

Date de dépôt : 8 octobre 2014

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Boris Calame : Comment le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève et/ou son service du personnel peuvent-ils s'arroger le droit de limiter et/ou surveiller la communication des organisations syndicales et, ceci étant, plus particulièrement dans le cadre de communications électroniques directes avec leurs membres ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 19 septembre 2014, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Dans le cadre des relations entretenues entre l'Etat et les représentants des organisations syndicales, il a été prévu de mettre à jour l'arrêté du Conseil d'Etat n°3580-2013 (non publié) du 8 mai 2013.

Lors de la séance du 14 mai 2014, qui a eu lieu entre la délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines et les représentants des organismes du personnel de l'Etat (les syndicats), il a été évoqué et validé le projet d'« Arrêté [du Conseil d'Etat] relatif à la diffusion des informations par les syndicats ».

Ce dernier a été adopté par le Conseil d'Etat le 25 juin 2014, sous la référence 5088-2014, mais n'est à ce jour pas publié.

La [nouvelle] constitution de la République et canton de Genève inscrit dans son article 11, alinéa 2 que « Les règles de droit sont publiées. Les directives s'y rapportant sont publiées, à moins qu'un intérêt public prépondérant de s'y oppose ».

Le texte de l'arrêté du 25 juin 2014 stipule que :

« Les associations représentatives du personnel et les syndicats sont autorisés à informer les membres du personnel de l'administration cantonale par messagerie électronique à leur adresse professionnelle.

Pour une diffusion de masse, l'autorisation est accordée aux conditions suivantes.

a. le texte du courrier est court, sans jugement de valeur, et mentionne principalement qu'une information de l'organisation concernée est disponible sur une page d'un site internet avec le lien sur la dite page;

b. le courriel ne contient aucune pièce jointe;

c. le courriel inclut une notice sur la procédure à suivre pour filtrer ce type de message et ne plus recevoir dans sa boîte de réception (ils seront automatiquement déplacés dans le dossier « courrier indésirable » et éliminés après quelques jours;

d. le courriel est adressé uniquement au personnel concerné par la problématique qui fait l'objet de la communication;

e. l'utilisation de listes de distribution est exclue.

Pour une diffusion sectorielle, limitée à 250 destinataires au maximum, l'autorisation est accordée aux mêmes conditions, toutefois :

f. le courriel peut contenir une pièce jointe de taille raisonnable;

g. l'utilisation de la liste de distribution est autorisée.

L'office du personnel est informé de l'envoi électronique de masse et de son contenu.

Dans le cadre d'une diffusion sectorielle, la direction du secteur et le secrétaire général concernés reçoivent une copie du courriel.

Des listes d'adresses courriels du personnel sont remises aux organisations mentionnées, à leur demande et selon leurs besoins, par l'office du personnel de l'Etat.

... »

Il faut bien admettre que cet arrêté concerne uniquement les communications générales, par courriel, des organismes et syndicats adressés aux personnels de l'Etat.

Cet arrêté ne traite d'aucune façon des communications directes des organismes et syndicats à leurs membres, quels qu'en soient la nature et/ou le volume, la démonstration étant faite explicitement par les obligations données aux émetteurs, soit :

« L'office du personnel est informé de l'envoi électronique de masse et de son contenu. » et « Dans le cadre d'une diffusion sectorielle, la direction du secteur et le secrétaire général concernés reçoivent une copie du courriel. »

Il ne pourrait en effet être donné obligation aux organismes et syndicats d'informer une quelconque hiérarchie de la nature des communications qu'ils entretiennent avec leurs membres.

Dans le cas d'une récente mise en garde, par courriel, de la direction de l'office du personnel de l'Etat de Genève à des organisations, il est évoqué qu'en cas de récurrence tous les courriels des organisations seraient bloqués et qu'il n'y aura pas d'autre avertissement – ceci étant, en rappelant le cadre de l'arrêté du Conseil d'Etat susmentionné et en faisant référence à une autorisation requise pour une diffusion de masse.

De par le contrôle de la messagerie des services de l'Etat (statistiques), il était également mentionné que plus de 1 000 adresses avaient reçu ledit message, dont près de 300 en « forward ».

Mes questions au Conseil d'Etat sont les suivantes :

1. Notre constitution inscrit dans son article 11, alinéa 2, que « Les règles de droit sont publiées. Les directives s'y rapportant sont publiées, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose ». Du moment où un arrêté du Conseil d'Etat est une règle de droit, il se doit alors d'être publié.

Quelle est la règle légale qui définit la publication ou non-publication des arrêtés du Conseil d'Etat ? Le cas échéant, quel est l'intérêt public prépondérant qui lui permet de déroger, dans le cas présent ou tout autre situation similaire, à la constitution ?

2. L'information syndicale est une règle essentielle du bien-vivre ensemble au sein de l'entreprise. Elle est garantie aussi par notre constitution (art. 36, al. 3) : « L'information syndicale est accessible sur les lieux de travail ». Du moment où l'utilisation de la messagerie (courriel) est devenue un geste « permanent » pour tout un chacun, que ce soit dans le cadre des activités professionnelles, privées ou encore bénévoles, il ne paraît pas concevable de vouloir en limiter l'usage sous des prétextes fallacieux. La seule limite pourrait être d'éviter une saturation des réseaux liée aux courriels non sollicités (spams) qui devraient pouvoir être filtrés, le cas échéant refusés. La communication entre un groupement, un organisme ou encore un syndicat et ses membres ne peut être considérée comme un spam, du moment où cette information fait partie intégrante de l'offre que se doit

d'offrir l'émetteur à ses membres. Le cas échéant, le membre d'une structure qui ne souhaite pas recevoir d'information de cette dernière est libre de l'informer directement ou encore de la quitter.

Quelle est l'interprétation voulue par le Conseil d'Etat de son arrêté du 25 juin 2014 ? A-t-il donné une directive complémentaire à l'office du personnel de l'Etat en matière de restriction de l'usage de la messagerie ou s'agit-il d'une interprétation juridique excessive de la part de la direction de cet office ?

3. *On apprend avec étonnement que l'office du personnel de l'Etat a accès à des données sensibles comme le nombre, peut-être même le contenu et le suivi, des messages échangés au sein de l'administration cantonale. C'est potentiellement une atteinte à la protection des données et aux droits fondamentaux qui sont garantis par notre constitution, soit notamment : la « liberté d'opinion et d'expression » (Cst-GE, art. 26, al. 1 et 2), le « droit à l'information » (Cst-GE, art. 28, al. 1 et 2) et la « liberté syndicale » (Cst-GE, art. 36, al. 1 et 2).*

Par quel processus interne et avec quel autorisation la direction de l'office du personnel de l'Etat a-t-elle eu accès à des données statistiques en lien avec une/des adresse/s de messagerie ? Le cas échéant, quelle est la règle de droit qui permet à direction générale des systèmes d'information de communiquer lesdites statistiques à l'office du personnel de l'Etat ? Le Conseil d'Etat ou ses services ont-ils procédé ou procèdent-ils à un suivi particulier d'adresses de messagerie, que ce soit des émetteurs ou des récepteurs, ce qui pourrait engager une procédure en matière de protection des données ?

Je remercie par avance le Conseil d'Etat de ses prochaines réponses en la matière.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Aux trois questions posées, dans l'ordre dans lequel elles ont été formulées, il est répondu ce qui suit :

Publication des arrêtés du Conseil d'Etat

Contrairement aux lois et règlements qui doivent être disponibles pour tous et donc impérativement publiés¹, la publication d'un arrêté du Conseil d'Etat ne se fait que lorsqu'un intérêt public existe et dépend donc d'une appréciation au cas par cas.

La difficulté d'établir une systématique en la matière tient au fait que les arrêtés du Conseil d'Etat se présentent sous de multiples formes et touchent à de nombreux domaines du droit public. Il faut alors examiner le contenu de l'arrêté pour en dégager les principes applicables. De manière schématique, les arrêtés ayant une portée normative et les arrêtés en matière d'élections et votations seront, à l'instar des lois et des règlements, publiés dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) et pour les premiers dans le recueil des lois pour être connus de l'ensemble du public; tandis que les arrêtés portant sur une décision individuelle et concrète ne seront pas rendus publics, sauf disposition légale contraire. Ainsi, un arrêté étendant le champ d'application d'une convention collective de travail sera publié dans la FAO et dans le recueil des lois. En revanche, un arrêté concernant une personne, à titre individuel, ne sera pas publié. L'intérêt d'une publicité élargie fait en principe défaut. La protection de l'intérêt personnel s'y opposerait par ailleurs. Enfin, un arrêté fixant la « fermeture des bureaux de l'administration » lors des fêtes de fin d'année est une information à diffuser à l'ensemble des usagers de l'administration susceptibles d'entreprendre des démarches auprès de celle-ci. Pour ce faire, la FAO est le support de communication de référence.

S'agissant de la publication visée par l'article 11, alinéa 2 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, il convient de préciser que celle-ci ne signifie pas nécessairement une publication dans la FAO ou dans le recueil des lois; il suffit en effet de rendre ces actes accessibles au public d'une manière ou d'une autre, de sorte qu'une publication électronique peut par exemple constituer une publication adéquate en fonction de la nature de l'arrêté en cause.

¹ Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP), B 2 05, notamment art. 13 (promulgation des lois) et 15 (publication des règlements dans la FAO)

L'arrêté du Conseil d'Etat du 25 juin 2014, objet de la question écrite urgente, concerne pour sa part l'utilisation des ressources informatiques de l'Etat. Les intéressés sont avant tout les destinataires désignés dans l'arrêté, qui doivent s'y conformer dès son entrée en vigueur. Il s'agit, dans ce cas, exclusivement des organisations représentatives du personnel. Une publication dans la FAO ne se justifie donc pas.

Par ailleurs, s'agissant de l'accessibilité de l'arrêté du 25 juin 2014, elle est donnée à tout un chacun par le biais du site internet de l'Etat, que ce soit par les pages de l'Etat employeur ou par celles des directives MIOPE².

Arrêté du Conseil d'Etat du 25 juin 2014 sur la diffusion d'informations par les organisations représentatives du personnel

A l'origine de l'arrêté se trouve la demande des organisations représentatives du personnel de pouvoir utiliser les technologies actuelles de communication pour favoriser l'accès à l'information qu'elles entendent diffuser au personnel.

Le cadre réglementaire en vigueur, qui demeure inchangé, définit le contexte permettant de donner suite à cette demande. Il a fait l'objet de concertations avec les intéressés avant d'être adopté par le Conseil d'Etat³.

S'agissant de l'arrêté lui-même, il est utile de se référer à ses considérants pour comprendre les fondements et justifications qui en sous-tendent le dispositif.

Un considérant dispose que l'élargissement de l'utilisation des ressources informatiques de l'Etat par les organisations représentatives du personnel est possible pour autant que la sécurité du système d'information soit garantie et que tout encombrement des boîtes aux lettres électroniques du personnel soit écarté. Il s'agit d'une précaution d'intérêt public évident. L'outil informatique est une ressource clé de l'administration. Le personnel doit pouvoir y accéder sans subir de perturbations.

² <http://ge.ch/etatemployeur/partenaires-sociaux> (bas de page)

<http://ge.ch/dfmiope/010903-diffusion-des-informations-par-les-syndicats>

³ Rapport du groupe paritaire du statut sur le droit à l'information et l'exercice des droits syndicaux – janvier 2000.

Travaux sur l'utilisation des ressources informatiques et dispositions réglementaires (art. 23A du règlement RPAC, B 5 05.01 et autres) – juillet 2008.

Ce même considérant prévoit encore que chaque membre du personnel de l'Etat est en droit de ne pas accepter une information non désirée, selon son libre-arbitre, de la part de groupements externes à l'administration, quand bien même ceux-ci se donnent pour vocation de défendre son intérêt.

Un autre considérant fait état de la prise de position des préposées cantonales à la protection des données et à la transparence qui avaient été interpellées afin que la décision soit conforme aux intérêts en jeu. Leur aval conforte l'approche arrêtée.

Enfin, faut-il le rappeler, tout cela s'est fait dans la concertation (mise en place de groupes de travail incluant des représentants des associations du personnel) et la transparence.

L'avancement des travaux a fait l'objet d'informations régulières lors des rencontres entre la délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines et les associations représentatives du personnel entre autres.

Tout le processus s'est déroulé « dans le cadre du partenariat social » comme le rappelle le dernier considérant de l'arrêté, soulignant l'attention que le Conseil d'Etat y porte.

La motivation même de l'arrêté met en évidence qu'il n'existe aucune volonté quelconque de s'en prendre à la liberté d'information garantie par l'ordre juridique et les droits fondamentaux.

La possibilité donnée d'utiliser la messagerie professionnelle selon des modalités raisonnables et motivées, la présence sur une page Internet de l'employeur⁴, le dispositif réglementaire définissant les droits et obligations du personnel, permettent de considérer que les associations représentatives du personnel et leurs membres jouissent d'une liberté d'information non entravée.

Face à une mise en œuvre contestée de l'arrêté dans un cas récent, il n'est pas question d'une interprétation extravagante donnée par l'office du personnel de l'Etat d'un dispositif clair, mais bien plutôt d'une mise en garde relative à la diffusion non conforme aux modalités prévues et agréées. En effet, il ne peut être accepté que la messagerie de l'Etat fasse l'objet d'une appropriation latente, alors que seule la facilitation de la diffusion de l'information auprès des membres des représentants du personnel est autorisée. C'est se méprendre que d'invoquer la liberté d'information, laquelle n'est en aucune manière contestée, sa limitation, là où il n'est question que d'une mesure de préservation des ressources de l'Etat et du respect dû aux

⁴ <http://ge.ch/etatemployeur/partenaires-sociaux>, en application d'un arrêté du Conseil d'Etat du 17 janvier 2001 (!), actualisé le 10 décembre 2007 et le 29 juin 2011.

membres du personnel, sa violation, là où la règle figure dans un dispositif réglementaire discuté préalablement et non remis en cause.

Chaque régime nouveau, même fondé sur une entente et des intentions partagées, poursuivant, dans un esprit d'ouverture, un but d'adaptation aux réalités des moyens actuels de communication et devant servir, en dernier ressort, l'intérêt du personnel de l'administration, exige un temps d'adaptation et des ajustements.

Récolte de données statistiques

Il convient de se référer, en cas d'usage interne de la messagerie professionnelle, au règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC; B 5 05.01)⁵. L'alinéa 4 de son article 23A, intitulé « Utilisation du téléphone et des ressources informatiques », prévoit « que des contrôles statistiques et non individualisés de l'utilisation des ressources informatiques par le personnel peuvent être effectués ».

Un envoi de provenance externe, utilisant les adresses professionnelles des destinataires membres du personnel de l'administration, passe par les filtres de protection et de surveillance du système informatique de l'Etat.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP

⁵ Autres dispositions identiques applicables :

- art. 21A du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE; B 5 10.04);
- art. 17 du règlement d'application de la loi sur la police (RPol; F 1 05.01);
- art. 9A du règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP; F 1 50.01).