17 al. 1 RLInfo-VD). A Fribourg, un temps de travail excédant les deux heures doit engendrer des frais de 60.- de l'heure (art. 5 al. 1 litt. b OAD-FR);
- le requérant renouvelle abusivement sa demande (art. 81 al. 3 litt. a CPDT-JUNE; art. 55 al. 2 LIPDA-VS et art. 21 al. 1 RELIPDA-VS⁴; art. 11 al. 2 litt. b LInfo-VD et art. 17 al. 2 RLInfo-VD⁵), par exemple parce qu'il a déjà obtenu le même renseignement dans les douze derniers mois et ne peut exciper d'un intérêt pressant (art. 81 al. 3 litt. b CPDT-JUNE) ou renouvelle une demande portant sur un document officiel lui ayant déjà été communiqué dans les douze mois précédant la demande, alors que la teneur de ce document n'a pas été modifiée dans l'intervalle (art. 21 RELIPDA-VS).

¹ Dans le canton du Jura, il convient de se reporter à l'arrêté fixant le tarif des émoluments perçus par le Préposé à la protection des données et à la transparence ainsi que par la Commission de la protection des données et de la transparence des 25 février et 5 mars 2014 (tarif des émoluments CPDT-JUNE; RS/JU 170.412).

² 50 centimes par page A4 pour la remise de copies papier, y compris le temps passé à leur confection; frais effectifs pour la confection de copies papier spéciales, pour la remise d'imprimés ou de supports d'information électronique, ainsi que pour l'envoi postal du document.

³ Voir aussi les art. 20 à 24 du règlement du Pouvoir judiciaire sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 14 juin 2018 (RIPAD-PJ-GE; RS/GE E 2 05.52). L'art. 21 al. 1 RIPAD-PJ-GE précise notamment que l'émolument est réduit de moitié en cas de recherche scientifique.

⁴ En cas de renouvellement abusif d'une demande, une participation de 20.- minimum par prestation peut être requise. Lorsque le traitement de la demande requiert plus d'un quart d'heure de travail, le tarif horaire de 60.- s'applique en sus (art. 24 RELIPDA-VS).

⁵ Selon cette norme, en cas de demande sur le même sujet déposée plus de trois fois par année par la même personne, un émolument de 60.- par heure est perçu.

Des règles spéciales sont parfois réservées (art. 24 al. 3 LInf-FR; art. 55 al. 4 LIPDA-VS et art. 18 al. 2 RELIPDA-VS).

En Suisse, seuls **trois cantons** ont introduit, à l'instar du législateur fédéral, le principe du caractère onéreux de la transparence passive:

- à Saint-Gall, l'art. 19 al. 1 OeffG-SG⁶ prévoit que l'accès à des documents officiels se fait moyennant des émoluments, sans exceptions possibles. L'al. 3 renvoie, s'agissant de la perception de ces derniers, à la loi sur la procédure et la juridiction administratives⁷.

- la loi schwyzoise sur la transparence de l'administration et la protection des données⁸ prévoit un émolument pour une requête d'accès (§ 37 al. 1)⁹, sauf si cette dernière nécessite un effort minimal de la part de l'autorité (§ 37 al. 2 litt. a).

- dans le canton de Zurich, le § 29 IDG-ZH¹⁰ pose le principe de l'émolument (al. 1), sauf si l'accès à l'information nécessite un effort minimal de l'institution concernée ou si la requête sert à des fins scientifiques, pour autant que les résultats soient utiles au public (al. 2). L'entité publique doit informer le demandeur si le traitement de la requête implique des coûts considérables, auquel cas elle peut exiger une avance appropriée (al. 3). Si l'information peut être utilisée à des fins commerciales, une redevance basée sur le prix du marché peut être perçue (al. 4).

A Fribourg et en Valais, **les médias** bénéficient de certaines facilités, dont notamment la gratuité de l'information (art. 24 al. 2 LInf-FR; art. 8 et 11 al. 3 LIPDA-VS). Vaud leur offre aussi certains avantages (art. 5 à 7 LInf-VD).

3. Les règles fédérales

Au niveau fédéral, depuis le 1^{er} novembre 2023, l'art. 17 al. 1 **LTrans** pose le principe que la procédure d'accès aux documents officiels n'est pas soumise au paiement d'un émolument. Toutefois, à titre exceptionnel, l'autorité peut percevoir un émolument lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail de sa part (art. 17 al. 2 LTrans). L'art. 14 al. 1 OTrans précise à cet égard: "*Lorsque le traitement d'une demande d'accès par l'autorité nécessite plus de 8 heures de travail, un émolument peut être perçu. Seul le temps de travail dépassant 8 heures est pris en compte pour le calcul de l'émolument*".

Le Conseil fédéral doit tenir compte des besoins particuliers des médias (art. 10 al. 4 litt. a LTrans). Ainsi, l'autorité doit prendre position sur les demandes d'accès présentées par les médias en tenant compte, dans la mesure du possible, de l'urgence de l'information (art. 9 Otrans).

La **LPD** pose pareillement le principe de la gratuité, sous réserve d'une communication de l'information exigeant des efforts disproportionnés (art. 25 al. 6). L'art. 19 OLPD ne définit pas ces termes, se contentant de signaler que le montant de la participation s'élève à 300 francs au maximum (al. 2).

⁶ Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 18.11.2014 (Öffentlichkeitsgesetz; RS-SG 140.2).

⁷ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16.05.1965 (VRP-SG; RS/SG 951.1).

⁸ Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23.05.2007 (RS/SZ 140.410).

⁹ L'al. 1 ajoute que si les documents officiels peuvent être utilisés à des fins commerciales, une redevance peut être perçue sur la base de la valeur marchande.

¹⁰ Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12.02.2007 (RS/ZH 170.4).

4. Le PL 13361

Le PL 13361, déposé le 18 septembre 2023 (Projet de loi modifiant la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08) (LIPAD) (La transparence est un droit !) prévoit trois modifications de la LIPAD:

- Art. 31 al. 5 (nouveau): "*Les médias et les journalistes indépendants appelés à suivre régulièrement les affaires genevoises sont exonérés de tout émolument dans le cadre de l'application de la présente loi, à moins que leur demande soit manifestement abusive*".
- Art. 44 al. 3 (abrogé)
- Art. 63A Gratuité de la procédure (nouveau): "*La procédure est gratuite*".

Aux termes de l'exposé des motifs, "*Le Conseil d'Etat a considéré, en réponse aux révélations de l'affaire « Fischer », qu'il fallait facturer aux journalistes les requêtes en transparence qu'ils avaient adressées notamment au département concerné. Que ce soit au regard du rôle des médias dans le fonctionnement d'une société démocratique ou tout simplement des révélations ainsi permises par les demandes en cause, la réponse de notre gouvernement est inadmissible. Le parlement doit intervenir: la LIPAD est une loi essentielle, et il incombe d'assurer la gratuité de son fonctionnement, y compris pour la procédure de recours, comme c'était le cas initialement. A noter que l'émolument est maintenu pour les copies – la consultation sur place étant gratuite. Un régime particulier est prévu pour les médias, prévoyant une gratuité complète en leur faveur, à moins que leur demande soit manifestement abusive*".

Les Préposés comprennent du PL qu'il entend uniquement exonérer de tout émolument les médias déposant une demande d'accès à des documents, sous réserve d'une requête manifestement abusive (art. 31 al. 5 du projet). Il conviendra de préciser ces termes dans le RIPAD, en s'inspirant par exemple des formulations contenues aux art. 81 al. 3 litt. b CPDT-JUNE et 21 RELIPDA-VS (document officiel déjà communiqué dans les douze mois précédant la demande, alors que la teneur de ce document n'a pas été modifiée dans l'intervalle). En tous les cas, les Préposés saluent la teneur de la disposition, eu égard à la liberté de communication et au but même de la loi, soit favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD).

A titre incident, ils Préposés observent que le terme de "médias", qui n'est pas défini dans l'ordre juridique suisse, devra être clairement délimité. A ce propos, notre Haute Cour considèrerait autrefois comme un média tout moyen technique diffusant des écrits, des images ou des sons à un large public, le but poursuivi ne jouant aucun rôle¹¹ (presse, radio, télévision, télétexte, journaux, périodiques, prospectus, catalogues, tracts, livres, films, dvd, services d'information par téléphone, sites et messageries offerts par Internet, Twitter, Facebook, ou encore la diffusion de films MMS commandés par le public via SMS). En 2013, le Tribunal fédéral a néanmoins adopté une définition plus restrictive. Selon lui, doit être considéré comme média celui qui diffuse des contenus qui ont été triés et traités selon les critères professionnels du journalisme afin d'être portés à la connaissance du public¹².

Si le PL entend, plus largement, consacrer la gratuité totale pour chaque requérant, sans paiement d'un quelconque émolument, il s'agira alors de le préciser à l'art. 28 al. 7 LIPAD et modifier l'art. 24 al. 1 RIPAD en conséquence. Une autre hypothèse consisterait à s'aligner sur la teneur de l'art. 14 al. 1 OTrans (seul le temps de travail dépassant 8 heures est pris en compte pour le calcul de l'émolument). A noter que les Préposés, en fonction depuis 2014, n'ont eu affaire qu'à deux reprises à un émolument très conséquent facturé au requérant. Au demeurant, si une institution publique estime que la satisfaction de la demande d'accès aux

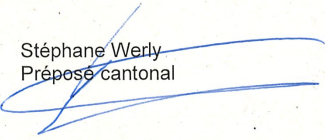
¹¹ ATF 77 IV 193, JdT 1952 IV 64; ATF 113 II 369, cons. 3b et c, JdT 1988 I 226.

¹² TF, 1C_335/2013, du 10 octobre 2013, cons. 3.4.

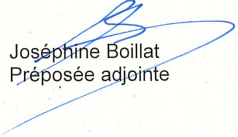
documents entraînerait un travail manifestement disproportionné, elle peut refuser d'y donner suite à (art. 26 al. 5 LIPAD).

Quant à l'abrogation de l'art. 44 al. 3 LIPAD (absence de paiement préalable d'un émolument, même en cas de travail disproportionné), également à saluer, il sera nécessaire d'abroger aussi l'art. 24 al. 2 RIPAD.

Enfin, les Préposés prennent note du souhait de rendre gratuite la procédure. Cette solution devrait toutefois être mise en parallèle avec la gratuité offerte dans d'autres procédures, afin d'analyser si elle est idoine. Le Pouvoir judiciaire pourrait également être consulté, puisque cette disposition vise la procédure de recours.



Stéphane Werly
Préposé cantonal



Joséphine Boillat
Préposée adjointe

LIPAD actuelle	LIPAD adoptée le 3 mai (L 13347)	PL 13361	Commentaires + amendements
<p>Art. 26 Exceptions</p> <p>1 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.</p> <p>2 Tel est le cas, notamment, lorsque l'accès aux documents est propre à :</p> <p>a) mettre en péril la sécurité de l'Etat, la sécurité publique, les relations internationales de la Suisse ou les relations fédérales;</p> <p>b) mettre en péril les intérêts patrimoniaux légitimes ou les droits immatériels d'une institution;</p> <p>c) entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution;</p> <p>d) compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes prévues par la loi;</p> <p>e) rendre inopérantes les restrictions au droit d'accès à des dossiers qui apportent les lois régissant les procédures judiciaires et administratives;</p> <p>f) rendre inopérantes les restrictions légales à la communication de données personnelles à des tiers;</p> <p>g) porter atteinte à la sphère privée ou familiale;</p> <p>h) révéler des informations sur l'état de santé d'une personne;</p> <p>i) révéler des informations couvertes par des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, le secret fiscal, le secret bancaire ou le secret statistique;</p> <p>j) révéler d'autres faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu, notamment en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses;</p> <p>k) révéler l'objet ou le résultat de recherches scientifiques en cours ou en voie de publication;</p> <p>l) révéler des délibérations et votes intervenus à huis clos ou compromettre les intérêts ayant justifié le huis clos d'une séance.</p> <p>³ Les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la présente loi.</p> <p>⁴ Sont également exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle.</p>	<p>Art. 26, al. 2, let. d (nouvelle teneur)</p> <p>d) compromettre l'ouverture, le déroulement ou l'aboutissement d'enquêtes ou d'investigations prévues par la loi;</p>		

LIPAD actuelle	LIPAD adoptée le 3 mai (L 13347)	PL 13361	Commentaires + amendements
<p>⁵ L'institution peut refuser de donner suite à une demande d'accès à un document dont la satisfaction entraînerait un travail manifestement disproportionné.</p> <p>Art. 28 Procédure d'accès aux documents</p> <p>¹ La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit.</p> <p>² L'institution traite rapidement les demandes d'accès.</p>	<p>Art. 28, al. 3 (nouvelle teneur)</p> <p>³ En cas de doute sur la réalisation d'une des exceptions prévues à l'article 26, la personne qui est saisie de la demande d'accès doit en référer à la responsable désigné conformément aux mesures d'organisation et de procédure prévues à l'article 50.</p> <p>⁴ Les institutions et les tiers dont l'article 26 vise à</p>		<p>Amendement de Loitransparence.ch art. 26, al. 5 art. 26, al. 5 (abrogé) – en lien avec l'art. 28, al. 7.</p> <p>Amendement de M. Mizrahi art. 28, al. 1</p> <p>¹ La demande d'accès n'est en principe soumise à aucune exigence de forme. Elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. L'institution renseigne la personne requérante sur les documents existants et la soutient dans sa démarche. En cas de besoin, l'institution peut demander qu'elle soit formulée par écrit.</p> <p>Amendement de Loitransparence.ch art. 28, al. 2</p> <p>² L'institution traite rapidement les demandes d'accès, mais au plus tard dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de la demande. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 15 jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou des documents complexes ou difficiles à se procurer. Il est prolongé de la durée nécessaire lorsqu'un tiers doit être consulté, mais au maximum de 40 jours.</p>

LIPAD actuelle	LIPAD adoptée le 3 mai (L. 13347)	PL 13361	Commentaires + amendements
<p>protéger les intérêts doivent être consultés avant qu'une suite favorable ne soit donnée à une demande d'accès susceptible de compromettre ces intérêts, et un bref délai leur être imparti pour faire part de leur éventuelle opposition à la communication du document.</p> <p>⁵ Lorsqu'une institution entend donner accès à un document nonobstant l'opposition d'une autre institution ou d'un tiers, elle leur indique qu'ils peuvent saisir le préposé cantonal préalablement à toute communication. Elle confirme son intention par écrit en indiquant le délai figurant à l'article 30, alinéa 2, et en informe le préposé cantonal.</p> <p>⁶ Lorsqu'une institution entend rejeter une demande d'accès, elle en informe le requérant en lui indiquant qu'il peut saisir le préposé cantonal. Elle lui confirme son intention par écrit en indiquant le délai figurant à l'article 30, alinéa 2.</p> <p>⁷ La consultation sur place d'un document est gratuite. La remise d'une copie intervient contre paiement d'un émoulement. Dans les limites fixées par le Conseil d'Etat, la remise d'une copie d'un document se prêtant à une commercialisation peut intervenir au prix du marché.</p>			<p>Amendement de Mme ZUBER art. 28, al. 7</p> <p>⁷ La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'Etat peut prévoir la perception d'émoulements pour la remise de copie papier, ainsi que lorsque la demande d'accès nécessite un surcoût important de travail. Le Conseil d'Etat règle les modalités et fixe le tarif des émoulements en fonction des frais effectifs et en tenant compte des besoins particuliers. L'autorité informe le requérant au préalable si elle envisage de prélever un émoulement, et lui en communique le montant.</p>

LIPAD actuelle	LIPAD adoptée le 3 mai (L. 13347)	PL 13361	Commentaires + amendements
<p>Art. 31. Droit à l'information</p> <p>¹ Les médias et les journalistes indépendants appelés à suivre régulièrement les affaires genevoises peuvent demander à recevoir à titre régulier et gratuit les documents faisant l'objet de délibérations publiques devant le Grand Conseil et les conseils municipaux ainsi que les informations mentionnées au chapitre II du titre II, dans la mesure où ces documents et informations ne sont pas rendus accessibles à un large public par le recours aux technologies modernes de diffusion de l'information.</p> <p>² Les demandes fondées sur l'alinéa 1 sont du ressort des instances désignées à l'article 50, alinéa 2, pour les affaires respectives des institutions visées par cette disposition.</p> <p>³ Les institutions, compte tenu de leurs ressources, offrent aux médias et aux journalistes les facilités nécessaires à l'accomplissement de leur travail d'information, dans le respect du principe de l'égalité de traitement et dans les limites imposées par des contraintes objectives.</p> <p>⁴ La publicité d'une séance n'implique le droit pour les journalistes d'y effectuer des prises de vues et de sons et de la transmettre que dans la mesure où le déroulement des débats ne s'en trouve pas perturbé et sous réserve des directives décreetées par l'institution considérée pour sauvegarder des intérêts légitimes prépondérants.</p>	<p>Art. 44 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Toute personne physique ou morale de droit privé peut demander par écrit au responsable du traitement, en s'adressant à sa concilière ou à son conseiller à la protection des données et à la</p>	<p>Art. 31, al. 5 (nouveau)</p> <p>¹ Les médias et les journalistes indépendants appelés à suivre régulièrement les affaires genevoises sont exonérés de tout émoulement dans le cadre de l'application de la présente loi, à moins que leur demande soit manifestement abusive.</p>	<p>Amendement de Mme ZÜRBER ?</p> <p>Suppression de l'art. 31, al. 5 (nouveau)</p> <p>Contre : PJ car les documents sont transmis par courriel sans émoulements sauf les demandes avec des temps de traitement très importants et ce n'est pas à l'administration d'en assumer le coût alors qu'elle fait face à des groupes de presse qui ne sont pas dépourvus de moyens.</p> <p>Pour : Loi transparence.ch/ ODA avec proposition d'étendre la gratuité aux chercheurs universitaires et ONG/ PPD mais les termes de « requête manifestement abusive » devront être précisés dans le RIPAD et le terme « médias » devra être clairement délimité.</p>

LIPAD actuelle	LIPAD adoptée le 3 mai (L. 13347)	PL 13361	Commentaires + amendements
<p>organes placés sous leur responsabilité.</p> <p>² Sous réserve de l'article 46, le responsable doit lui communiquer :</p> <p>a) toutes les données la concernant contenues dans un fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données;</p> <p>b) sur demande, les informations relatives au fichier considéré contenues dans le catalogue des fichiers.</p> <p>³ La satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émoulement.</p>	<p>transparence au sens de l'article 50, si des données personnelles la concernant sont traitées.</p> <p>² La personne concernée reçoit les informations nécessaires à la mise en œuvre de ses droits en matière de protection des données personnelles. A sa demande, elle reçoit notamment les informations suivantes :</p> <p>a) le responsable du traitement;</p> <p>b) les données personnelles traitées;</p> <p>c) la finalité du traitement;</p> <p>d) la durée de conservation des données personnelles, ou, si cela n'est pas possible, les critères pour fixer cette durée;</p> <p>e) les informations disponibles sur l'origine des données personnelles, dans la mesure où ces données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée;</p> <p>f) le cas échéant les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels des données personnelles sont communiquées, ainsi que l'application d'une des exceptions prévues à l'article 39, alinéa 7.</p> <p>³ L'institution publique qui fait traiter des données personnelles par un sous-traitant demeure tenue de communiquer les données et de fournir les informations demandées.</p> <p>⁴ Nul ne peut renoncer par avance à son droit d'accès.</p> <p>Art. 45 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ La personne qui fait valoir son droit d'accès doit justifier de son identité.</p> <p>² Les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit sur un support physique ou électronique. En accord avec le responsable du traitement, la personne concernée peut également consulter ses données personnelles sur place.</p> <p>³ Le responsable du traitement fournit gratuitement les renseignements demandés. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions, notamment si la communication de l'information implique un travail disproportionné.</p> <p>⁴ A moins que des circonstances exceptionnelles le justifient, les renseignements sont fournis dans un</p>	<p>Art. 44, al. 3 (abrogé)</p>	<p>Amendement de M. ESTEBAN ? Suppression de l'art. 44, al. 3 (abrogé)</p> <p>Contre : PJ car l'accès à ses propres données est déjà gratuit et il ne se justifie pas de supprimer un émoulement qui se limite au travail disproportionné. Il est précisé que cette disposition ne concerne pas l'accès aux documents mais les données personnelles.</p> <p>Pour : PPDt avec la précision qu'il faudra alors abroger l'art. 24, al. 2 RIPAD.</p>

LIPAD actuelle	LIPAD adoptée le 3 mai (L 13347)	PL 13361	Commentaires + amendements
	<p>délat de 30 jours.</p>	<p>Art. 63A Gratuité de la procédure (nouveau) La procédure est gratuite.</p>	<p>Amendement de Mme ZUBER ? Suppression de l'art. 63A (nouveau)</p> <p>Contre : PJ car il n'existe aucune raison de soustraire le contenu en matière d'accès aux documents et à la protection des données au principe général de procédure administrative qui veut que la partie qui succombe assume les frais de la procédure (avec la précision que solliciter l'assistance juridique demeure possible).</p> <p>Pour : L'aitransparence.ch avec la précision que c'est le cas dans le canton de VD (art. 27 Linfo). Selon le PPD, c'est à mettre en parallèle avec la gratuité offerte dans d'autres procédures afin d'analyser si elle est idoine + suggestion de consulter le PJ.</p>