



GRAND CONSEIL

de la République et canton de Genève

RD 1654

Date de dépôt : 19 janvier 2026

Rapport

**d'activité du préposé à la protection des données et à la
transparence pour l'année 2025**



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence



2025

RAPPORT D'ACTIVITÉ

PPDT | PRÉPOSÉ CANTONAL À LA PROTECTION DES DONNÉES ET À LA TRANSPARENCE

Protection des données et transparence • Boulevard Helvétique 27 • 1207 Genève
Tél. +41 (22) 546 52 40 • E-mail ppdt@etat.ge.ch • <https://www.ge.ch/organisation/protection-donnees-transparence>

PPDT | PRÉPOSÉ CANTONAL À LA PROTECTION DES DONNÉES ET À LA TRANSPARENCE

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie d'État, dont la mission consiste à surveiller l'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08).

Ce texte légal poursuit deux objectifs: d'une part, favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique et, d'autre part, protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant.

Son champ d'application vise essentiellement le secteur public cantonal et communal. De la sorte, la loi est applicable aux autorités et institutions publiques cantonales, communales et intercommunales, à leur administration, ainsi qu'aux commissions qui leur sont rattachées.

Les dispositions de la loi relatives à la transparence s'appliquent encore aux personnes morales de droit privé au sein desquelles la participation financière ou le subventionnement atteint la moitié du capital social ou est égal, voire supérieur à la moitié du budget de fonctionnement, mais au minimum 50'000 CHF. Au-dessus de ce montant, une entité de droit privé qui se voit déléguer des tâches publiques est aussi soumise au volet transparence de la loi dans le cadre des activités qui lui ont été attribuées.

L'art. 56 LIPAD confie notamment à l'autorité les tâches suivantes:

- Établir et tenir à jour la liste des entités publiques soumises à la loi et des responsables désignés;
- En matière d'accès aux documents, répondre aux requêtes de médiation et, le cas échéant, formuler des recommandations à l'attention des institutions lorsque la médiation n'a pas abouti (transparence);
- Rendre des préavis et faire des recommandations aux institutions publiques sur toute question relative à la protection des données personnelles;
- Répondre à toute consultation concernant un projet législatif ou réglementaire ayant un impact en matière de transparence ou de protection des données personnelles;
- Conseiller sur des mesures d'organisation ou des procédures;
- Recenser les fichiers contenant des données personnelles traitées par les institutions publiques dans un catalogue et le mettre à jour régulièrement;
- Assister, conseiller, prendre position, informer et sensibiliser dans le domaine de la protection des données personnelles afin d'assurer une protection contre tout traitement illicite;
- Centraliser les normes et directives édictées par les institutions;
- Recourir auprès du tribunal compétent à l'encontre des décisions prises par une institution en matière de protection des données personnelles si elle est d'avis que les prescriptions légales ont été violées;
- Recueillir les avis relatifs aux réunions organisées à huis clos par les autorités et les institutions cantonales ou communales;
- Veiller à une bonne coordination avec l'archiviste d'État;
- Participer aux séances de la Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques (CCPDTA), avec voix consultative;
- Établir un rapport annuel d'activité.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE

1 CADRE JURIDIQUE	5
1.1 Plan international	5
1.2 Cadre fédéral	10
1.3 Droit genevois	10
2 ACCÈS AUX DOCUMENTS, INFORMATION DU PUBLIC ET TRANSPARENCE	12
2.1 Information d'office ou communication active	12
2.2 Information sur demande ou communication passive	13
2.3 Médiations	13
2.4 Recommandations	14
2.5 Veille législative/réglementaire relative à la transparence.....	20
2.6 Réunions à huis clos	20
2.7 Centralisation des normes et directives.....	21
3 PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES.....	21
3.1 Catalogue des fichiers traitant de données personnelles et liste des institutions publiques.....	21
3.2 Veille législative/réglementaire relative à la protection des données personnelles	23
3.3 Avis en matière de protection des données personnelles.....	28
3.4 Communication de données personnelles concernant des tiers	28
3.5 Communication de données personnelles à une corporation ou un établissement de droit public étranger	29
3.6 Traitement de données personnelles à des fins générales	29
3.7 Recommandations relatives à la protection des données personnelles	31
3.8 Vidéosurveillance.....	33

3.9 Collecte et centralisation des avis et informations	33
3.10 Contrôles de protection des données personnelles.....	33
3.11 Participation à la procédure	34
3.12 Exercice du droit de recours	34
3.13 Convention d'association à l'Accord de Schengen	35
4 RELATIONS PUBLIQUES.....	38
4.1 Fiches informatives	38
4.2 Conseils aux institutions.....	38
4.3 Conseils aux particuliers.....	38
4.4 Contacts avec les médias.....	38
4.5 Visites d'institutions publiques soumises à la loi	39
4.6 Bulletins d'information	39
4.7 Une bande dessinée pour comprendre la LIPAD.....	40
4.8 Séminaires, conférences et séances d'information	40
4.9 ThinkData	41
4.10 Jurisprudence	41
4.11 Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques	47
4.12 Privatim, Préposés latins et Groupe de travail " <i>Principe de transparence</i> "	48
4.13 Conférence Internationale des Commissaires à l'Information (CICI).....	48
5 LE RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025 EN UN CLIN D'OEIL	49
6 SYNTHÈSE	53

PRÉAMBULE

Conformément à l'art. 57 LIPAD, le Préposé cantonal établit un rapport annuel sur ses activités à l'intention du Grand Conseil, du Conseil d'État et de la Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques.

L'autorité est composée de M. Stéphane Werly, Préposé cantonal à 80% et de Mme Joséphine Boillat, Préposée adjointe à 70%, réélus le 22 juin 2023 pour un mandat au 30 novembre 2028. Le premier est en fonction depuis le 1^{er} janvier 2014, la seconde depuis le 1^{er} décembre 2017.

Les Préposés sont accompagnés dans l'exercice de leurs missions par Mme Estelle Dugast, commise administrative à 80% depuis le 1^{er} juin 2014, ainsi que par Mme Carine Allaz (conseillère en cybersécurité) et Mme Alexandra Stampfli Haenni (juriste), entrées en fonction à 50% au mois d'août 2023.

Le présent rapport d'activité a été établi en janvier 2026.

1 | CADRE JURIDIQUE

1.1 | Plan international

La Suisse est membre du Conseil de l'Europe et signataire d'instruments importants touchant les domaines de la transparence, de la protection des données personnelles et de la protection de la sphère privée.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101), conclue à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974, prévoit à son art. 8 que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (ou "Convention 108"; RS 0.235.1), signée à Strasbourg le 28 janvier 1981, entrée en vigueur pour notre pays le 1^{er} février 1998, est le premier instrument à prévoir des normes juridiquement contraignantes dans le domaine de la protection des données personnelles. Au 31 décembre 2024, 55 États (dont 8 non-membres du Conseil de l'Europe) l'ont ratifiée.

Le traité, dont l'objectif central est de lutter contre les abus dans la collecte de données personnelles, définit un certain nombre de principes qu'il appartient aux États de transposer dans leur droit interne. Un protocole additionnel (RS 0.235.11), conclu à Strasbourg le 8 novembre 2001 et entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2008, prévoit que les différentes parties mettent en place une autorité indépendante pour assurer le respect des principes liés à la protection des données et pour définir les règles concernant les flux de données transfrontaliers avec des États qui n'ont pas ratifié la Convention.

La Convention 108 et son protocole additionnel ont été révisés dans le double but de: traiter les problèmes liés au respect de la vie privée résultant de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC); améliorer le mécanisme de suivi de la Convention. Ces modifications entendent notamment renforcer la responsabilité des personnes chargées du traitement de données personnelles et clarifier les compétences des autorités de contrôle. En particulier, il s'agira pour ces dernières, en plus de leurs pouvoirs d'intervention et d'investigation, d'ester en justice et de porter à la connaissance des autorités judiciaires les atteintes à la protection des données. En outre, elles se verront confier un devoir de formation et d'information des personnes concernées, des responsables de

traitement et de leurs éventuels sous-traitants. Elles disposeront également de la faculté de prendre des décisions et de prononcer des sanctions. L'indépendance leur sera garantie: aucune instruction ne devra leur être adressée, que ce soit de la part des autorités de nomination ou d'autres autorités. C'est donc un véritable changement de paradigme qui interviendra lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur de la Convention 108 (désormais 108+), par rapport au contrôle des autorités.

Le 18 mai 2018, la 128^{ème} session ministérielle du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le Protocole d'amendement (STCE n°223) à la Convention 108 et a entériné son rapport explicatif. Le Protocole d'amendement a été ouvert à la signature le 10 octobre 2018. Dans un communiqué daté du 30 octobre 2019, le Conseil fédéral a annoncé l'avoir signé. Lors de sa séance du 6 décembre 2019, il a adopté le message relatif à l'approbation du Protocole (FF 2020 545 ss). Ce dernier a été approuvé le 19 juin 2020 par l'Assemblée fédérale (FF 2020 5559). Dans le même temps, le Conseil fédéral a été autorisé à le ratifier. Le 7 septembre 2023, la Suisse a ratifié la Convention 108+, dont l'entrée en vigueur n'est pas encore intervenue, car le nombre de ratifications nécessaires (38) n'est pas atteint à ce jour.

En 2021, le Comité consultatif de la Convention 108 a édicté des *"Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques"* (<https://rm.coe.int/t-pd-2021-3rev4fin-lignes-directrices-campagnes-politiques-fr/1680a4a3bd>) puis, l'année suivante, des *"Lignes directrices sur l'identité nationale numérique"* (<https://rm.coe.int/t-pd-2021-2rev9-fr-lignes-directrices-identite-numerique-2751-1821-338/1680a95e1f>).

En matière de protection des données personnelles, de nombreuses **résolutions, recommandations et déclarations ont été adoptées par l'Assemblée parlementaire ou par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe**, dont notamment: Résolution 1165 (1998) de l'Assemblée parlementaire sur le droit au respect de la vie privée; Recommandation 99 (5) du Comité des Ministres sur la protection de la vie privée sur Internet; Recommandation (2010) 13 du Comité des Ministres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage; Résolution 1843 (2011) 1 de l'Assemblée parlementaire sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel sur Internet et les médias en ligne; Recommandation CM/Rec (2012) 3 du Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche; Recommandation CM/Rec (2012) 4 du Comité des Ministres sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des services de réseaux sociaux; Déclaration du Comité des Ministres sur les risques présentés par le suivi numérique et les autres technologies de surveillance pour les droits fondamentaux du 11 juin 2013; Déclaration du Comité des Ministres sur le 40^e anniversaire de la Convention 108 – Sauvegarde du droit à la protection des données dans l'environnement numérique du 20 janvier 2021; Déclaration du Comité des Ministres relative à la protection du droit au respect de la vie privée des enfants dans l'environnement numérique du 28 avril 2021; Recommandation CM/Rec (2021) 8 du Comité des Ministres sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du profilage. Tous ces textes sont disponibles sur le site Internet du Conseil de l'Europe: <https://www.coe.int/fr/web/data-protection/parliamentary-assembly> et <https://www.coe.int/fr/web/data-protection/committee-of-ministers>.

Concernant la transparence, **la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement** du 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus; RS 0.814.07) est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juin 2014. Le message du Conseil fédéral du 28 mars 2012 portant approbation de ce texte et de son application, ainsi que de son amendement (FF 2012 4027), précise que ce cadre légal s'applique pareillement aux cantons qui, au moment de la ratification, disposaient déjà de leur propre loi sur la transparence. En vertu de l'art. 10g al. 4 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), le droit cantonal régit les demandes

d'accès aux informations sur l'environnement adressées aux autorités cantonales. Par ailleurs, le message précité indique, en lien avec l'application de l'art. 10g al. 4 LPE, que les conditions énoncées dans le traité doivent être respectées. Par conséquent, les cantons qui n'ont pas encore adapté leur règlement sont tenus de le faire et d'autoriser l'accès aux informations sur l'environnement par analogie avec les dispositions de la LTrans et de la LPE. En revanche, la Suisse n'a pas signé la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, conclue le 18 juin 2009 (**Convention de Tromsø**), en raison du fait qu'à l'époque, nombre de cantons ne consacraient pas le principe de publicité, ce qui n'est pas compatible avec le traité. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître à toute personne le droit d'accès aux documents officiels détenus par les autorités publiques sans discrimination et indépendamment du statut du demandeur ou des motifs qui le poussent à demander l'accès. Ce texte est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2020.

S'agissant du **droit de l'Union européenne**, la Suisse (et donc le canton de Genève), du fait de sa participation à l'Espace Schengen (espace de libre circulation dans le cadre duquel les contrôles aux frontières intérieures des États membres sont supprimés), est également concernée par les règles relatives au traitement des données personnelles dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de droit des étrangers.

L'Accord d'association avec l'Union européenne, signé par la Suisse le 26 octobre 2004 (RS 0.362.31), est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008. En matière d'entraide pénale, notre pays s'est engagé à mettre en œuvre les normes applicables dans l'Union européenne.

La Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (JO L 119 du 4 mai 2016, pp. 89 ss), entrée en vigueur le jour suivant sa publication au Journal officiel, constitue un développement de l'acquis de Schengen. Transposée dans notre pays, elle a abrogé la décision-cadre de 2008 (2008/977/JAI) qui régissait uniquement l'échange de données transfrontalier et non leur traitement à l'intérieur des États. Elle s'applique aux transferts de données à travers les frontières de l'Union européenne et fixe, pour la première fois, des normes minimales pour le traitement des données à des fins policières au sein de chaque État membre. Les nouvelles règles ont pour but de protéger les individus, qu'il s'agisse de la victime, du criminel ou du témoin, en prévoyant des droits et limites clairs en la matière – incluant des garanties et des mesures de prévention contre les menaces à la sécurité publique, tout en facilitant une coopération plus aisée et plus efficace entre les autorités répressives. Les pays de l'Union européenne ont bénéficié de deux ans pour transposer les dispositions de la Directive (UE) 2016/680 dans leur législation nationale. Le 31 août 2016, le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce nouveau texte (FF 2017 6887). Il a chargé le Département fédéral de justice et police d'intégrer les modifications nécessaires dans la révision en préparation de la loi fédérale sur la protection des données. Le 28 septembre 2018, le Parlement a adopté l'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la Directive (UE) 2016/680 (FF 2018 6129 s.). Le délai référendaire a expiré le 17 janvier 2019 sans avoir été utilisé (RO 2019 357). L'échange de notes du 1^{er} septembre 2016 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la Directive (UE) 2016/680 est entré en vigueur le 18 janvier 2019 (RS 0.362.380.079). La loi fédérale sur la protection des données personnelles dans le cadre de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine pénal du 28 septembre 2018 (LPDS; RS 235.3), entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, a été abrogée le 1^{er} septembre 2023, lorsque la législation sur la protection des données entièrement révisée est entrée en vigueur (voir ci-dessous).

La Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et

la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO L 119 du 4 mai 2016, pp. 132 ss), entrée en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel, prévoit le transfert, par les transporteurs aériens, de données des dossiers des passagers de vols extra-UE et le traitement de ces données, notamment leur collecte, leur utilisation, leur conservation et leur échange. Ces données des dossiers passagers ne pourront être traitées qu'à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ou encore d'enquêtes et de poursuites en la matière. Là encore, les États membres disposaient d'un délai de deux ans pour transposer ce texte dans leur droit national. Directement basé sur cette Directive, le projet de loi fédérale sur le traitement des données relatives aux passagers aériens pour la lutte contre les infractions terroristes et les autres infractions pénales graves (P-LDPa) a été mis en consultation par le Conseil fédéral le 13 avril 2022 jusqu'au 31 juillet 2022. Le P-LDPa vise à autoriser la Suisse à traiter systématiquement les données PNR ("*Passenger Name Record*"), afin que les autorités fédérales et cantonales puissent prévenir la commission d'attentats terroristes et d'autres infractions pénales graves, ainsi que mener des enquêtes et des poursuites en la matière. Les données PNR comprennent notamment le prénom, le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et les modes de paiement des passagers aériens. Il faut savoir que les compagnies aériennes qui desservent l'Union européenne, les États-Unis ou le Canada depuis la Suisse doivent transmettre ces données au pays de destination. Au niveau international, 62 pays, dont tous les États membres de l'Union européenne, ont mis en place un service chargé d'évaluer ces données pour lutter contre le terrorisme et la grande criminalité. Or, actuellement, la Suisse ne peut pas utiliser elle-même ces données, car elle ne dispose d'aucune base légale. Le P-LDPa entend précisément remédier à cette situation, en faisant de fedpol l'unité nationale chargée du traitement des données relatives aux passagers aériens, soit l'Unité d'information passagers. Suite à la procédure de consultation, le Conseil fédéral a apporté des modifications au P-LDPa, notamment en renforçant les aspects liés à la protection des données par la réduction de la durée de conservation des données et leur pseudonymisation un mois après leur introduction dans le système. Il a adopté le message relatif à la loi le 15 mai 2024 et l'a transmis au Parlement. Ce dernier a adopté la loi sur les données relatives aux passagers aériens lors du vote final le 21 mars 2025. Une fois le délai référendaire écoulé, la loi et l'ordonnance correspondante entreront probablement en vigueur à la fin de l'année 2026. De plus, le Conseil fédéral a adopté un projet de mandat de négociations pour la conclusion d'accords relatifs à l'échange de données PNR avec des États non-membres de l'Union européenne (UE). Les négociations avec l'UE sur un tel accord ont quant à elles déjà commencé.

Outre les deux directives susmentionnées, l'Union européenne a adopté **le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE** (Règlement général sur la protection des données, **RGPD**, JO L 119 du 4 mai 2016, pp. 1 ss). Les nouvelles règles, qui créent un niveau élevé et uniforme de protection des données à travers l'Union européenne, incluent des dispositions sur le droit à l'oubli, le consentement clair et explicite de la personne concernée quant à l'utilisation de ses données personnelles, le droit de transférer ses données vers un autre fournisseur de services, le droit d'être informé en cas de piratage des données, la garantie que les politiques relatives à la vie privée soient expliquées dans un langage clair et compréhensible, de même que des amendes allant jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial total d'une entreprise, dans le but de décourager la violation de ces règles.

Le RGPD s'applique entre autres au traitement des données à caractère personnel relatives à des personnes concernées qui se trouvent sur le territoire de l'Union par un responsable du traitement ou un sous-traitant qui n'est pas établi dans l'Union, lorsque les activités de traitement sont liées: a) à l'offre de biens ou de services à ces personnes concernées dans l'Union, qu'un paiement soit exigé ou non desdites personnes; ou b) au suivi du comportement

de ces personnes, dans la mesure où il s'agit d'un comportement qui a lieu au sein de l'Union (art. 3 al. 2).

En vertu de l'art. 45 al. 1 RGPD, un transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers peut avoir lieu lorsque la Commission européenne a constaté par voie de décision que le pays tiers assure un niveau de protection adéquat. C'est ce qu'elle a fait pour la Suisse en date du 26 juillet 2000 (JO L 215 du 25 août 2000, p. 1) et qu'elle a confirmé dans un rapport du 15 janvier 2024. Le 26 juillet 2000, elle a également reconnu les principes de la "*sphère de sécurité*" ("*Safe Harbor*") publiés par le ministère du commerce des Etats-Unis. Dans un jugement du 6 octobre 2015 (cause C/362/14, Maximilian Schrems contre Data Protection Commissioner), la Cour de justice de l'Union européenne a pourtant invalidé l'accord de protection des données conclu entre l'Europe et les Etats-Unis. En effet, selon elle, ce dernier n'offrait pas une protection suffisante en cas de transfert de données des citoyens européens sur le territoire américain. Le 8 juillet 2016, les États membres de l'Union européenne ont approuvé l'accord dit "*Privacy Shield*" ("*bouclier de protection de la vie privée*"), qui encadre désormais le transfert des données personnelles des citoyens européens vers des centres de données ("*data centers*") situés aux Etats-Unis. Le "*Privacy Shield*" vient changer plusieurs éléments du "*Safe Harbor*", en particulier concernant l'application des principes généraux de protection des données (information des utilisateurs, transfert à des tiers, rétention de données, etc.) et doit assurer une meilleure application de ces principes grâce aux moyens de recours et de résolutions des litiges qui seront à la disposition des utilisateurs. La Commission européenne l'a adopté formellement le 12 juillet 2016. Dans sa séance du 11 janvier 2017, le Conseil fédéral a déclaré cet accord (intitulé "*Swiss-U.S. Privacy Shield*") valable et applicable au transfert de données personnelles de la Suisse à destination des Etats-Unis. L'accord suisse, qui offre une protection équivalente à celle de l'accord "*Privacy Shield*" entre l'Union européenne et les Etats-Unis, prévoit la possibilité de faire appel à un ombudsman pour mener des investigations si des citoyens suisses estiment que les limites fixées au gouvernement américain en matière d'accès aux données sont dépassées. Cependant, dans un arrêt du 16 juillet 2020, la Cour a invalidé la décision 2016/1250 relative à l'adéquation de la protection assurée par le bouclier de protection des données UE/Etats-Unis. Cette décision aura des conséquences pour notre pays. Dans le cadre de son examen annuel du Swiss-US Privacy Shield et à la lumière de cette jurisprudence, le Préposé fédéral est parvenu à la conclusion que, même s'il garantissait certains droits aux personnes se trouvant en Suisse, le bouclier n'offrait pas un niveau de protection des données adéquat conformément à la LPD pour la communication de données de la Suisse vers les Etats-Unis (prise de position du 8 septembre 2020). Sur la base de cette évaluation fondée sur le droit suisse, il a par conséquent supprimé la mention "*Niveau adéquat sous certaines conditions*" pour les Etats-Unis sur sa liste des États. Étant donné que son évaluation n'a aucune influence sur le maintien du régime du bouclier de protection des données et que les personnes concernées peuvent l'invoquer tant qu'il n'est pas révoqué par les Etats-Unis, les commentaires s'y rapportant sont maintenus dans la liste des pays sous une forme adaptée. Lors de sa séance du 14 août 2024, le Conseil fédéral a décrété que le nouveau cadre pour la protection des données garantit la sécurité des échanges de données personnelles entre la Suisse et les entreprises certifiées aux Etats-Unis. Ainsi, il a ajouté dans ce contexte les Etats-Unis à la liste des États garantissant un niveau de protection des données adéquat.

A teneur de l'art. 51 al. 1 RGPD, les États membres doivent prévoir des autorités publiques indépendantes chargées de surveiller l'application du règlement, afin de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement et de faciliter le libre flux des données à caractère personnel au sein de l'Union.

Le texte est entré en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. Ses dispositions sont directement applicables sur le territoire de l'Union européenne depuis le 25 mai 2018.

Après une consultation publique, le Comité européen a adopté, le 12 novembre 2019, des lignes directrices en lien avec l'application de l'art. 3 RGPD: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_af_ter_public_consultation_en.pdf.

Un guide pratique du RGPD à l'attention des institutions publiques genevoises a été élaboré par Mes Nicolas Capt et Alexis Constantacopoulos, à la demande du Préposé cantonal. Il est disponible à cette adresse: <https://www.ge.ch/document/26252/telecharger>.

À noter enfin, s'agissant de l'Union européenne, le **Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle** et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle, JO L 2024/1689, du 12 juillet 2024, pp. 1 ss). Entré en vigueur le 1^{er} août 2024, ce texte établit des règles harmonisées pour les systèmes d'IA dans l'UE et vise à garantir une IA sûre, éthique et digne de confiance, en interdisant certaines pratiques et en imposant des exigences strictes pour les IA à haut risque.

1.2 | Cadre fédéral

La liberté de l'information est garantie à l'art. 16 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Selon cette disposition, toute personne a le droit de se renseigner auprès des sources généralement accessibles.

L'art. 13 Cst. indique que chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'il établit par la poste et les télécommunications. De surcroît, toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.

À l'échelon fédéral, deux lois distinctes régissent la transparence et la protection des données.

La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans; RS 152.3) et son ordonnance du 24 mai 2006 (OTrans; RS 152.31) s'appliquent exclusivement aux documents officiels de l'administration fédérale. Toutefois, des exceptions, mentionnées dans le texte légal de manière exhaustive, sont prévues pour quelques autorités et certains documents. La LTrans ne s'applique qu'aux documents officiels produits ou reçus par l'autorité après le 1^{er} juillet 2006 (art. 24 al. 2 LTrans).

La loi fédérale sur la protection des données du 25 septembre 2020 (LPD; RS 235.1), ainsi que l'ordonnance sur la protection des données du 31 août 2022 (OPDo; RS 235.11) et l'ordonnance sur les certifications en matière de protection des données du 31 août 2022 (OCPD; RS 235.13), sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Ces textes s'appliquent aux entreprises du secteur privé, de même qu'au secteur public relevant de la Confédération. La nouvelle réglementation vise à réaliser deux objectifs principaux: renforcer les dispositions légales de protection des données pour faire face au développement fulgurant des nouvelles technologies d'une part et, d'autre part, tenir compte des réformes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en la matière. Sur ce dernier point, la loi vise à rendre la législation fédérale compatible avec la Convention 108+ et à mettre en œuvre les exigences de la Directive (UE) 2016/680, conformément aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen. En outre, elle doit permettre de rapprocher le droit fédéral des exigences du RGPD.

1.3 | Droit genevois

La Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE; RSGe A 2 00), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013, consacre la liberté d'opinion et d'expression à son art. 28: *"1 Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de diffuser librement son opinion. 2 Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser. 3 Toute personne qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, révèle à l'organe compétent des comportements illégaux constatés de manière licite bénéficie d'une protection adéquate"*. L'art. 28 al. 2 Cst-GE ancre de la sorte au niveau constitutionnel le droit à l'accès aux documents et à la transparence dans la continuité des art. 24 et 25 LIPAD. La Constitution, qui rappelle que la transparence est un principe fondamental dans l'accomplissement des tâches publiques (art. 148 al. 2), contient plusieurs dispositions qui mettent l'accent sur la transparence de l'activité publique (art. 9 al. 3) ou celle des partis politiques (art. 51). S'agissant du droit d'obtenir des informations, des dispositions spécifiques sont réservées pour les personnes handicapées (art. 16 al. 2) et les consommateurs (art. 188). De manière générale, l'accès à l'information numérique doit être favorisé (art. 220 al. 2). L'art. 21 consacre par ailleurs le droit au respect de la sphère privée et à la protection de toute personne contre l'emploi abusif de données qui la concernent.

En date du 18 juin 2023 a été acceptée une modification de la Constitution genevoise. Le nouvel art. 21A (Droit à l'intégrité numérique) dispose à son al. 3 que *"Le traitement des données personnelles dont la responsabilité incombe à l'État ne peut s'effectuer à l'étranger que dans la mesure où un niveau de protection adéquat est assuré"*.

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08) s'applique à la transparence et à la protection des données personnelles au sein des autorités et institutions publiques genevoises. Elle s'applique encore – mais uniquement son volet relatif à la transparence à l'exception de celui concernant la protection des données personnelles – au secteur privé subventionné (art. 3 al. 2 litt. a et b et art. 3 al. 4).

La loi est complétée par le règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 21 décembre 2011 (RIPAD; RSGe A 2 08.01) et par le règlement du Pouvoir judiciaire sur l'accès aux documents et aux données personnelles du 1^{er} novembre 2021 (RADPJ; RSGe E 2 05.52).

Un avant-projet de modification de la LIPAD a été soumis à consultation entre le 6 juillet et le 17 octobre 2022. Le communiqué de presse du Conseil d'État du 6 juillet 2022 indique que *"cet avant-projet s'inspire de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, laquelle reprend les principes de la dernière génération de législations européennes en la matière. Les changements visent notamment à améliorer la transparence du traitement des données et le contrôle que les personnes peuvent exercer sur leurs données personnelles. Ils précisent et étendent les obligations des responsables de traitement, adaptent la terminologie et intègrent de nouvelles règles en matière de données génétiques et biométriques, de profilage ou encore d'analyse d'impact. Ils accordent également un pouvoir décisionnel au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence. L'avant-projet inclut par ailleurs des modifications rendues nécessaires par la pratique. Ces dernières concernent aussi bien la mise en place d'une règle de coordination en cas de demandes simultanées de transparence auprès de plusieurs institutions pour un seul et même document que l'inclusion de la Cour des comptes dans le champ d'application de la LIPAD. Une simplification de la procédure en cas de traitement à des fins générales ne se rapportant pas à la personne est également prévue, ainsi que l'inclusion des traitements de données personnelles effectués par des personnes et organismes de droit privé chargés de remplir des tâches publiques. Enfin, l'avant-projet prévoit l'exclusion des traitements de données personnelles effectués par la BCGE"*. En date du 5 juillet 2023, le Conseil d'État a fait savoir qu'il avait proposé au Grand Conseil de modifier la LIPAD. Les Préposés se sont prononcés sur ce projet le 21 juin 2023. Le Grand Conseil a adopté des modifications de la LIPAD le 3 mai 2024.

Ces dernières ne sont pas encore entrées en vigueur.

Parallèlement, une nouvelle teneur de l'art. 28 al. 7 LIPAD est entrée en vigueur le 11 janvier 2025: *"La procédure d'accès aux documents est gratuite. Le Conseil d'État 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'État 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".*

D'autres textes législatifs et réglementaires genevois intéressent les domaines de la transparence et de la protection des données personnelles, parmi lesquels méritent d'être signalés:

- La loi instituant les numéros d'identification personnels communs du 20 septembre 2013 (LNIP; RSGe A 2 09);
- La loi sur les archives publiques du 1^{er} décembre 2000 (LArch; RSGe B 2 15);
- Le règlement d'application de la loi sur les archives publiques du 21 août 2001 (RArch; RSGe B 2 15.01);
- La loi sur l'administration en ligne du 23 septembre 2016 (LAeL; RSGe B 4 23);
- Le règlement sur l'administration en ligne du 26 juin 2019 (RAeL; RSGe B 4 23.01);
- La loi sur la statistique publique cantonale du 24 janvier 2014 (LStat; RSGe B 4 40);
- Le règlement sur l'état civil du 29 novembre 2004 (REC; RSGe E 1 13.03);
- La loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs du 29 septembre 1977 (LCBVM; RSGe F 1 25);
- Le règlement relatif à la délivrance de renseignements et de documents, ainsi qu'à la perception de diverses taxes, par l'Office cantonal de la population et des migrations et les communes du 23 janvier 1974 (RDROCPMC; RSGe F 2 20.08);
- La loi sur la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients du 7 avril 2006 (LComPS; RSGe K 3 03).

2 | ACCÈS AUX DOCUMENTS, INFORMATION DU PUBLIC ET TRANSPARENCE

2.1 | Information d'office ou communication active

L'entrée en vigueur de la LIPAD, le 1^{er} mars 2002, a entraîné un changement de paradigme pour les institutions publiques genevoises, en signifiant alors la fin du principe du secret au profit de celui de la transparence. En ce sens, les institutions doivent communiquer spontanément au public les informations qui l'intéressent, sauf si un intérêt prépondérant s'y oppose (art. 18 al. 1 LIPAD; art. 4 al. 1 et 2 RIPAD).

L'information doit être donnée de manière exacte, complète, claire et rapide (art. 18 al. 2 LIPAD). Les institutions informent par des moyens appropriés à leurs ressources et à l'importance des informations à diffuser, en principe par le biais de leur site Internet (art. 18 al. 3 LIPAD; art. 4 al. 3 RIPAD). Partant, c'est d'abord aux institutions publiques cantonales, communales et intercommunales qu'il appartient de décider de la transparence des documents favorisant la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique.

S'agissant de la communication relative à leurs propres activités, les Préposés ont fait le choix de diffuser les avis, préavis et recommandations qu'ils rendent. Sur le site Internet du Préposé cantonal (<https://www.ge.ch/organisation/protection-donnees-transparence>), entièrement

remanié en 2021, figurent également les fiches informatives, les bulletins d'information, de même que les autres textes visant à sensibiliser le public et les institutions sur la mise en œuvre de la loi, notamment les pages de la bande dessinée élaborée avec Buche, ou encore les présentations qui sont faites lors des séminaires organisés par l'autorité. Pour rappel, le site de l'autorité avait été intégré sur ge.ch en 2021 et le travail d'ajout des recommandations en matière de transparence datant de l'autorité précédente (avant 2014) a été effectué en 2024. À noter qu'en 2025, en vue de l'entrée en vigueur de la nLIPAD, a été ajoutée une page dédiée à l'analyse d'impact (<https://www.ge.ch/document/prepose-cantonal-protection-donnees-transparence-analyse-risques-preliminaire-analyse-impact>), en complément de la fiche info du PPD, comportant trois documents (formulaire d'analyse de risques préliminaire et d'analyse d'impact à destination des institutions publiques genevoises soumises à la LIPAD; guide incluant un cas fictif; schéma du processus de l'analyse).

2.2 | Information sur demande ou communication passive

Ce n'est pas parce qu'un document n'a pas été publié sur Internet qu'il n'en est pas pour autant accessible au public. C'est tout l'objet des requêtes de médiation que reçoit le Préposé cantonal. En matière d'information sur demande ou de communication dite passive, le principe est le suivant: toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue par la LIPAD (art. 24 al. 1 LIPAD; art. 5 RIPAD). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies (art. 24 al. 2 LIPAD).

La demande d'accès n'est, en principe, soumise à aucune exigence de forme. Si elle n'a pas à être motivée, elle doit néanmoins contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document recherché. En cas de besoin, l'institution peut réclamer qu'elle soit formulée par écrit (art. 28 al. 1 LIPAD).

L'institution doit traiter rapidement les demandes d'accès (art. 28 al. 2 LIPAD). Si la loi et le règlement ne fixent pas de délai maximal, il faut considérer qu'un délai d'un mois satisfait à cette condition.

Le Préposé cantonal tient à relever que la LIPAD permet l'accès à des documents, et non le droit d'obtenir des renseignements. Or, il observe que les autorités et institutions publiques sont parfois sollicitées par nombre de particuliers, avocats ou autres professionnels, pour répondre à de multiples questions pouvant nécessiter un travail conséquent. Il importe alors d'identifier les documents en mains de l'institution qui peuvent répondre à la demande, ou d'examiner si un traitement informatique simple permettrait de donner satisfaction au requérant.

2.3 | Médiations

Concrètement, le Préposé cantonal est saisi par une requête écrite de médiation sommairement motivée, à l'initiative d'un requérant dont la demande d'accès à un document n'est pas satisfaite. L'autorité peut également recevoir une demande d'un tiers (ou d'une institution) concerné opposé à la communication de documents, parce qu'il est d'avis qu'elle est susceptible de compromettre des intérêts publics ou privés protégés (art. 30 al. 1 LIPAD).

Les demandes émanant de particuliers doivent toujours être analysées préalablement par l'autorité publique concernée – elles ne doivent jamais être adressées d'emblée au Préposé cantonal. Les responsables LIPAD désignés par chaque institution peuvent aussi être sollicités. Leurs noms et coordonnées figurent dans le catalogue des fichiers à l'adresse suivante: <https://www.ge.ch/document/catalogue-fichiers-du-prepose-cantonal-protection-donnees-transparence>.

La saisine du Préposé cantonal intervient dans un second temps. Le délai fixé par la loi pour adresser à ce dernier une requête de médiation est de 10 jours à compter de la confirmation écrite de l'intention de l'institution de ne pas répondre favorablement à la demande ou de n'y répondre que partiellement (art. 30 al. 2 LIPAD).

Le Préposé cantonal recueille alors de manière informelle l'avis des institutions et des personnes concernées (art. 30 al. 3 LIPAD; art. 10 al. 8 RIPAD). Avant d'entamer le processus de médiation, les participants signent un engagement à la médiation rappelant le cadre et les règles de fonctionnement. Si la médiation aboutit, l'affaire est classée (art. 30 al. 4 LIPAD). La procédure de médiation est gratuite (art. 30 al. 6 LIPAD) et strictement confidentielle (art. 10 al. 3 RIPAD). La confidentialité est l'un des principes déontologiques de la médiation, qui a pour but de favoriser la confiance et la recherche d'une entente consensuelle entre l'institution publique et le requérant (art. 10 al. 1 RIPAD).

Durant l'année 2025, 40 demandes de médiation, dont 7 initiées en 2024, émanant d'avocats (13), de journalistes (10), de particuliers (10), d'associations (5), d'un syndicat et d'une société anonymement été traitées par le Préposé cantonal et ont débouché sur les résultats suivants:

- 9 accords;
- 16 médiations n'ayant pas abouti sur un accord (16 recommandations rendues, dont une en protection des données);
- 3 retraits de la demande avant l'organisation de la séance de médiation (le requérant a obtenu satisfaction en amont de la médiation ou s'est tourné vers une autre procédure);
- 4 retraits de la demande après l'organisation de la séance de médiation (le requérant a obtenu satisfaction après la médiation, sans que cette dernière ait formellement débouché sur un accord);
- 8 requêtes en suspens au 31 décembre 2025.

2.4 | Recommandations

Si la médiation n'aboutit pas, le Préposé cantonal formule, à l'adresse du requérant et de l'institution concernée, une recommandation écrite sur la communication du document querellé (art. 30 al. 5 LIPAD). Lorsqu'il rédige une recommandation, il veille à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée (art. 10 al. 11 RIPAD).

Suite à une recommandation, l'institution concernée doit rendre une décision dans les 10 jours (art. 30 al. 5 LIPAD), délai qui n'est souvent pas respecté. Le Préposé cantonal n'est malheureusement pas toujours informé des suites données à ses recommandations, ni si celles-ci ont donné lieu à un recours, ce qui rend le suivi relativement complexe. De plus, il réitère son souhait que l'institution motive suffisamment son refus de donner le document. Il n'est en effet pas acceptable de faire uniquement référence au texte légal pour refuser de donner accès au document considéré.

En 2025, le Préposé cantonal a rédigé 15 recommandations (dont 5 issues de médiations s'étant déroulées en 2024), soit 10 concluant à la transmission (partielle ou complète) du ou des documents sollicités (7 recommandations suivies, 1 partiellement suivie), 2 non suivies, et 4 au maintien du refus (4 recommandations suivies); dans un cas, il n'a pas pu rendre de recommandation, l'institution lui ayant refusé l'accès aux documents sollicités.

- **Recommandation du 6 janvier 2025 – Demande d'accès au nom d'une entreprise ayant signé un contrat avec les Services industriels de Genève (SIG)**

X., journaliste, sollicitait l'accès au nom (qu'il n'entendait pas divulguer) d'une entreprise vaudoise ayant signé un contrat avec les SIG, dans le cadre d'une mission de service public. Le Préposé cantonal a estimé qu'il existait un intérêt public à savoir qu'une entreprise mandatée par une

institution publique genevoise aurait, dans ce cadre, employé des femmes portant un signe religieux, en violation de la loi sur la laïcité de l'État du 26 avril 2018 (LLE; RSGe A 2 75). Pour lui, le mandataire possédait certes un intérêt privé à garder l'anonymat (afin de garantir la protection de sa personnalité), lequel devait toutefois céder le pas face à l'intérêt public exposé. Cela étant, X., comme tout journaliste, doit se conformer à la Déclaration des devoirs et des droits d'ude la journaliste, des 21 décembre 1999/5 juin 2008 et aux Directives d'application. Le Préposé cantonal a relevé que si X. entendait rédiger un article mettant en cause l'entreprise concernée, il devra, selon les règles déontologiques qu'il a lui-même reconnues et signées, donner à la précitée la possibilité de prendre position, laquelle pourra alors, cas échéant, s'opposer à la publication par les moyens idoines prévus par le code civil. L'institution publique a suivi la recommandation.

- Recommandation du 7 janvier 2025 – **Demande d'accès à un contrat conclu entre la Poste et la commune d'Avusy**

X., journaliste, désirait que lui soient remis tous les "documents (contrats, mandats, accords entre votre commune et La Poste suisse) qui règlent les droits et obligations des partenaires (La Poste et votre commune) pour l'exploitation de cette filiale postale". Il expliquait en avoir besoin dans le cadre de la préparation d'une émission. En premier lieu, le Préposé cantonal a considéré que la commune, en concluant un contrat avec la Poste portant sur la fourniture de services postaux et de paiement, avait agi dans l'accomplissement de ses tâches publiques (au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD), consistant à assurer à ses communiens un service essentiel. Partant, elle ne pouvait exciper d'une clause de confidentialité générale pour échapper aux obligations qui lui incombent en vertu des règles sur la transparence contenues dans la LIPAD. Ensuite, le Préposé cantonal a constaté que la commune n'avait pas démontré en quoi le secret d'affaires (art. 26 al. 2 litt. i LIPAD) s'opposerait à la remise des documents, si bien qu'aucun élément ne lui permettait de conclure de la sorte. Qui plus est, si la commune devait estimer le contraire, il conviendrait de caviarder uniquement les passages y relatifs et non l'entier des documents, conformément au principe de proportionnalité. La commune a fait sienne la position du Préposé cantonal.

- Recommandation du 15 janvier 2025 – **Demande d'accès à une directive de l'administration fiscale cantonale (AFC)**

X. sollicitait l'accès à tout document faisant état de la pratique de l'AFC quant aux situations justifiant l'intervention de la Direction du contrôle dans un dossier traité initialement par des contrôleurs. L'AFC lui avait remis un extrait de la directive n°2 de la direction du contrôle intitulée "mesures de contrôle interne", caviardée du montant seuil à partir duquel les dossiers sont soumis au directeur-adjoint par les experts-contrôleurs. Le requérant a saisi le Préposé cantonal, estimant qu'aucune exception à la transparence ne justifiait le caviardage du montant seuil, alors que l'AFC considérait que rendre le montant public serait de nature à inciter certains contribuables à prendre le risque de commettre des infractions, en imaginant que les probabilités d'un contrôle sous supervision de la direction seraient moindres. Le Préposé cantonal a retenu que même s'il s'agit d'une directive organisationnelle qui vise à aménager des mesures de contrôle en matière fiscale, l'on voyait mal en quoi la connaissance du seuil à partir duquel le dossier est soumis à la Direction du contrôle pourrait faciliter la soustraction fiscale ou empêcher la prévention d'infractions. Il en irait différemment de la situation où une directive fiscale préciserait à partir de quel seuil des justificatifs devraient par exemple être requis pour contrôle de déductions fiscales. La connaissance de tels seuils par le contribuable serait de nature à entraver directement l'action de l'administration. De même, l'on ne voyait pas en quoi la communication du montant seuil serait de nature à différer le prononcé du jugement au fond concernant les procédures fiscales pendantes ou sur quelles bases la procédure fiscale pourrait être suspendue du fait de cette communication, le document n'étant pas un document faisant partie de la procédure à proprement parler. L'AFC a suivi la recommandation du Préposé cantonal. La Chambre administrative a rendu un arrêt dans cette cause le 9 septembre 2025 (voir ci-dessous).

- Recommandation du 27 janvier 2025 – **Demande d'accès auprès du Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) à tous les échanges intervenus concernant une procédure menée à l'encontre de la requérante**

X. désirait, dans le cadre d'observations déposées suite à un entretien de service dont elle faisait l'objet, l'accès à tous les échanges entre diverses personnes la concernant et intervenus dans le cadre de la procédure menée à son encontre. Le DIP s'opposait à la demande, après avoir identifié qu'elle portait sur plus de 2'000 courriels qui devraient être analysés, considérant qu'il s'agissait d'un

travail disproportionné, ce que contestait la requérante. Après avoir pris connaissance d'un échantillon des courriels sollicités, la Préposée adjointe a constaté qu'un examen attentif de chaque courriel apparaissait nécessaire pour déterminer si un caviardage du document s'imposait et, le cas échéant, lequel, au vu de la présence de données personnelles de tiers, des procédures pendantes et des droits des expéditeurs et destinataires des courriels. Dès lors, l'estimation faite par le DIP du temps nécessaire à une telle analyse apparaissait plausible. Une telle recherche et analyse entraînerait un travail manifestement disproportionné au sens de l'art. 26 al. 5 LIPAD, au vu de la jurisprudence rendue en la matière.

- Recommandation du 6 février 2025 – **Demande d'accès à des documents administratifs en possession de la commune de Collex-Bossy**

X. avait requis l'accès à plusieurs documents en mains de la commune de Collex-Bossy, relatifs à un établissement propriété de cette dernière. Le Préposé cantonal a recommandé la transmission d'une convention de partenariat et de deux contrats de bail. Pour lui, l'institution publique s'étant contentée d'invoquer le secret d'affaires, sans argumenter sa position d'une quelconque manière, elle n'avait pas démontré en quoi ce dernier s'opposerait à la remise des documents. Au surplus, les documents querellés ne contenaient aucune clause de confidentialité. Concernant ensuite les procès-verbaux d'une commission du Conseil municipal, le Préposé cantonal a rappelé qu'à teneur de l'art. 10 al. 6 LAC, les procès-verbaux des séances de commissions ne sont pas publics. En l'occurrence, les procès-verbaux querellés reflétaient les opinions des commissionnaires. De la sorte, les transmettre au requérant reviendrait à amoindrir la liberté de parole de ces derniers lors des séances. Par ailleurs, un caviardage rendrait le contenu informationnel des documents déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée desdits documents. La commune a partiellement suivi la recommandation. Un recours a été introduit contre sa décision. La Chambre administrative a rendu un arrêt dans cette cause le 7 octobre 2025 (voir ci-dessous ATA/1089/2025).

- Recommandation du 25 février 2025 – **Demande d'accès auprès du Département du territoire (DT) à la liste des stations d'antennes de téléphonie mobile auxquelles un facteur de correction aurait dû être appliqué ou modifié depuis 2019**

Une association avait sollicité du Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA) la transmission et/ou la mise à disposition d'une liste précise des installations ayant fait l'objet de modifications mineures depuis fin 2019. Elle demandait également au DT qu'il lui indique selon quelle procédure les modifications mineures étaient autorisées par lui depuis 2019 et également celles apportées depuis le jugement de la Cour constitutionnelle du 12 octobre 2023 (ACST/35/2023). Enfin, pour toutes les modifications mineures intervenues depuis 2019, l'association désirait la consultation de la fiche de description technique et/ou la fiche de données spécifiques au site, de même que la réponse du SABRA à l'opérateur concerné. Le SABRA avait avancé une exception au droit d'accès, conformément à l'art. 26 al. 5 LIPAD, en raison d'un travail disproportionné, puisque le traitement de la requête impliquerait un travail de 196 heures au minimum pour lui. Le Préposé cantonal a tout d'abord rappelé, notamment, que le Tribunal fédéral avait considéré que le traitement d'une demande d'accès qui engendrerait pour l'institution un temps de travail estimé à 148 heures (tant en recherche de documents qu'en relecture et caviardage), pouvait être considéré comme entraînant un travail excessif et disproportionné. Après avoir pu prendre connaissance d'un échantillon des documents requis portant sur l'examen de 865 courriels, il a considéré ne pas avoir de motif pour remettre en question le temps calculé par le DT, de sorte que les estimations avancées par ce dernier étaient tout à fait plausibles. Il a ainsi recommandé au DT de ne pas transmettre à la requérante les documents querellés.

- Recommandation du 24 mars 2025 – **Demande d'accès à un contrat conclu entre la HES-SO Genève et une entreprise de tabac**

Une association demandait à la HES-SO Genève de lui fournir l'accès au contrat conclu en 2021 entre l'école et une entreprise de tabac dans le domaine de la recherche agronomique. La responsable LIPAD de l'institution publique avait indiqué ne pas être en mesure de fournir le document, en vertu de l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD. Après avoir pris connaissance de ce dernier, en fait un accord de confidentialité, le Préposé cantonal a rappelé que le secret d'affaires se définit comme toute connaissance particulière qui n'est pas de notoriété publique, qui n'est pas facilement accessible, dont le détenteur a un intérêt légitime à conserver l'exclusivité et qu'en fait, il n'entend pas divulguer, soit les données techniques, organisationnelles, commerciales et financières qui sont spécifiques à l'entreprise et qui peuvent avoir une incidence sur le résultat commercial et en

conséquence sur la capacité concurrentielle. Cela étant, le Préposé cantonal a constaté qu'aucun secret d'affaires ne figurait dans le document, comme son titre le suggérait d'ailleurs. De plus, le Préposé cantonal a considéré que si l'accord de confidentialité conclu entre les parties démontrait leur volonté de maintenir le contenu de leur accord dans leur sphère privée, cela ne saurait conduire à exclure la mise en œuvre, sur le document concerné, des droits d'accès conférés par la loi. Au surplus, comme le relevaient les parties, leur collaboration n'était pas allée plus loin qu'une pré-évaluation. Dès lors, le Préposé cantonal a été d'avis que l'exception tirée de l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD ne saurait fait échec au droit d'accès au document querellé. L'institution a partiellement suivi la recommandation, en accordant un accès sous la forme d'une consultation sur place. L'association a recouru contre cette décision (voir l'arrêt du 22 juillet 2025, ATA/786/2025, ci-dessous).

- **Recommandation du 28 avril 2025 – Demande d'accès à un dossier d'autorisation d'exploiter un établissement en mains du Département de l'économie et de l'emploi (DEE)**

Le Département de l'économie et de l'emploi entendait remettre à X. le dossier d'autorisation d'exploiter un établissement, partiellement caviardé. Tiers concerné, Y. s'y était opposé et avait saisi le Préposé cantonal d'une demande de médiation. Ce dernier a constaté que les deux documents querellés contenaient des informations se rapportant à Y. (personne physique) et à Z. Sàrl (personne morale de droit privé), soit des données personnelles au sens de l'art. 4 litt. a LIPAD. X. considérait avoir un intérêt légitime à la consultation, afin de pouvoir faire valoir ses droits en cas de constatation de violation de son droit à la marque. Pour le Préposé cantonal, il ne serait pas admissible qu'une personne privée cherche à interférer dans le processus de délivrance de l'autorisation d'exploiter une entreprise vouée à la restauration, au débit de boissons et à l'hébergement (art. 8 al. 1 LRDBHD), sous peine d'empiéter sur une tâche étatique. En effet, si tout un chacun demandait à vérifier les innombrables autorisations délivrées par l'État dans les divers domaines, cela reviendrait à remettre en question les tâches dévolues à l'État et paralyserait son activité. Le Préposé cantonal a remarqué que la présente requête avait trait à un litige relatif à des questions de propriété intellectuelle entre les parties. A ce propos, c'est à la juridiction idoine, soit la Cour de justice, qu'il appartient de traiter ce type de différends et non au Préposé cantonal. Ce dernier a estimé que X. était susceptible de trouver d'autres informations pour faire valoir ses potentiels droits en justice. Au surplus, il lui appartiendra de solliciter les documents querellés dans le cadre d'une action. En définitive, pour le Préposé cantonal, l'intérêt privé de Y. et Z. Sàrl apparaissait prépondérant et s'opposait à la communication des documents litigieux, en application de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD.

- **Recommandation du 5 mai 2025 – Demande d'accès à un rapport d'analyse en mains du Département du territoire (DT)**

X., qui avait reçu le rapport d'analyse concernant sa propre candidature, souhaitait en sus obtenir le rapport d'analyse complet ayant permis de déterminer le choix du locataire dans l'attribution d'une parcelle de la commune de Bardonnex. Pour le DT, le document susvisé ne serait pas soumis au droit d'accès prévu par la LIPAD, dès lors qu'il ne contiendrait pas des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD; il serait en effet en lien avec la gestion du patrimoine financier de l'État. Pour le Préposé cantonal, la question pouvait rester indécise, au regard de l'exception tirée de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD. En effet, à la lecture du document querellé, il a remarqué qu'à côté des données personnelles "ordinaires" (art. 4 litt. a LIPAD), telles que le nom ou le prénom, figuraient aussi des données personnelles sensibles au sens de l'art. 4 litt. b ch. 4 LIPAD en l'occurrence des indications sur les poursuites. Or l'exception tirée de l'art. 26 al. 2 litt. f LIPAD renvoie à l'art. 39 al. 9 LIPAD s'agissant de la possibilité de divulguer à une personne de droit privé des documents contenant des données personnelles. Cette dernière disposition requiert l'existence d'un intérêt privé digne de protection du requérant, devant être mis en balance avec l'intérêt privé des personnes au sujet desquelles lesdites données sont traitées. En l'occurrence, l'on ne voyait pas quel intérêt prépondérant du demandeur à connaître des données personnelles, y compris sensibles de tiers, pourrait l'emporter sur l'intérêt des personnes ayant fait acte de candidature à garder ces données secrètes. Au surplus, un caviardage n'entraîne pas en ligne de compte, dès lors que le contenu informationnel du document s'en trouverait déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD). Dès lors, l'exception tirée de l'art. 26 al. 2 litt. i LIPAD faisait échec au droit d'accès au document querellé.

- **Recommandation du 3 juillet 2025 – Demande d'accès à des documents en mains de naxoo SA**

X. souhaitait l'accès à plusieurs documents en mains de naxoo SA. Cette dernière estimait, principalement, ne pas être soumise à la LIPAD. Selon le site Internet de l'entreprise (<https://www.naxoo.ch/>) et celui du registre du commerce du canton de Genève (<https://app2.ge.ch/ecohrcinternet/>), naxoo SA est une société anonyme inscrite au registre du commerce de Genève. Ses actionnaires sont la Ville de Genève (51,2 %) et Sunrise SA (48,8 %). Le Préposé cantonal a constaté que, possédant 51,2 % des actions de naxoo SA, la Ville de Genève, elle-même soumise à la LIPAD (art. 3 al. 1 litt. b), exerce sur l'entreprise une maîtrise effective par le biais d'une participation majoritaire à son capital social, conformément à l'art. 3 al. 2 litt. a chiffre 1 LIPAD. De plus, en nommant 5 des 9 membres du Conseil d'administration de naxoo SA, la Ville de Genève exerce également une maîtrise effective sur l'entreprise par le biais de la délégation, en son sein, de représentants en position d'exercer un rôle décisif sur la formation de sa volonté ou la marche de ses affaires (art. 3 al. 2 litt. a chiffre 3 LIPAD). Il fallait donc considérer que naxoo SA est soumise à la LIPAD. S'agissant de l'accès aux documents querellés, le Préposé cantonal n'a pas pu se prononcer, puisque naxoo SA lui a refusé l'accès aux documents requis, malgré le texte clair de l'art. 10 al. 4 RIPAD. Sans connaître le contenu des documents, il était impossible de rendre une recommandation quant à leur éventuel caractère public.

- **Recommandation du 15 juillet 2025 – Demande d'accès à des documents en mains de la commune de Vandœuvres**

X. sollicitait l'accès auprès de la commune de Vandœuvres à divers documents relatifs à de potentielles irrégularités commises par une ancienne employée de la commune. Certains des documents querellés avaient déjà fait l'objet d'une recommandation du 16 septembre 2024 du Préposé cantonal, dont il convenait de ne pas s'écarter, en l'absence de faits nouveaux. S'agissant des autres documents requis, un intérêt privé prépondérant (sphère privée de l'ancienne employée) s'opposait à la transmission. X. désirait par ailleurs le procès-verbal de la commission Finances et gestion du 9 avril 2025. A cet égard, le Préposé cantonal a retenu que ladite séance n'était certes pas publique (art. 10 al. 5 LAC), mais pas à huis-clos non plus. Dès lors, conformément à l'art. 6 al. 2 LIPAD et à la jurisprudence de la Cour de justice relative à la publicité des séances du Comité de la CPEG, le procès-verbal d'une telle séance est en principe accessible. Par contre, il a retenu que le nom ou la fonction des personnes dont les propos sont rapportés devaient être caviardés afin que leur avis ne soit pas rendu public et le processus décisionnel respectés, tout comme les éléments concernant des personnes autres que le requérant (l'ex-comptable ou des membres du personnel notamment) afin de respecter leurs données personnelles et leur sphère privée. La commune a suivi la recommandation.

- **Recommandation du 31 juillet 2025 – Demande d'accès à un rapport de la commission de renouvellement de la HES-SO Genève, ainsi qu'aux objectifs fixés aux professeurs associés de la HEG pour la période quadriennale à venir**

X., professeur à la HES-SO Genève, avait vu son contrat renouvelé conditionnellement. Il désirait accéder au rapport de la commission de renouvellement le concernant et aux objectifs fixés aux professeurs associés de la HEG pour la période de 4 ans à venir. L'institution publique avait refusé, arguant notamment que le rapport, confidentiel, était exclusivement destiné à la directrice générale et que les objectifs personnalisés contenaient des données personnelles de tiers. Il n'était pas contesté que le rapport querellé contenait des appréciations concernant la qualité du travail effectué par X., sur lesquelles s'était fondée la directrice générale pour décider du renouvellement conditionnel de son contrat. A cet égard, le demandeur possédait un intérêt privé digne de protection à l'accès à ses données personnelles. Il convenait de mettre cet intérêt en balance avec celui des membres de la commission à leur sphère privée. Le Préposé cantonal ne voyait pas en quoi la transmission du rapport compromettrait durablement le bon fonctionnement du mécanisme de renouvellement en dissuadant à l'avenir les collaborateurs de siéger au sein de ces commissions ou de s'exprimer avec la liberté nécessaire à l'évaluation objective du personnel. En effet, ces derniers, agissant dans le cadre de leur activité professionnelle, devaient être conscients que leurs avis puissent être communiqués à la personne concernée. Pour le Préposé cantonal, seule la motivation des conclusions du rapport pourrait permettre au requérant de comprendre la décision rendue à son encontre et de s'y opposer. Peu importe à cet égard que la direction lui ait immédiatement fait part de l'intégralité des conclusions dudit rapport dans sa décision. En conclusion, l'intérêt privé des membres de la commission devait s'effacer devant l'intérêt privé du demandeur à obtenir le document. En revanche, s'agissant des objectifs fixés aux professeurs associés de la HEG pour la période des quatre ans à venir, le Préposé cantonal a partagé l'avis de la HES-SO Genève, dès lors qu'ils avaient été personnellement fixés aux collègues de X., dans le

cadre d'entretiens individuels d'évaluation. Ces documents contenaient de nombreuses données personnelles. Ils exposaient notamment des attentes individualisées de la HES-SO Genève, en lien avec les fonctions spécifiques exercées, les axes de progression, la performance antérieure ou encore les compétences professionnelles. Ces objectifs individualisés s'inscrivaient dans le cadre du dossier administratif de chaque membre du personnel, en tant qu'éléments liés à la gestion du personnel. Pour le Préposé cantonal, ces éléments relevaient de la relation de travail et touchaient à la sphère privée des personnes concernées. En conséquence, il a été d'avis que l'intérêt du requérant à obtenir ces informations devait s'effacer devant l'intérêt des personnes concernées à la protection de leur vie privée. La HES-SO Genève a suivi la recommandation.

- Recommandation du 29 septembre 2025 – **Demande d'accès à tous les échanges tenus entre le père de l'enfant de la requérante, respectivement son avocat, avec la Direction de l'école où était scolarisé ledit enfant**

X. requerrait l'accès à deux courriers écrits par le père de son enfant à la directrice de l'école où l'enfant était scolarisé. Le DIP a refusé l'accès aux documents requis, invoquant l'exception de la protection de la sphère privée et familiale prévue par l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD. La Préposée adjointe a relevé que les courriers requis contenaient en effet des éléments relatifs à la sphère privée et familiale de la requérante, du père de l'enfant et de l'enfant. En cas de demande d'accès par un citoyen non concerné (et bénéficiant ainsi uniquement de l'intérêt public à la transparence, tel que le prévoit l'art. 24 al. 1 LIPAD), la protection de la sphère privée ou familiale des personnes concernées s'oppose à l'accès requis, l'exception de l'art. 26 al. 2 litt. g trouvant application. La qualité de mère de l'enfant concerné de X. n'étant pas déterminante sous l'angle du volet transparence de la LIPAD, se posait la question si un droit d'accès aux courriers pouvait se fonder sur d'autres dispositions de la LIPAD. En l'espèce, du fait que la requérante est la représentante légale de l'enfant concerné, elle bénéficiait d'un droit d'accès à son dossier et aux données personnelles de l'enfant, sauf intérêt prépondérant s'y opposant. Le DIP avait d'ailleurs accepté de donner accès à X. à l'ensemble du dossier concernant son fils (et donc aux données personnelles de ce dernier), à l'exception des deux courriers querellés. A cet égard, il a été retenu par la Préposée adjointe que l'on voyait mal quel intérêt prépondérant s'opposerait à l'accès, puisque le DIP avait donné accès aux réponses apportées aux courriers requis et que les seules données personnelles sensibles y figurant concernent l'enfant de la requérante, données dont cette dernière a connaissance. Le DIP a suivi la recommandation.

- Recommandation du 6 octobre 2025 – **Demande d'accès à un rapport d'évaluation du service d'autorisation et de surveillance de l'accueil de jour (SASAJ)**

Le SASAJ a établi un rapport d'évaluation suite à un événement intervenu dans un lieu d'accueil de jour. Les parents de l'enfant concerné par l'événement ont sollicité auprès du DIP l'accès au rapport, accès auquel le DIP entendait donner une suite favorable. Le lieu d'accueil de jour s'est opposé audit accès, invoquant l'application de l'art. 26 al. 2 litt. d, e f et j LIPAD. Le Préposé cantonal a retenu que le fait que le rapport ait été potentiellement joint à une procédure judiciaire pendante n'était pas de nature à l'exclure du champ d'application de la LIPAD, car il n'avait pas été établi dans le cadre de la procédure judiciaire. De plus, à sa lecture, l'on ne voyait pas les éléments qui seraient de nature à compromettre le déroulement d'une enquête ou à rendre inopérantes des restrictions d'accès liées au droit de procédure. S'agissant de la protection des données personnelles de tiers, le Préposé cantonal a retenu que la remise du rapport du SASAJ permettrait aux parents de comprendre comment la situation avait été traitée tant par le lieu d'accueil de jour que par l'autorité de surveillance, intérêt qui apparaissait en l'espèce prépondérant à celui du lieu d'accueil de jour à ce que les informations concernant le suivi de la situation ne soient pas transmises. En revanche, le rapport contenait des données personnelles de tiers qui devaient être caviardées. Le DIP a suivi la recommandation.

- Recommandation du 18 décembre 2025 – **Demande d'accès à des documents en lien avec la gestion et les décisions stratégiques de naxoo SA**

Après s'être vainement adressé à naxoo SA (voir la recommandation du 3 juillet 2025), un journaliste a déposé une requête identique auprès de la Ville de Genève. Cette dernière invoquait, péle-mêle, plusieurs arguments pour refuser d'accéder à cette demande. Elle avançait notamment que les documents susvisés ne seraient pas soumis au droit d'accès prévu par la LIPAD, dès lors qu'ils ne contiendraient pas des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD; ils seraient en effet en lien avec la gestion du patrimoine financier

de l'État. Pour le Préposé cantonal, la Ville de Genève n'a pas démontré en quoi elle agirait comme un particulier dans la gestion de naxoo SA. Faute d'explications convaincantes à cet égard, elle devait supporter les conséquences du défaut de preuve et l'argument avancé pour refuser l'accès devait être rejeté. Ensuite, l'institution publique serait en droit d'invoquer les exceptions de l'art. 26 al. 2 litt. i et j LIPAD. Or, puisqu'elle se contentait d'invoquer ces lettres sans amener d'explications précises, claires, complètes et cohérentes à ce propos, elle devait en supporter les conséquences. Plus étonnant, malgré le texte clair de l'art. 10 al. 4 RIPAD ("Le document dont l'accès est contesté doit, sur demande du Préposé cantonal, lui être communiqué"), la Ville de Genève a refusé de donner accès aux documents querellés au Préposé cantonal. Or, tant la Chambre administrative que le Tribunal fédéral ont confirmé le caractère obligatoire de la transmission au Préposé cantonal des documents faisant l'objet d'une requête de médiation lorsque ce dernier en a fait la demande. En définitive, le Préposé cantonal a remarqué que la Ville de Genève affichait une volonté délibérée de se soustraire à ses obligations en matière de transparence. Dès lors, et sans connaître le contenu des documents litigieux, il a jugé qu'elle n'était pas parvenue à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels.

2.5 | Veille législative/réglementaire relative à la transparence

Le législateur pose le principe d'une consultation préalable de l'autorité sur les projets d'actes législatifs ayant un impact en matière de transparence (art. 56 al. 2 litt. e LIPAD).

En 2025, le Préposé cantonal a été consulté à une reprise sur un sujet ayant trait à la transparence:

- **Projet de modification du règlement d'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (RIPAD) – Avis du 13 janvier 2025 à la Chancellerie d'État (DT)**

Le 7 janvier 2025, la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'État (DAJ) a sollicité l'avis du Préposé cantonal, dans le cadre d'une modification du RIPAD ayant comme objet de mettre en œuvre la loi 13361 et portant sur l'art. 24 RIPAD (émoluments). Les Préposés ont relevé que le système de calcul d'émolument en cas de surcroît de travail tel que prévu par le projet est plus favorable aux personnes requérantes que ce que le RIPAD prévoit actuellement, ce qu'ils saluent. Ils ont également observé à satisfaction les modifications qui prennent en compte le rôle joué notamment par les médias dans la diffusion de l'information. Finalement, ils ont émis des réserves concernant une disposition du projet selon laquelle, si la personne requérante n'a pas confirmé sa demande après que l'émolument lui a été annoncé, cette dernière est considérée comme retirée. En effet, ce retrait priverait potentiellement la personne requérante de tout accès et de tout droit de recours. Un tel résultat reviendrait à affaiblir les droits des personnes requérantes. Actuellement, ces dernières peuvent recourir à la Cour de justice contre une décision sur émolument (voir par exemple ATA/190/2021). Les Préposés ont donc suggéré que cette norme soit sensiblement modifiée et ne prévoie pas que la demande soit considérée comme automatiquement retirée faute d'acceptation de l'émolument et de son montant, mais plutôt qu'une voie de droit soit prévue en cas d'opposition au montant de l'émolument.

2.6 | Réunions à huis clos

Plusieurs dispositions de la LIPAD traitent de la question des séances qui doivent être organisées à huis clos. Sans en empêcher le principe, la loi, dans le souci de faire intervenir une certaine transparence à ce sujet, requiert que les institutions publiques qui prennent la décision d'organiser une séance à huis clos en informent le Préposé cantonal.

Cette obligation résulte des art. 11 al. 2 pour le Conseil d'État, 13 al. 2 pour les séances des services administratifs et des commissions non juridictionnelles qui dépendent du Pouvoir judiciaire, 15 al. 2 pour les exécutifs communaux et 17 al. 3 pour les établissements et corporations de droit public.

Si des séances sont bien organisées à huis clos, le Préposé cantonal n'en est que rarement informé, contrairement à ce que prévoit la loi.

En 2025, Genève Aéroport a annoncé que son Conseil d'administration et son Conseil de direction avaient traité de certains points à huis clos lors de séances entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2024, puis entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2025.

2.7 | Centralisation des normes et directives

Selon l'art. 56 al. 2 litt. c LIPAD, il appartient au Préposé cantonal de centraliser les normes et directives que les institutions édictent pour assurer l'application de l'art. 50.

Durant l'année écoulée, le Préposé cantonal n'a pas reçu de directives ou normes.

Il n'a pas non plus été consulté conformément à l'art. 50 al. 2 litt. g LIPAD (adoption de mesures d'organisation générales et de procédure).

A l'instar des années précédentes, il invite toutes les institutions publiques qui n'auraient pas rempli l'obligation d'adopter les mesures d'organisation générales et les procédures adéquates pour garantir une bonne application de la loi à le faire dans les meilleurs délais.

3 | PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

3.1 | Catalogue des fichiers traitant de données personnelles et liste des institutions publiques

L'art. 51 al. 1 LIPAD prévoit que des responsables ayant une formation appropriée et les compétences utiles doivent être désignés au sein des institutions publiques, pour y garantir une correcte application de la loi.

A teneur de l'art. 56 al. 3 litt. g LIPAD, le Préposé cantonal doit dresser, mettre à jour et rendre accessible au public la liste de ces responsables.

Depuis 2015, la liste des institutions publiques soumises à cette obligation a été réunie avec le catalogue des fichiers de données personnelles que doit également tenir le Préposé cantonal. Elle est consultable à l'adresse suivante:

<https://outil.ge.ch/chacatfich/#/catalogue/institution>.

Les responsables LIPAD, comme on les appelle communément, doivent être les premiers interlocuteurs des particuliers et des membres du personnel de leur institution. Il est important qu'ils assistent aux séminaires organisés par le Préposé cantonal et qu'ils participent, pour l'institution publique dont ils font partie, à la rédaction des normes et directives assurant une correcte application de la loi (art. 50 LIPAD).

Conformément à l'art. 43 al. 1 LIPAD, le catalogue des fichiers recense les fichiers des institutions genevoises contenant des données personnelles et donne des informations sur les catégories de données traitées (<https://outil.ge.ch/chacatfich/#/home>). Les fichiers éphémères (durée de vie n'excédant pas un an) ne recensant ni données personnelles sensibles, ni profils de la personnalité, sont exemptés de l'enregistrement au catalogue des fichiers.

Pour rappel, l'objectif poursuivi par la loi est de permettre aux citoyennes et citoyens de savoir quelles données personnelles sont traitées par les institutions publiques, le cas échéant pour faire valoir leurs droits en matière d'information, de modification, voire de radiation de données non pertinentes.

Le catalogue comprend 188 institutions publiques scindées et classées en quatre catégories, réparties de la manière suivante:

- Pouvoir exécutif, législatif et judiciaire (14 services/départements, comprenant également 116 commissions officielles réparties par départements de tutelle);
- Communes genevoises (45);
- Établissements et corporations de droit public cantonaux (47);
- Établissements et corporations de droit public communaux et intercommunaux (82).

Pour rappel, en 2016, le Préposé cantonal avait relancé les institutions publiques qui n'avaient pas encore annoncé de fichiers au moyen de deux courriers. Durant les trois années suivantes, il avait continué ses efforts pour inciter les institutions à respecter leur obligation légale qui, il faut le rappeler, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, si bien que quasiment toutes les institutions soumises à la LIPAD ont désormais déclaré leurs fichiers de données personnelles au catalogue. À ce jour, quelques institutions, dont certaines ne sont pas encore constituées ou n'ont pas encore désigné de responsable LIPAD, doivent annoncer leurs fichiers. Des rencontres seront organisées en ce sens. Par ailleurs, le Préposé cantonal entend garder à jour la liste des institutions publiques soumises à la LIPAD. A cette fin, il remercie les responsables LIPAD de lui communiquer tous les éventuels changements (créations, radiations, etc.).

En 2017, le Préposé cantonal avait commencé à traiter les services ayant un accès au fichier "Calvin" de l'OCPM pour qu'ils soient rendus visibles dans le catalogue. Il est possible de contacter notre autorité pour obtenir des informations plus détaillées sur le type de données auxquelles ils ont accès.

À noter que le Groupe interdépartemental LIPAD/RIPAD a procédé à un recensement, au sein du petit État, des traitements de données personnelles sensibles et des bases légales y afférentes sur la base des déclarations du catalogue des fichiers. Le but est d'avoir une image plus claire de l'existence (ou non) de bases légales pour ces traitements, afin de procéder, dans un second temps, à une réflexion sur la teneur que doivent avoir ces mêmes bases légales.

En 2018, à cette même fin, le Préposé cantonal s'était chargé de faire le lien avec les établissements publics autonomes et les communes. Ce travail s'est poursuivi les cinq dernières années, notamment par l'entremise de visites. Ces réflexions sur les exigences concernant la densité normative des bases légales relatives au traitement de données personnelles sensibles ont été prises en considération dans les propositions de modifications de la LIPAD.

Ce ne sont pas moins de 114 nouveaux fichiers annoncés qui ont été traités par l'autorité au cours de l'année écoulée.

	Total des autorités soumises à la LIPAD	Total des autorités ayant annoncé des fichiers	Total des fichiers annoncés	Total des accès accordés à ce type d'institutions
Pouvoir exécutif, législatif et judiciaire	14	14	620	1007
Communes	45	45	853	67
Établissements et corporations de droit	47	47*	549	82

public cantonaux				
Établissements et corporations de droit public communaux et intercommunaux	82	56*	151	11

* A noter que certaines institutions sont regroupées en une seule entité (par exemple les Hautes Écoles) et que certaines fondations ne sont pas constituées à l'heure actuelle ou n'ont pas encore de fichiers de données personnelles. L'indication détaillée est affichée dans le catalogue des fichiers.

Fin 2023, le travail de refonte de la base de données CIFE permettant la publication du catalogue des fichiers a été terminé. De nombreux tests ont été exécutés par l'OCSIN et par le Préposé cantonal pour vérifier son fonctionnement et permettre la bascule de l'ancienne base de données vers la nouvelle.

Durant l'année 2024, un travail de mise à jour et de renouvellement de l'interface publique du catalogue des fichiers avait été réalisé avec l'OCSIN pour se conformer à la nouvelle identité du site ge.ch, ainsi qu'à la nouvelle terminologie employée dans la nLIPAD. La refonte sera publiée une fois la nLIPAD et le nRIPAD entrés en vigueur.

Les équipes se sont chargées dans le même temps de corriger l'affichage correct de la sélection des types de données lors d'un accès accordé à un fichier.

3.2 | Veille législative/réglementaire relative à la protection des données personnelles

Le législateur pose le principe d'une consultation préalable de l'autorité sur les projets d'actes législatifs ayant un impact en matière de protection des données (art. 56 al. 3 litt. e LIPAD).

En 2025, le Préposé cantonal a été sollicité à 13 reprises pour rendre un avis sur un projet relatif à la protection des données:

- **Projet de règlement d'application de la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (RaLPTab)** – Avis du 13 mars 2025 au Département de la santé et des mobilités (DSM) (par mail)

Le 27 février 2025, le Département de la santé et des mobilités (DSM) a soumis au Préposé cantonal un projet de règlement d'application de la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (RaLPTab). Ce texte a comme objet, notamment, de définir les compétences cantonales pour le contrôle des produits du tabac et des cigarettes électroniques (chimiste cantonal) et le contrôle du respect de l'interdiction de vente des produits du tabac aux mineurs par le biais d'achats-tests (police cantonale du commerce et de lutte contre le travail au noir, PCTN). Après l'analyse des documents soumis, le Préposé cantonal a estimé que l'échange spontané d'informations entre les deux autorités cantonales précitées (qui ne dépendent pas du même département) n'était pas réglementé. Comme, à Genève, les compétences en la matière sont réparties entre ces deux autorités, il était donc judicieux de le préciser par l'ajout de l'alinéa 3 du Projet RaLPTab, afin que les autorités compétentes puissent échanger entre elles des données [dans les limites des art. 40 al. 1 de la loi fédérale (LPTab) et 45 de l'ordonnance fédérale (OPTab)], y compris sensibles dont elles pourraient avoir besoin pour l'accomplissement des tâches que la loi fédérale leur confère. Cet alinéa précise la possibilité qu'ont les deux autorités précitées d'échanger des informations nécessaires à la mise en œuvre de la loi fédérale; échange toutefois restreint et devant respecter les limites imposées par les art. 40 al. 1 LPTab et 45 al. 1. Au surplus, le Préposé cantonal était d'avis que le droit fédéral règle l'échange de données "vertical" entre autorités cantonales et fédérales, ainsi que l'échange "horizontal" entre les autorités compétentes de différents cantons. Finalement, il a relevé que dans l'hypothèse d'échanges "sur demande", l'art. 39 LIPAD trouverait à s'appliquer. Pour le reste, des bases légales fédérales existent et sont suffisantes.

- **Projet de règlement d'application de la loi relative aux aides financières extraordinaires de l'État destinées aux organisations non gouvernementales à Genève touchées par le gel de l'aide internationale (LAFONG)** – Avis du 9 avril 2025 au Département de l'économie et de l'emploi (DEE)

La responsable LIPAD du Département de l'économie et de l'emploi (DEE) a sollicité l'avis du Préposé cantonal, dans le cadre du projet de règlement mentionné en titre. Deux dispositions du projet ont trait à des questions de protection des données. Les Préposés ont relevé que l'art. 7 liste les pièces requises pour bénéficier de l'aide. Ils ont constaté que les éventuelles données personnelles qui seront traitées n'étaient pas des données personnelles sensibles, qu'elles apparaissaient nécessaires à la détermination des conditions de l'octroi de l'aide financière et à son contrôle, de sorte que les principes de la proportionnalité et de la finalité étaient respectés. Les données seront communiquées par les requérants eux-mêmes, de sorte que la collecte était reconnaissable. L'art. 8 al. 3 prévoit la possibilité d'une communication spontanée de données de la part du DEE et de la direction des affaires internationales au Centre d'accueil de la Genève internationale (CAGI). La transmission ne vise pas des données personnelles sensibles; ainsi, l'introduction de l'art. 8 al. 3 du projet permettait de répondre à cette exigence de base réglementaire à la communication de données personnelles à un tiers de droit privé.

- **Projet de règlement d'application de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique (RPCCA)** – Avis du 14 avril 2025 au Département de la cohésion sociale (DCS)

La responsable LIPAD du Département de la cohésion sociale (DCS) a sollicité l'avis du Préposé cantonal concernant un projet de règlement d'application de la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique (RPCCA). L'art. 4 du projet concerne le traitement et la communication de données personnelles, notamment dans le cadre de la lutte contre toutes les formes de harcèlement, les discriminations et toute autre forme d'atteinte à la personnalité. Les Préposés ont relevé que les traitements de données dont il était question visent principalement des données personnelles sensibles. Avec les bases légales formelles d'ores et déjà existantes (LED, la LIAF et la LPCCA), l'art. 4 du projet de règlement apparaissait suffisant pour répondre aux exigences de l'art. 35 al. 2 LIPAD; les Préposés ont salué le fait que les communications de données soient expressément prévues par un règlement et ne reposent pas sur une simple directive. Ils ont toutefois émis des réserves quant à des difficultés que cette disposition risque de poser au moment de son application: Faut-il un harcèlement ou une discrimination constatés pour pouvoir communiquer? Une dénonciation à l'une des institutions publiques sans autre vérification suffit-elle à justifier une communication? Il n'y a pas d'obligation de communiquer, mais un droit de le faire. Une grande marge d'appréciation demeure auprès de l'institution publique qui a connaissance d'une telle situation, ce qui est souhaitable, au vu du caractère délicat de ce type de communication. Il en va de même de la communication à l'employeur prévue par l'alinéa 3, puisque l'employeur a des obligations s'agissant de la protection de la personnalité de ses collaboratrices et collaborateurs.

- **Projet de modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC)** – Avis du 23 avril 2025 au Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF)

Le DF a requis l'avis du Préposé cantonal concernant un projet de modification du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC) qui comprend, notamment, un nouvel art. 2B sur le traitement des données personnelles. Une modification du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire B (RStCE) est également prévue, portant, entre autres, sur l'introduction d'un nouvel art. 2B, lequel a le même contenu. Dans le cadre du projet de refonte LPAC, qui avait été retiré par la suite, les Préposés s'étaient déjà prononcés, le 8 juin 2022, sans les modifications, par le biais d'un art. 9 LPAC, au regard de la densité normative exigée en cas de base légale pour le traitement de données personnelles sensibles. Il ressortait de cet avis qu'en cas de traitement de données personnelles sensibles, la tâche devait clairement être définie dans la loi. Le projet d'art. 9 LPAC ne faisait qu'insérer une délégation en faveur du Conseil d'État pour déterminer les données qui pouvaient être traitées et la manière dont le traitement devait s'effectuer. La formulation de l'alinéa 1 méritait d'être précisée et les finalités pour lesquelles des données sensibles pouvaient être traitées devaient être, indiquées. Les Préposés ont tout d'abord relevé que les traitements de données à l'art. 2B du projet de modification se rapportaient tant à des

données personnelles "ordinaires" (al. 1) qu'à des données personnelles sensibles (al. 2). Ensuite, les Préposés ont été d'avis que, s'agissant des modifications de l'art. 2B RPAC ayant trait au traitement des données personnelles sensibles, les exigences de la LIPAD seront respectées, pour autant que la nLPAC en reprenne le contenu dans son art. 2D (densité normative suffisante). S'agissant du traitement de données personnelles non sensibles, les Préposés ont constaté que l'art. 2B RPAC était conforme à la LIPAD. Ils ont cependant précisé que leur raisonnement ne pourrait nullement s'appliquer de la même manière en ce qui concerne l'art. 2B RStCE, malgré sa formulation identique prévue. Le fait qu'aucune base légale formelle n'existe encore modifiait en effet l'analyse à faire en regard des exigences de la LIPAD.

- **Projet de loi modifiant la loi sur la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter de boissons alcooliques, de produits du tabac et de produits assimilés au tabac (PL-LTGVEAT)** – Avis du 30 avril 2025 au Département de l'économie et de l'emploi (DEE)

Le Département de l'économie et de l'emploi (DEE) a sollicité l'avis du Préposé cantonal concernant un projet de loi modifiant la loi sur la remise à titre gratuit et la vente à l'emporter de boissons alcooliques, de produits du tabac et de produits assimilés au tabac du 17 janvier 2020 (RSGe I 2 25). Des modifications de la législation fédérale ayant entraîné des changements de compétence pour les autorités cantonales, notamment dans le cadre des achats-tests pour la vente d'alcool, le projet de loi a pour objet d'adapter le droit cantonal à cette nouvelle répartition des compétences. Par ailleurs, il prévoit une base légale formelle autorisant la communication de données spontanée entre les autorités cantonales compétentes en tant que cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches dans le cadre de l'application de la LTGVEAT. Pour les Préposés, cet ajout n'appelait pas de commentaire particulier.

- **Projet de modification de la loi sur l'aide aux entreprises (LAE)** – Avis du 21 mai 2025 au Département de l'économie et de l'emploi (DEE)

Le DEE souhaitait l'avis du Préposé cantonal sur un projet de modification de la loi sur l'aide aux entreprises (LAE) comprenant, notamment, l'ajout de dispositions relatives à la protection des données personnelles et à l'entraide administrative (art. 20 et 21). Il a indiqué que cette refonte permettait d'intégrer le mécanisme de cautionnement supracantonal, existant depuis plusieurs années, mais non mentionné dans l'actuel LAE, et faisait ainsi correspondre la loi à la réalité de l'octroi des aides, dont certaines sont délivrées par Cautionnement romand, la Fondation d'aide aux entreprises n'intervenant que comme l'antenne cantonale de ce dernier. L'intégration de ce mécanisme dans la loi cantonale rendait nécessaire une réorganisation de la loi et l'ajout de différents titres, chapitres et sections. Le DEE a ajouté qu'il profitait de cette refonte pour y intégrer les questions relatives aux données personnelles et à l'entraide administratives. Les nouveaux art. 20 et 21 prévoient la collecte de données personnelles et l'entraide administrative. Pour les Préposés, s'agissant de l'art. 20 en rapport avec le traitement de données personnelles sensibles, il se justifierait de clarifier dans la LAE ou la FAE, par exemple, une liste plus précise des tâches incombant à la Fondation d'aide aux entreprises, afin que les exigences requises par la LIPAD en matière de densité normative soient respectées. Pour ce qui a trait au traitement de données personnelles non sensibles, les Préposés ont constaté que les bases légales formelles d'ores et déjà existantes dans la LEA apparaissaient suffisantes pour répondre aux exigences de l'art. 35 al. 1 LIPAD. Pour l'art. 21 al. 1, les Préposés ont jugé que des précisions devraient être apportées aux types de documents que le DEE est en droit d'obtenir, partant du principe que l'exercice de sa surveillance dans ce cadre est, au demeurant, une tâche clairement définie par la loi également. Quant à l'al. 2, les Préposés ont été d'avis qu'il respecte la LIPAD, avec un bémol en cas de traitement de données sensibles, qui impose de préciser les types de traitements pour satisfaire à l'exigence de densité normative.

- **Projet de loi sur la promotion de l'audiovisuel** – Avis du 18 juin 2025 au Département de l'économie et de l'emploi (DEE)

Le Département de l'économie et de l'emploi (DEE) a requis l'avis du Préposé cantonal concernant un projet de loi sur la promotion de l'audiovisuel, qui comprend, notamment, une disposition relative à l'entraide administrative et au traitement de données personnelles (art. 45). A l'appui de cette norme, le DEE a spécifiquement indiqué qu'au vu du nombre d'acteurs intervenant dans le processus de remboursement des dépenses, il fallait prévoir la possibilité pour ces derniers de collaborer entre eux et de se transmettre les informations nécessaires à l'exécution des missions qui leur étaient confiées, tout en garantissant la transparence de cet échange d'informations et la

protection des données personnelles. Le Préposé cantonal a relevé, avant toute chose, que le DEE est chargé de la mise en œuvre de la loi d'espèce, mais qu'il en confie certaines tâches à d'autres institutions ou organismes, afin de bénéficier de leur expertise avérée dans leurs domaines d'activité respectifs. Il a décrit l'objet de l'art. 45 comme limité au processus de remboursement des dépenses, mécanisme incitatif intervenant une fois le projet réalisé. Il a constaté que ses deux alinéas se distinguaient du point de vue des acteurs potentiels en jeu, soit le demandeur qui autorise le traitement de ses données dans ce cadre (al. 1), respectivement les autorités d'exécution qui collaborent entre elles (al. 2). Dans ce cadre, le Préposé cantonal a remarqué que les données personnelles dont il pouvait être question n'étaient pas des données personnelles sensibles. Dès lors, pour les institutions publiques concernées amenées à les traiter, en regard de la protection des données personnelles et s'agissant de l'exigence de la base légale, il suffisait que l'accomplissement de leurs tâches légales le rende nécessaire (art. 35 al. 1 LIPAD). C'est pourquoi, sous cet angle, et même si la formulation de l'art. 45 est large, cette base légale semblait suffisante en termes de densité normative pour respecter les exigences imposées en la matière par la LIPAD. Le Préposé cantonal a également relevé que les situations d'entraide administrative mentionnées à l'art. 45 al. 2 n'étaient pas réglées par l'art. 39 al. 1 LIPAD. En effet, et même si l'art. 39 LIPAD ne le dit pas expressément en titre ni dans son premier alinéa, le Préposé cantonal a rappelé que cette disposition comprend les situations de communication de renseignements "sur demande", alors que l'art. 45 al. 2 concerne les échanges "spontanés" d'informations. Ce deuxième alinéa était dès lors une disposition spécifique. Ainsi, il s'agit, dans ce cadre, de respecter les principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles, notamment les exigences prévues aux art. 35 à 38 LIPAD. Cela étant, il pouvait être judicieux de corriger le titre même de l'art. 45 du PL, afin d'en respecter la systématique. Enfin, le demandeur devait être informé du fait de l'acceptation de la transmission de ses données personnelles.

- **Projet de loi sur la simplification administrative et les référentiels cantonaux des données de base des personnes (mise en œuvre du principe once only)** – Avis du 23 juin 2025 au Département des finances et des ressources humaines (DF)

En date du 30 mai 2025, le responsable LIPAD du Département des finances, ressources humaines et affaires extérieures (DF) a sollicité l'avis du Préposé cantonal, dans le cadre d'un projet de loi sur la simplification administrative et les référentiels cantonaux des données de base des personnes (mise en œuvre du principe once only). Le projet de loi (PL) introduit et met en œuvre l'objectif de simplification administrative au sein des institutions publiques en faveur des usagers et des entreprises, en dotant ces institutions des outils et référentiels de données personnelles nécessaires à l'allègement des démarches administratives. Il prévoit deux volets distincts: les référentiels cantonaux des données de base des personnes (personnes physiques, personnes morales et entreprises), et les principes et règles selon lesquels les institutions publiques ne sollicitent qu'une seule fois les données personnelles et documents nécessaires à la délivrance des prestations. Les Préposés ont relevé que le projet de loi constitue une base légale qui, à terme, pourrait couvrir l'intégralité des activités de l'administration et des institutions publiques genevoises, voire même de privés effectuant des tâches publiques. Ainsi, les traitements pourraient être potentiellement extrêmement intrusifs au niveau de la sphère privée, malgré le consentement des citoyens. C'est pourquoi, il importe que lesdits traitements soient clairement encadrés, que le consentement soit spécifique, que l'utilisation du coffre-fort numérique reste facultative pour les usagers et que la gestion des droits d'accès soit régulée avec soin. Le cycle de vie des données importe également, notamment au regard de la proportionnalité. Par ailleurs, la question de la sécurité des données est centrale dans un tel projet, tant les conséquences d'une usurpation d'identité pourraient être dommageables. Le DF a consulté les Préposés à plusieurs reprises lors de l'avancement du projet et a pris en compte les remarques formulées (notamment sur le caractère facultatif de l'usage du coffre-fort numérique, la précision du consentement, la gestion des accès, le cycle de vie des données). Plus spécifiquement, les Préposés ont encore relevé que des précisions pourraient être apportées dans le projet, s'agissant des dispositions qui s'opposeraient à certains échanges automatiques, notamment lorsqu'il s'agit de données personnelles sensibles. S'agissant des référentiels cantonaux, ils ont considéré que la notion de "personne identifiée auprès des institutions publiques" de l'art. 4 apparaît comme un critère de rattachement trop large, malgré les limitations instaurées par les droits d'accès. Finalement, ils ont insisté sur les difficultés de réalisation technique et liées à la sécurité des données du projet.

- **Projet de loi sur l'adaptation à la loi fédérale sur l'imposition du télétravail dans le contexte international** – Avis du 23 juin 2025 au Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) (par mail)

Les Préposés ont observé que le projet de loi ne visait qu'à harmoniser le droit cantonal au droit fédéral, de sorte qu'il n'appelaient pas de commentaire particulier de leur part.

- **Projet de règlement d'application de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises** – Avis du 23 septembre 2025 au Département du territoire (par mail)

Le 17 septembre 2025, le Département du territoire (DT) a requis des Préposés leur avis sur l'art. 19 du projet de règlement d'application de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises, lequel a trait aux listes d'attente cantonales pour l'attribution d'une place d'amarrage de plaisance, les échanges de place de plaisance et les changements de bateaux. La nouveauté consiste à publier cette liste, non plus de manière anonyme, mais nominativement (al. 2). En particulier, l'al. 9 prévoit que "La protection des données personnelles des plaisancières et des plaisanciers inscrits sur une liste d'attente est garantie conformément à la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001. Les données personnelles non sensibles enregistrées sur une liste d'attente, telles que les noms et prénoms des plaisancières ou des plaisanciers, peuvent être publiées ou communiquées aux tiers". Les Préposés ont considéré que seuls les noms et prénoms des plaisancières ou des plaisanciers enregistrés sur la liste pouvaient être communiqués aux tiers, à l'exception de toute autre donnée, afin de garantir le principe de proportionnalité.

- **Projet de règlement sur l'admission des fournisseurs de prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins** – Avis du 26 septembre 2025 au Département de la santé et des mobilités (DSM) (par mail)

Il s'agissait pour les Préposés de se prononcer tout d'abord sur l'art. 17 du projet de règlement sur l'admission des fournisseurs de prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins, concrétisant l'art. 33C al. 5 LS, lequel prévoit un devoir pour les fournisseurs de prestations, les assureurs et leurs fédérations respectives, de communiquer gratuitement, sur demande du Département, toutes les données nécessaires pour fixer les nombres maximaux de médecins. Les Préposés ont estimé que l'al. 1 de la norme n'était pas nécessaire, dès lors qu'il reprenait la formulation de l'art. 33C al. 5 de la loi. Si le Département entendait mentionner l'art. 55a al. 4 de la loi fédérale, il convenait de le faire à l'art. 33C al. 5 LS. Ensuite, les Préposés ont salué la formulation de l'art. 6 al. 1 litt. d du projet de règlement, évoquant la protection des données en rappelant que les fournisseurs de prestations doivent disposer d'un système de gestion de données des patients conforme aux exigences de confidentialité et de protection des données personnelles conformément aux dispositions applicables sur la protection des données et sur le secret professionnel.

- **Projet de modification de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux** – Avis du 17 octobre 2025 au Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) (par mail)

Les Préposés ont salué le fait que les dispositions prévues, relatives au traitement de données personnelles sensibles, figuraient dans une base légale formelle. Le projet ne suscitait pas d'autres considérations de leur part.

- **Projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises** – Avis du 24 novembre 2025 au Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE)

L'Office cantonal de l'économie et de l'innovation (OCEI), au sein du Département de l'économie, de l'emploi et de l'énergie (DEE), souhaitait l'avis du Préposé cantonal concernant un projet de loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises, qui comprend notamment une norme relative au traitement des données personnelles (art. 21 PL) et une autre concernant l'entraide administrative (art. 22 PL). Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité de la loi fédérale sur l'allègement des charges administratives des entreprises, du 29 septembre 2023 (LACRE; RS 930.31). Son but consiste à alléger, pour les entreprises actives dans le canton de Genève, les coûts induits par la réglementation cantonale envisagée (art. 1 PL). L'art. 21 PL prévoit, à son al. 1, que l'autorité compétente recueille et traite les données personnelles, y compris sensibles, nécessaires à la réalisation des analyses d'impact de la réglementation, conformément aux tâches qui lui sont confiées par la loi. Les Préposés ont été d'avis que les tâches considérées apparaissent clairement définies. En revanche, il s'agirait de cibler plus précisément les données personnelles

sensibles dont le traitement pourrait être envisagé ou de prévoir le consentement des entreprises concernées. L'art. 21 al. 2 PL précise que les rapports d'analyse d'impact de la réglementation rendus publics ne contiennent pas de données personnelles. Les Préposés ont salué la rédaction de cet alinéa, en ce qu'il sert à garantir qu'aucune donnée personnelle ne soit communiquée dans le cadre du rapport. L'art. 21 al. 3 PL a le mérite de fixer une limite temporelle: la finalité de traitement est réputée être réalisée lorsque le rapport de l'analyse d'impact de la réglementation est finalisé. Les Préposés ont estimé que l'entraide administrative prévue à l'art. 22 PL offre une sorte de blanc-seing à obtenir des renseignements sur une entreprise spécifique, alors même que l'objectif est d'évaluer l'impact d'une loi sur les entreprises en général. En conséquence, selon eux, il conviendrait d'ajouter un alinéa qui préciserait que, s'il est possible d'atteindre le même but avec des données anonymisées, il est exclu de transmettre des données non anonymisées.

En outre, le Préposé cantonal a été auditionné le 4 avril 2025 par la Commission législative du Grand Conseil sur le RD 1614 ("Rapport d'activité du préposé à la protection des données et à la transparence pour l'année 2024"). En date du 18 mars 2025, il a été invité par la Commission des finances du Conseil municipal de la Ville de Genève à donner son point de vue sur la motion M-1817 du 6 mars 2026 ("Comptes des entités subventionnées par la Ville de Genève: transparence!").

Le Préposé cantonal s'est aussi prononcé, par courrier, sur l'avant-projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (protection des données personnelles concernant des personnes morales par les organes fédéraux).

3.3 | Avis en matière de protection des données personnelles

En 2025, le Préposé cantonal n'a pas rédigé d'avis sur le sujet.

3.4 | Communication de données personnelles concernant des tiers

En application de l'art. 39 al. 10 LIPAD, le préavis du Préposé cantonal est requis en matière de communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé lorsque la détermination de la personne concernée sur cette communication n'a pas pu être recueillie par l'institution, parce que la demande requiert un travail disproportionné, ou lorsque la personne concernée a manifesté son opposition à ce que ses données personnelles soient transmises.

À noter que le préavis du Préposé cantonal ne doit être demandé que si l'autorité sollicitée s'est bien assurée préalablement de vérifier qu'il existait un intérêt digne de protection à la requête et que, le cas échéant, elle est arrivée à la conclusion que cet intérêt était prépondérant par rapport aux autres intérêts publics ou privés en jeu. Dans le cas où l'institution publique est prête à communiquer les données personnelles requises, mais qu'elle rencontre des difficultés à le faire parce que le travail visant à demander le consentement préalable de toutes les personnes concernées est considérable, ou parce qu'elle se trouve face à un refus de la personne sollicitée, ou encore qu'elle n'a pas réussi à la contacter, alors le préavis du Préposé cantonal doit être demandé.

2 préavis a été rendu par le Préposé cantonal en 2025:

- Préavis du 3 novembre 2025 au Département des institutions et du numérique (DIN) relatif à la requête formulée par une mère à l'Office cantonal de la détention (OCD) concernant la date de sortie de prison du père de son enfant

Le Département des institutions et du numérique (DIN) a requis le préavis du Préposé cantonal au sujet d'une demande formulée par une mère auprès de l'Office cantonal de la détention (OCD) désirant obtenir la date de sortie de prison du père de son enfant. En raison de l'impossibilité de consulter ce dernier, le préavis du Préposé cantonal est sollicité sur la question de savoir si l'OCD peut transmettre le renseignement, au vu de l'existence d'un intérêt privé jugé prépondérant. En l'espèce, les Préposés ont considéré que la requérante bénéficiait d'un intérêt digne de protection à

savoir si le père de son fils est sorti de prison ou à connaître la date de sortie de ce dernier. En effet, comme elle l'alléguait, cela lui permettra de se préparer au mieux et de respecter le cadre fixé par le SPMi. Les Préposés n'ont pas vu quel intérêt prépondérant du père s'opposerait à cette communication. Le préavis a été suivi par l'institution publique.

- **Préavis du 20 novembre 2025 à la Chancellerie d'État relatif à une requête formulée par un citoyen relative à des données personnelles de candidats à une élection du Conseil municipal de la commune de Vernier**

La responsable LIPAD de la Chancellerie d'État a requis le préavis du Préposé cantonal au sujet d'une demande formulée par un citoyen auprès du Service des votations et élections (SVE) désirant obtenir des données personnelles de candidats à une élection du Conseil municipal de la commune de Vernier, en particulier la date de signature du formulaire B-CM. En raison de l'impossibilité de consulter les personnes concernées, trop nombreuses, le préavis du Préposé cantonal portait sur la question de savoir si le SVE pouvait transmettre le renseignement sollicité au vu de l'existence d'un intérêt privé jugé prépondérant. Le Préposé cantonal a considéré que le requérant ne faisait pas valoir un intérêt digne de protection à la communication des données personnelles requises. En effet, le fait que ce dernier bénéficiait d'un droit de recours dans le cadre de l'élection dont il était question ne le mettait toutefois pas automatiquement au bénéfice d'un intérêt digne de protection à la communication, au sens de l'art. 39 al. 9 litt. b LIPAD, de toute donnée personnelle relative aux candidats. Les Préposés avaient d'ailleurs relevé, dans un avis rendu lors d'une modification de l'art. 28 LEDP, que les données personnelles ne doivent pas rester accessibles au public plus longtemps ni contenir davantage d'informations que cela n'est nécessaire au regard de leur finalité.

3.5 | Communication de données personnelles à une corporation ou un établissement de droit public étranger

Conformément à l'art. 39 al. 6 LIPAD, la communication de données personnelles à une corporation ou un établissement de droit public étranger n'est possible que si, cumulativement: a) l'entité requérante démontre que le traitement qu'elle entend faire des données sollicitées satisfait à des exigences légales assurant un niveau de protection de ces données équivalant aux garanties offertes par la loi; b) la communication des données considérées n'est pas contraire à une loi ou un règlement.

L'art. 39 al. 8 LIPAD ajoute que l'organe requis est tenu de consulter le Préposé cantonal avant toute communication.

En 2025, le Préposé cantonal a été consulté à huit reprises par l'Office cantonal de la détention.

3.6 | Traitement de données personnelles à des fins générales

A teneur de l'art. 41 al. 1 litt. e LIPAD, dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches légales, les institutions publiques sont en droit de traiter des données personnelles à des fins générales de statistique, de recherche scientifique, de planification ou d'évaluation de politiques publiques, pour leur propre compte ou celui d'une autre institution publique en ayant la mission légale, à la condition notamment que le Préposé cantonal en soit préalablement informé avec les précisions utiles sur le traitement qu'il est prévu de faire des données personnelles et sa nécessité.

En 2025, le Préposé cantonal a été informé de tels traitements à une reprise, par le Département de la cohésion sociale (DCS).

Selon l'art. 41 al. 1 litt. f LIPAD, avant d'autoriser une institution à traiter des données personnelles sensibles ou des profils de personnalité aux fins de recherche scientifique, de statistique, de planification ou d'évaluation de politiques publiques, le Conseil d'État doit requérir le préavis du Préposé cantonal.

Le Préposé cantonal a rendu 5 préavis sur la base de cette disposition en 2025:

- Préavis du 28 janvier 2025 au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) relatif à **une demande de l'Université de Genève (UNIGE) ayant trait à un traitement de données personnelles sensibles à des fins générales de recherche académique – Spatialités urbaines des personnes migrantes appartenant aux minorités sexuelles et de genre à Genève**

La responsable LIPAD du DIP a requis le préavis du Préposé cantonal au sujet d'une demande formulée par une maître-assistante à la Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève, afin de récolter des données personnelles et des données personnelles sensibles dans le cadre d'un projet académique portant sur les spatialités urbaines des personnes migrantes appartenant aux minorités sexuelles et de genre à Genève. Les données personnelles sensibles traitées ont trait à la trajectoire émotionnelle et relationnelle des personnes participant à l'étude, par leur orientation sexuelle, identité ou expression de genre. Le Préposé cantonal a rendu un préavis favorable, les conditions de l'art. 41 al. 1 LIPAD étant respectées.

- Préavis du 29 janvier 2025 au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) relatif à **une demande de l'Université de Genève (UNIGE) portant sur la création d'une nouvelle tâche de répétition de phrase visant à évaluer spécifiquement la syntaxe complexe chez les enfants atteints d'un trouble développemental du langage (TDL)**

Le préavis du Préposé cantonal était sollicité à propos d'une requête émise par une maître d'enseignement et de recherche à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève, afin de pouvoir récolter et traiter des données personnelles, ainsi que des données personnelles sensibles (diagnostics logopédiques et conditions biomédicales diagnostiquées), dans le cadre d'un projet de recherche académique portant sur la création d'une nouvelle tâche de répétition de phrase visant à évaluer spécifiquement la syntaxe complexe chez les enfants atteints d'un trouble développemental du langage (TDL). Le Préposé cantonal a rédigé un préavis favorable, estimant les conditions de l'art. 41 al. 1 LIPAD réalisées.

- Préavis du 3 mars 2025 au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) relatif à **une demande de l'Université de Genève (UNIGE) ayant trait à un traitement de données personnelles sensibles à des fins générales de recherche académique portant sur les représentations sociales de l'inceste**

Par courriel du 24 février 2025, la Direction des affaires juridiques du Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) a souhaité le préavis du Préposé cantonal au sujet d'une demande formulée par une maîtresse d'enseignement auprès de la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève (UNIGE), désirant traiter des données personnelles ainsi que des données personnelles sensibles dans le cadre d'un projet de recherche académique portant sur les "représentations sociales de l'inceste". Les Préposés ont rendu un préavis positif, les conditions de l'art. 41 al. 1 LIPAD apparaissant remplies. En effet, la collecte de ces données apparaissait nécessaire au projet de recherche puisqu'elle lui était intrinsèque; les données seront rendues anonymes, puis détruites dès que le but du traitement spécifique visé le permet et elles ne seront communiquées à aucune autre institution, entité ou personne. Seuls les résultats seront publiés sous une forme excluant la possibilité d'identifier les personnes concernées.

- Préavis du 20 mai 2025 au Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) relatif à **une demande de l'Université de Genève (UNIGE) ayant trait à un traitement de données personnelles sensibles à des fins générales de recherche académique portant sur les politiques de promotion du planning familial en Égypte**

Une Professeure auprès de l'Institut des Études genre la Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève désirait traiter des données personnelles, y compris sensibles, dans le cadre d'un projet de recherche académique portant sur les politiques de promotion du planning familial en Égypte. L'autorité a rendu un préavis positif: les données collectées étaient indispensables au projet de recherche; les fichiers audio des enregistrements seront détruits une fois le processus d'anonymisation réalisé; seule une chercheuse aura accès à ces données, ces dernières n'étant communiquées à aucune autre institution ou personne; les données seront stockées sur un serveur sécurisé de l'UNIGE ainsi que sur un disque dur externe non-connecté et crypté conservé dans un

meuble fermé au sein de l'Université, sans qu'aucune sous-traitance ne soit prévue; les résultats du traitement seront publiés uniquement sous une forme excluant la possibilité d'identifier les personnes concernées.

- **Préavis du 8 décembre 2025 à l'Université de Genève (UNIGE) relatif à une demande de l'Université de Genève (UNIGE) ayant trait à un traitement de données personnelles sensibles à des fins générales de recherche académique portant sur l'engagement du personnel éducatif du secondaire contre le racisme et le sexisme en milieu scolaire**

Par courriel du 2 décembre 2025, la Direction des affaires juridiques du Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) a sollicité le préavis du Préposé cantonal au sujet d'une demande formulée par une Professeure auprès de la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève (UNIGE), désirant traiter des données personnelles, ainsi que des données personnelles sensibles, dans le cadre d'un projet de recherche académique portant sur l'engagement du personnel éducatif du secondaire contre le racisme et le sexisme en milieu scolaire. Le Conseil d'Etat a requis le préavis du Préposé cantonal, conformément à l'art. 41 al. 1 litt. f LIPAD. Les Préposés ont constaté que les conditions de l'art. 41 al. 1 LIPAD étaient réalisées: la collecte des données apparaissait nécessaire au projet de recherche, puisqu'elle lui était intrinsèque; les données étaient pseudo-anonymisées dans un premier temps, puis anonymisées dans un délai de 6 mois à compter de leur collecte; les données n'étaient communiquées à aucune autre institution ou personne; les résultats du traitement seront publiés uniquement sous une forme excluant la possibilité d'identifier les personnes concernées.

3.7 | Recommandations relatives à la protection des données personnelles

A l'inverse des demandes d'accès aux documents concernant le volet transparence de la loi, la LIPAD ne prévoit pas de médiation en matière de droit d'accès d'une personne à ses propres données ou de prétentions y relatives.

Dans ce domaine, le Préposé cantonal a rendu 11 recommandations durant l'année écoulée. Conformément à l'art. 20 RIPAD, les Préposés ne peuvent faire état de leur recommandation tant et aussi longtemps que l'affaire est susceptible de recours et, en cas de recours, qu'elle n'est pas définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- **Recommandation du 10 mars 2025 relative à une requête en déréférencement d'une page du site internet de l'Etat de Genève contenant des données personnelles**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- **Recommandation du 27 mars 2025 relative à une requête en constatation du caractère illicite de l'atteinte**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- **Recommandation du 15 avril 2025 relative à une requête en constatation du caractère illicite de l'atteinte**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- **Recommandation du 5 août 2025 relative à une requête en suppression de données personnelles traitées par l'Office cantonal de l'enfance et de la jeunesse (OCEJ)**

Dans le cadre de l'ouverture par l'école d'un dossier pour suspicion de maltraitance, A., agissant en sa qualité de représentant légal de son fils B., avait requis du Service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ) l'accès à l'intégralité du dossier de son enfant. Dans le cadre du même complexe de faits, il souhaitait que le DIP détruise les données personnelles de son fils figurant dans quatre comptes rendus, en application de l'art. 47 LIPAD, les estimant ni pertinents ni nécessaires. La rencontre de médiation n'avait pas abouti. Le DIP s'était opposé à la destruction des quatre comptes rendus susmentionnés, car il devait en subvenir une trace, pour le cas où un nouvel épisode devait avoir lieu. La requête a été transmise au Préposé cantonal pour recommandation, au sens de l'art. 49 al. 4 LIPAD. Pour ce dernier, le principe général de l'intérêt de l'enfant et celui de précaution

imposaient de laisser une trace des faits dans le dossier de l'enfant. Il a cependant relevé que, s'agissant de la durée de conservation de l'épisode litigieux et d'un possible futur effacement, il s'imposera de se conformer à l'art. 40 LIPAD relatif à la destruction des données personnelles. Enfin, il se justifiait d'ajouter une note au dossier, tel que le prévoit l'art. 47 al. 2 litt. e LIPAD, mentionnant le classement de la procédure de maltraitance/négligence "en l'état". De même, la possibilité devait être donnée au requérant d'apporter un complément à insérer au dossier de leur enfant, afin de respecter, ainsi, au mieux les intérêts des parents. L'OCEJ a suivi la recommandation.

- Recommandation du 1^{er} septembre 2025 relative à une **requête en constatation de traitements illicites de données personnelles et en suppression et rectification de données personnelles par le Département de l'instruction publique (DIP)**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- Recommandation du 25 septembre 2025 relative à une **requête en cessation d'un traitement illicite à l'encontre du Département du territoire (DT)**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- Recommandation du 21 octobre 2025 relative à une **demande d'un père à avoir accès aux dossiers de ses fils mineurs auprès du service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ)**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- Recommandation du 23 octobre 2025 relative à une **requête en constatation d'un traitement illicite de données personnelles dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (DT)**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- Recommandation du 30 octobre 2025 relative à une **requête tendant à ce que le Service d'audit interne de l'État de Genève (SAI) mette fin à un traitement illicite de données personnelles et en supprime les effets**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- Recommandation du 6 novembre 2025 relative à une **requête en constatation d'un traitement illicite de données personnelles** dans le cadre d'une procédure administrative

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

- Recommandation du 3 décembre 2025 relative à une **requête en rectification et suppression de données personnelles contenues dans le journal social de l'Hospice général**

Affaire susceptible de recours ou non définitivement tranchée par les autorités judiciaires.

En revanche, le Préposé cantonal a pu publier la recommandation suivante:

- Recommandation du 18 juillet 2023 relative à une **requête en cessation du caractère illicite de l'atteinte**

La recommandation portait sur la durée de conservation des enregistrements de la centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL). Les requérants considéraient qu'une conservation d'une durée de 12 mois était disproportionnée et ne reposait sur aucune base légale. Les Préposés ont relevé que les données collectées n'étaient pas des données sensibles, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer une base légale spécifique. Il suffit, conformément aux art. 35 al. 1 et 36 LIPAD, que les données soient pertinentes et nécessaires à l'accomplissement des tâches légales de la police, ce qui était le cas en l'espèce. S'agissant de la durée de conservation des données, elle devait être examinée d'une part au regard des finalités pour lesquelles les

enregistrements interviennent, à savoir vérifier l'origine de l'appel, identifier la personne en danger, lutter contre les appels anonymes et, sur demande du Ministère public, dans le cadre d'une procédure pénale, et d'autre part, au regard de l'importance de l'atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées. En l'espèce, une conservation des enregistrements d'une durée de 3 mois apparaissait acceptable au vu du délai pour déposer une plainte pénale. Par contre, une conservation des données durant 12 mois semblait excessive et difficile à justifier sous l'angle de la nécessité. Dès lors, les Préposés ont recommandé de limiter la durée de conservation des enregistrements à 3 mois, sauf en cas de procédure pénale exigeant un délai de conservation plus long. La recommandation n'a pas été suivie. La décision de l'institution publique a fait l'objet d'un recours, tranché par le Tribunal fédéral.

3.8 | Vidéosurveillance

Les dispositifs de vidéosurveillance et la pose de webcams ont tendance à se banaliser. Ils peuvent pourtant entraîner des atteintes sérieuses à la sphère privée des individus si le risque de telles atteintes n'est pas perçu par les institutions et que des mesures de prévention effectives ne sont pas prises.

Si le système d'autorisations préalables n'existe pas, le Préposé cantonal doit cependant être informé de toute création et exploitation de systèmes de traitement de données personnelles, notamment ceux qui concernent la vidéosurveillance, par le biais d'une déclaration dans le catalogue des fichiers.

En 2025, aucune institution publique genevoise n'a communiqué à l'autorité avoir installé un système de vidéosurveillance.

L'autorité constate avec satisfaction que de plus en plus d'institutions publiques transmettent la liste des personnes dûment autorisées à visionner les images issues des systèmes de vidéosurveillance, conformément à l'art. 42 al. 3 litt. a LIPAD. Ainsi, en 2025, l'Université de Genève, la SFIDP, la commune de Chêne-Bourg et la Fondation La Vespérale ont fait parvenir au Préposé cantonal une telle liste. Il convient de rappeler à cet égard que la loi précise que seul un cercle restreint de personnes peut avoir accès à ces images. Selon les Préposés, trois personnes au maximum remplissent cette condition. Dans les communes par exemple, il doit s'agir d'agents municipaux.

3.9 | Collecte et centralisation des avis et informations

Selon l'art. 56 al. 3 litt. b LIPAD, il appartient au Préposé cantonal de collecter et centraliser les avis et informations que les organes des institutions publiques ou les responsables désignés au sein de ces dernières doivent lui fournir et, s'il y a lieu, de prendre position dans l'exercice de ses compétences.

En 2025, le Préposé cantonal a reçu les statistiques de la Ville de Genève concernant les demandes d'accès aux documents selon la LIPAD enregistrées en 2024.

3.10 | Contrôles de protection des données personnelles

Selon l'art. 56 al. 3 litt. c et d LIPAD, le Préposé cantonal est chargé de conseiller les instances compétentes au sein des institutions publiques sur les mesures d'organisation et les procédures à prescrire en leur sein et d'assister les responsables désignés au sein des institutions publiques dans l'accomplissement de leurs tâches.

Dans ce cadre, il a décidé, dès 2016, d'initier des contrôles concernant la protection des données personnelles auprès des institutions publiques en lien avec des fichiers annoncés ou non au catalogue. Le but de ces contrôles, menés notamment sous la forme d'interviews des personnes responsables de l'entité, est d'examiner l'activité de l'organisation, sous l'angle des dispositions légales relatives à la protection des données personnelles (art. 35 à 43 LIPAD),

plus particulièrement la collecte, le traitement, la communication, le droit d'accès, la conservation, la destruction ou l'archivage des données personnelles, et les mesures de sécurité. La démarche vise essentiellement à la sensibilisation et au respect des règles relatives à la protection des données personnelles. Le cas échéant, des propositions peuvent être formulées pour renforcer celles-ci.

Le premier contrôle s'était déroulé le 9 novembre 2016 auprès des Établissements publics pour l'intégration (EPI), le deuxième auprès de l'Hospice général (HG), en décembre 2020 le troisième auprès de l'Université de Genève (UNIGE), en décembre 2021. Le quatrième, auprès du Service intercommunal d'informatique des communes genevoises (SIACG), en décembre 2022. Le cinquième, en décembre 2023, auprès du Département de la santé et des mobilités (DSM). En 2024, le Préposé cantonal a procédé à un tel contrôle auprès de la Police cantonale, couplé avec un contrôle Schengen.

Au cours de l'année, le Préposé cantonal a pu procéder à un tel contrôle, auprès du Secrétariat des Fondations immobilières de droit public (SFIDP). Le contrôle s'est focalisé sur les mesures de sécurité des données (art. 37 LIPAD). Le Préposé cantonal a émis plusieurs recommandations (6) visant notamment à mieux sécuriser les échanges de données personnelles sensibles, renforcer la sensibilisation en matière de données personnelles des collaborateurs et à améliorer la gestion du système d'information.

3.11 | Participation à la procédure

L'art. 3C al. 1 de la loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs du 29 septembre 1977 (LCBVM; RSGe F 1 25) prévoit que les décisions prises par la Commandante de la police concernant les droits et prétentions d'une personne à l'égard de ses données personnelles contenues dans les dossiers et fichiers de police peuvent être déferées dans les 30 jours dès leur notification à la Chambre administrative de la Cour de justice.

L'art. 3C al. 3 LCBVM ajoute que cette dernière doit inviter le Préposé cantonal à participer à la procédure en cours. Dans la mesure où la décision attaquée est fondée sur l'art. 3A al. 2 LCBVM, seuls la Chambre administrative de la Cour de justice et le Préposé cantonal sont autorisés à consulter le dossier de police ou le fichier de renseignements de l'intéressé; il leur appartient de prendre les mesures nécessaires au maintien de la confidentialité des données auxquelles ils ont ainsi accès (art. 3C al. 4 LCBVM). En 2025, la Chambre administrative n'a pas fait usage de cette possibilité.

De même, cette année, la Commandante de la police n'a pas utilisé l'art. 3B al. 2 LCBVM, lequel lui offre la possibilité de consulter le Préposé cantonal s'agissant d'une requête d'accès d'une personne à l'égard des données personnelles la concernant qui sont contenues dans les dossiers et fichiers de police. Cela étant, plusieurs demandes informelles dans ce cadre sont parvenues aux Préposés.

Selon l'art. 71 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; RSGe E 5 10), l'autorité peut ordonner, d'office ou sur requête, l'appel en cause de tiers dont la situation juridique est susceptible d'être affectée par l'issue de la procédure; la décision leur devient dans ce cas opposable. En 2025, la Chambre administrative de la Cour de justice n'a pas ordonné d'appel en cause du Préposé cantonal.

Enfin, la Chambre administrative a requis les observations du Préposé cantonal dans les procédures A/1161/2024, A/1162/2024, A/1439/2024, A/894/2025, A/1793/2025, A/1371/2025.

3.12 | Exercice du droit de recours

Conformément à l'art. 56 al. 3 litt. i LIPAD, le Préposé cantonal exerce le droit de recours et de participation aux procédures prévu à l'art. 56 al. 5 et à l'art. 62, ainsi que dans les autres cas envisagés par la loi.

Selon les termes de l'art. 56 al. 5 LIPAD, si le Préposé cantonal constate la violation de prescriptions sur la protection des données, il recommande au responsable compétent d'y remédier à bref délai. Si la recommandation est rejetée ou n'est pas suivie, il peut porter l'affaire, pour prise de position, auprès des instances mentionnées à l'art. 50 al. 2 LIPAD, puis recourir contre la prise de position de ladite instance, laquelle est assimilée à une décision au sens de l'art. 4 LPA (loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985; RSGe E 5 10).

En 2025, le Préposé cantonal n'a pas rendu de recommandation en la matière, ni exercé son droit de recours.

3.13 | Convention d'association à l'Accord de Schengen

Le Système d'information Schengen (SIS) est un système électronique européen de données de recherches portant sur des personnes et des objets qui est géré conjointement par les États Schengen. Il contient des informations sur des personnes portées disparues, recherchées par la police et la justice ou frappées d'une interdiction d'entrée, ainsi que sur des objets volés (p. ex. voitures, armes). Il constitue la clef de voûte de la coopération policière et judiciaire dans l'espace Schengen. En tant que pays associé à l'espace Schengen depuis le 12 décembre 2008, la Suisse a également accès au SIS.

Le traitement de données personnelles présentant un caractère sensible doit être encadré de normes protectrices spécifiques reconnaissant des droits aux personnes, en particulier:

- Un droit d'accès aux données personnelles enregistrées, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne l'empêche;
- Un droit à la rectification ou à l'effacement par l'État signalant des données erronées;
- Un droit d'engager une action pour faire valoir les droits susmentionnés.

A teneur de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération du 13 juin 2008 (LSIP; RS 361), le maître du fichier de la partie suisse du SIS est l'Office fédéral de la police (fedpol), au sein duquel un service spécialisé – SIRENE (Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale) – en est plus particulièrement responsable (art. 8 de l'ordonnance sur la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE du 8 mars 2013; Ordonnance N-SIS; RS 362.0). C'est le bureau SIRENE qui est habilité à saisir les catégories de données dans la partie nationale du SIS (N-SIS) sur demande des services fédéraux et cantonaux concernés, soit, à Genève, les autorités cantonales de police et de poursuite pénale (art. 9 de l'ordonnance N-SIS).

Selon l'art. 55 du Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, et l'art. 69 du Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, "*Les États membres veillent à ce que les autorités de contrôle indépendantes désignées dans chaque État membre et investies des pouvoirs mentionnés au chapitre VI du règlement (UE) 2016/679 ou au chapitre VI de la directive (UE) 2016/680 contrôlent la licéité du traitement des données à caractère personnel dans le SIS*

sur leur territoire, leur transmission à partir de leur territoire et l'échange et le traitement ultérieur d'informations supplémentaires sur leur territoire. ² Les autorités de contrôle veillent à ce que soit réalisé, tous les quatre ans au minimum, un audit des activités de traitement des données dans le cadre de leur N-SIS, répondant aux normes internationales d'audit. Soit l'audit est réalisé par les autorités de contrôle, soit les autorités de contrôle commandent directement l'audit à un auditeur en matière de protection des données indépendant. En toutes circonstances, les autorités de contrôle conservent le contrôle de l'auditeur indépendant et assument la responsabilité des travaux de celui-ci. ³ Les États membres veillent à ce que leurs autorités de contrôle disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter des tâches qui leur sont confiées par le présent règlement et puissent demander conseil à des personnes ayant des connaissances suffisantes en matière de données biométriques".

Le Préposé fédéral doit veiller, en tant qu'autorité de contrôle nationale de l'utilisation du SIS par les organes fédéraux, à ce que soit réalisé, tous les quatre ans au minimum, un contrôle des traitements des données effectués dans le N-SIS par les organes fédéraux en tant qu'utilisateurs finaux du N-SIS. Les autorités cantonales de protection des données et le Préposé fédéral collaborent activement dans le cadre de leurs compétences respectives et veillent à exercer une surveillance coordonnée du traitement de données personnelles. Il appartient en particulier au Préposé fédéral d'exercer la surveillance sur le traitement des données personnelles figurant dans le SIS; il coordonne cette tâche avec les autorités cantonales de protection des données, de même qu'avec le Contrôleur européen de la protection des données, dont il est l'interlocuteur national.

De surcroît, des évaluations du dispositif en place sont faites périodiquement par des experts européens sur la base de visites sur place et de questionnaires d'évaluation. Tel a été le cas dans notre pays en 2008 (Fribourg/Tessin et Confédération), 2014 (Berne/Jura/Neuchâtel) et 2018 (Lucerne et Confédération). Il en va pareillement en 2025. Du 19 janvier au 7 mars 2025, des experts des États Schengen et de la Commission européenne se sont rendus en Suisse pour mener des inspections au sein d'institutions fédérales et cantonales et vérifier si notre pays applique correctement les prescriptions liées à Schengen, notamment sur l'utilisation du SIS et sur le traitement des données personnelles. Le rapport d'évaluation n'a pas encore été rendu.

La deuxième évaluation a donné lieu à des recommandations du Conseil de l'Union européenne:

<https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&DocumentNumber=11157%2F14&DocumentLanguage=EN>.

Il en va pareillement de la troisième évaluation. Ainsi, le 7 mars 2019, conformément à l'art. 15 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil l'Union européenne du 7 octobre 2013, cet organe a rendu une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7281-2019-INIT/fr/pdf>). Il a par exemple été suggéré à la Suisse de: mieux garantir l'indépendance totale du Préposé fédéral en abrogeant la possibilité qu'a ce dernier d'exercer une autre activité à titre secondaire; supprimer la possibilité de renvoyer le commissaire à la protection des données lucernois pour des motifs justifiés (ne se limitant pas à la faute grave); renforcer les pouvoirs d'exécution des autorités cantonales chargées de la protection des données en les habilitant à prendre directement des décisions juridiquement contraignantes; mieux garantir la totale indépendance du commissaire à la protection des données lucernois en lui permettant de nommer son propre personnel en fonction de ses propres exigences et d'exercer une réelle influence sur la proposition concernant son propre budget avant que la proposition de budget général ne soit transmise au Parlement pour discussion et adoption. Conformément à l'art. 16 al. 1 du règlement (UE) n° 1053/2013, la Suisse a bénéficié d'un délai de trois mois à

compter de l'adoption de la recommandation pour soumettre à la Commission et au Conseil un plan d'action destiné à remédier aux manquements constatés.

L'utilisation du SIS par les cantons et les communes (p. ex. police cantonale/municipale) est surveillée par les autorités cantonales chargées de la protection des données. À Genève, le Préposé cantonal peut procéder à des "contrôles Schengen".

Les experts européens ne sont pas encore venus faire un contrôle chez le Préposé cantonal pour évaluer la surveillance effectuée à ce jour dans ce domaine. Néanmoins, ce dernier a remonté aux autorités genevoises compétentes les suggestions effectuées, afin de se mettre en conformité avec elles.

Le site Internet du Préposé cantonal présente, depuis octobre 2014, une synthèse du cadre juridique applicable en la matière, ainsi qu'un lien vers la page du site du Préposé fédéral intitulée *"Accords Schengen/Dublin et vos données personnelles"*. En outre, il met à disposition une fiche informative et trois planches de bande dessinée réalisées sur le sujet.

À Genève, les offices et services dont des employés ont accès au N-SIS sont le Service d'application des peines et mesures (SAPEM), les agents de la police municipale des communes (APM), la police cantonale, l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM), la Direction générale des véhicules (DGV) et le Département des affaires étrangères (DFAE) à Genève (Mission permanente suisse), ce dernier relevant toutefois de la compétence du Préposé fédéral.

Contrôle Schengen – Audit relatif à la protection des données au sein de la Police cantonale

Le Préposé cantonal a effectué un contrôle sur la période du 12 février au 17 juin 2025, auprès de la Police cantonale de Genève, rattachée au Département des institutions et du numérique (DIN).

Le contrôle effectué portait sur le respect des prescriptions lors de l'utilisation du SIS, et en particulier sur l'utilisation du SIS par la Centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL).

En ce qui concerne les contrôles portant sur l'utilisation du SIS, une revue des logs de l'ensemble des collaborateurs de la CECAL sur la période du 1^{er} janvier 2025 au 15 mai 2025 a été effectuée. Les contrôles n'ont pas révélé de traitements inappropriés (requêtes plausibles et licites).

Participation au Groupe de coordination Schengen

Le Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'association à Schengen est une plateforme à laquelle les autorités cantonales et fédérale de protection des données, indépendantes, agissant chacune dans le cadre de leurs compétences respectives, coopèrent activement dans le cadre de leurs responsabilités et assurent la surveillance conjointe des traitements de données effectués en application de l'accord d'association à Schengen.

Il a notamment les tâches suivantes, en application de l'accord d'association à Schengen: échanger des informations nécessaires et utiles à la surveillance effective des traitements de données à caractère personnel dans le cadre des banques de données de l'espace Schengen sur le territoire suisse et leur transmission à partir de celles-ci; examiner les difficultés d'interprétation ou d'application des dispositions légales; étudier les problèmes pouvant se poser lors d'activités de surveillance ou dans l'exercice des droits de la personne concernée;

formuler des propositions ou des avis harmonisés en vue de trouver des solutions communes; soutenir et coordonner les activités de surveillance de chacun de ses membres.

L'autorité participe systématiquement aux rencontres du Groupe de coordination Schengen. Durant l'année écoulée, deux séances ont été organisées, le 26 juin et le 16 décembre à Berne.

4 | RELATIONS PUBLIQUES

4.1 | Fiches informatives

Dans le cadre de leur politique d'information active, les Préposés ont réalisé 3 fiches informatives en 2025:

- L'analyse d'impact relative à la protection des données personnelles (AIPD) (janvier 2025);
- La décision individuelle automatisée (septembre 2025);
- Accès aux procès-verbaux émis par les instances communales: Entre normes et harmonisation des pratiques (décembre 2025).

4.2 | Conseils aux institutions

En 2025, en sus des avis, préavis et recommandations d'ores et déjà évoqués, les Préposés ont répondu à 163 demandes d'institutions publiques, par courrier, mail, téléphone ou sur rendez-vous. 104 avaient trait à la protection des données personnelles, 25 à la transparence, 13 à la vidéosurveillance et 21 à des domaines autres.

4.3 | Conseils aux particuliers

En 2025, les Préposés ont répondu à 214 demandes, par courrier, mail, téléphone ou sur rendez-vous, parmi lesquelles 139 touchaient la protection des données personnelles, 38 le volet transparence, 22 la vidéosurveillance et 15 des domaines autres.

4.4 | Contacts avec les médias

Outre la conférence de presse annuelle du 17 février 2025, le Préposé cantonal a été en contact à de nombreuses reprises avec les médias ou, dans d'autres cas, ces derniers ont rendu compte de l'activité des Préposés parce qu'ils avaient été renseignés par les personnes à l'origine de demandes auprès de l'autorité.

Plusieurs publications/reportages en attestent:

- Radio Lac, 17 février 2025, <https://www.radiolac.ch/actualite/geneve/explosion-des-demandes-de-mediation-pour-les-defenseurs-de-la-transparence-a-geneve/> ("**Explosion des demandes de médiation pour les défenseurs de la transparence à Genève**");
- La Tribune de Genève, 20 février 2025, p. 9 ("**Des avocats tirent profit de la Lipad pour obtenir des documents**");
- GHI, 24 février 2025, <https://ghi.ch/articles/pour-eviter-le-tribunal-les-citoyens-devoient-de-plus-en-plus-la-loi-sur-la-protection-des> ("**Pour éviter le tribunal, les citoyens doivent de plus en plus la loi sur la protection des données**");
- Heidi.News, 22 mai 2025, <https://www.heidi.news/articles/la-caisse-de-pension-de-l-etat-de-geneve-qui-se-veut-verte-et-virtueuse-investit-dans-le-charbon#:~:text=Elle%20a%20renonc%C3%A9%20au%20p%C3%A9trole,autres%20qui%20>

[20menacent%20l%27Amazonie](#) ("*La caisse de pension de l'État de Genève, qui se veut verte et vertueuse, investit dans le charbon*")

- Le Temps, 17 juin 2025, p. 7 ("*Genève renforce sa dépendance à Microsoft*").

En outre, en 2025, les Préposés ont publié 1 article:

- Commentaire de l'art. 5 LTrans, in Gurtner Jérôme/Stoffel Martine/Cottier Bertil (éd.), Commentaire en ligne de la loi fédérale sur le principe de la transparence de l'administration, 2025, <https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bgoe5>.

4.5 | Visites d'institutions publiques soumises à la loi

Si le volume de travail requis par l'exercice de ces multiples tâches a été, comme les années précédentes, relativement conséquent, les Préposés se sont néanmoins fixés comme objectif de dégager du temps pour aller à la rencontre des institutions publiques soumises à la LIPAD, répondre à leurs questions et vérifier différents aspects relatifs à l'application de la loi (en particulier le catalogue des fichiers, la procédure d'accès aux documents et le rôle du responsable LIPAD).

Ce sont finalement 20 visites qui ont pu avoir lieu en 2025. Certaines d'entre elles sont intervenues à la demande des institutions publiques concernant des projets spécifiques, les autres à l'instigation du Préposé cantonal:

- Groupe de confiance (27 février 2025)
- Police cantonale (18 mars/16 juin 2025)
- Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (19 mars 2025)
- Hospice général (7 mai 2025)
- Département du territoire (2 juin 2025)
- Rentes genevoises (18 juin 2025)
- Fondation communale pour le logement des personnes âgées de Lancy (19 juin 2025)
- Hôpitaux universitaires de Genève (24 juillet/17 septembre 2025)
- Institut national genevois (25 juin 2025)
- Commune de Perly-Certoux (30 juin 2025)
- Fondation d'art dramatique (1^{er} juillet 2025)
- Commune d'Aire-la-Ville (2 juillet 2025)
- Transports publics genevois (27 août 2025)
- Fondation La Vespérale (1^{er} septembre 2025)
- Fondation communale de Versoix pour la petite enfance (4 septembre 2025)
- ORPC Lac (8 septembre 2025)
- Commune de Vandoeuvres (15 septembre 2025)
- EMS Vessy (17 septembre 2025)
- Fondation de prévoyance du personnel des TPG (23 septembre 2025)
- Fondation d'intérêt public communale pour les structures d'accueil préscolaire à Confignon et Aire-la-Ville (24 septembre 2025)

4.6 | Bulletins d'information

Depuis 2014, les Préposés publient chaque année 4 bulletins d'information (mars/juin/septembre/décembre). Destiné aux responsables LIPAD, aux responsables des systèmes d'information et à toute autre personne intéressée au sein des entités publiques du canton, le bulletin d'information expose les activités par la mise en ligne des avis, préavis, recommandations, fiches, présentations, questions des citoyens et des institutions, et comprend également plusieurs rubriques sur la législation, la jurisprudence, les publications, les formations et les collaborations en réseau du Préposé cantonal.

Les bulletins d'information semblent être très appréciés, au vu du nombre grandissant de personnes manifestant leur souhait d'être intégrées à la liste de diffusion.

4.7 | Une bande dessinée pour comprendre la LIPAD

En collaboration avec Buche, créateur notamment de Frankie Snow, les Préposés ont initié en 2014 leur bande dessinée "*Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence présente la LIPAD*", dont le but consiste à familiariser les citoyens à une loi fort complexe. Ce projet a été mené au fil de la législature précédente et a porté sur l'ensemble des aspects traités par la loi. Les 46 planches composant la première version de la bande dessinée figurent à cette adresse: <https://www.ge.ch/document/lipad-bd-edition-1>. L'album a été présenté le 5 juin 2018.

Dans l'optique de l'entrée en vigueur des modifications apportées à la LIPAD, les Préposés et Buche ont initié en 2024 les corrections et ajouts à apporter à la bande dessinée. La deuxième édition (51 planches) est sortie le 6 mai 2025. Elle peut être obtenue gratuitement auprès de l'autorité et consultée ici: <https://www.ge.ch/document/lipad-bd-edition-2>.

4.8 | Séminaires, conférences et séances d'information

Traditionnellement, le Préposé cantonal organise chaque année 2 séminaires à l'attention des institutions publiques cantonales et communales:

- Le 6 mai 2025 s'est déroulée une matinée sur la nouvelle LIPAD, avec des exposés sur l'analyse d'impact et la violation de la sécurité des données. La 2^{ème} édition de la bande dessinée a été présentée, en présence du dessinateur, Buche. 94 personnes ont assisté à l'événement.
- Le 16 octobre 2025 s'est déroulée une matinée sur le thème de l'interconnexion des bases de données. L'exposé de M. Michael Montavon, docteur en droit, lecteur à l'Université de Fribourg et juriste à l'Office fédéral de la justice, a réuni un public varié provenant d'autorités et institutions publiques genevoises (72 personnes), lequel a pu échanger sur de multiples questions, notamment sur les exigences en matière de base légale.

En outre, en 2025, 7 présentations ont été effectuées par les Préposés, à la demande de différentes institutions publiques ou privées:

- Cours interentreprises de l'Office du personnel de l'État (22 janvier 2025) – Droit d'information et protection des données personnelles;
- Association loitransparence.ch (6 février 2025) – La transparence pour les journalistes;
- Journée municipale de la transparence (4 mars 2025) – La nouvelle LIPAD: nouveautés et enjeux;
- HEG (20 mars 2025) – La transparence et la protection des données selon la LIPAD;
- Archives d'État (16 juin 2025) – La nouvelle LIPAD
- DPO Associates Sarl (12 novembre 2025) – Formation pour les responsables de la protection des données en entreprise;

- Cours interentreprises de l'Office du personnel de l'État (9 décembre 2025) – Droit d'information et protection des données personnelles.

4.9 | ThinkData

Le service ThinkData est issu d'une réflexion menée par un groupe de travail interdisciplinaire, dans le cadre d'un laboratoire d'idées sur la science des services et l'innovation (ThinkServices: <https://thinkdata.ch/fr/a-propos>), auquel les Préposés sont associés.

Convivial, didactique, simple, interactif et source de solutions à des problèmes bien concrets, ThinkData permet de se familiariser avec les concepts de protection des données et de transparence au travers d'histoires courtes, mettant en situation des employés, des cadres et des responsables des ressources humaines ou des systèmes d'information. Cet outil est une aide précieuse mise à la disposition des institutions publiques et privées pour sensibiliser toute personne, membre d'une institution ou particulier.

En 2025, le Préposé cantonal n'a pas eu à valider de scénario.

4.10 | Jurisprudence

En 2025, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève a rendu 11 arrêts concernant la LIPAD:

• Arrêt du 18 mars 2025 (ATA/3612/2024)

Le 9 juillet 2024, Mes A. et B., représentant C., doctorante, ont fait parvenir un courrier au Préposé cantonal, sollicitant la tenue d'une séance de médiation visant l'accès à des documents en possession de l'UNIGE. Le 30 juillet 2024, la Direction des affaires juridiques de l'institution publique a précisé que les documents se rapportant au registre "Targeting PARP Inhibitor Resistance" (TPIR) et au contrat de bourse avec le US Department of Defense ne pouvaient être transmis, en raison de l'exception de l'art. 26 al. 2 litt. k LIPAD. Par décision du 1er octobre 2024, l'UNIGE a fait sienne la position du Préposé cantonal, qui lui avait recommandé de transmettre une copie du contrat de bourse (à l'exception des éléments se rapportant à l'objet de la recherche scientifique en cours), mais non celle de la correspondance requise, pour autant qu'elle fasse partie d'échanges purement internes entre des collaborateurs. A ce stade, le Préposé cantonal n'avait pas consulté le registre TPIR, alors en possession des HUG, ni ne s'était prononcé sur ce point, les HUG ayant indiqué que l'examen de la demande d'accès y relative de la doctorante était en cours. L'UNIGE a, de plus, refusé de transmettre la correspondance interne sollicitée, au vu de l'intérêt public prépondérant, soit que les processus décisionnels au sein de l'institution ne soient pas entravés. Dans son arrêt, la Chambre administrative a tout d'abord constaté que c'était à bon droit que l'UNIGE ne s'était pas prononcée sur l'accès au registre TPIR, dès lors qu'elle n'en avait pas la possession; une décision sur ce point était également procéduralement exclue, le Préposé cantonal n'ayant pas pu prendre position à ce sujet dans sa recommandation du 19 septembre 2024. Les conclusions de C. visant l'accès à ce registre étaient ainsi irrecevables. Quant aux modalités du caviardage du contrat de bourse remis, la Cour ne les a pas examinées, puisqu'elle est liée par les conclusions des parties, lesquelles ne sollicitaient pas la transmission de ce document sous une autre forme. S'agissant, en outre, de la requête d'accès à la copie de la correspondance requise par C., la Cour a estimé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en doute l'affirmation de l'intimée selon laquelle la recourante avait reçu l'intégralité de la correspondance en la matière. Enfin, relativement à la demande de C. d'avoir accès à toute la correspondance la concernant, la Cour a expliqué que si ladite correspondance répondait à la définition de document au sens de l'art. 25 al. 1 et 2 LIPAD, elle devait cependant, pour être accessible, comporter une information concernant l'accomplissement d'une tâche publique, soit, en l'occurrence, influant sur le statut d'employée ou d'étudiante de la recourante. Dans le cas contraire, elle était assimilable à des notes à usage personnel au sens de l'art. 25 al. 4 LIPAD, à des documents destinés à l'usage personnel au sens de l'art. 5 al. 3 litt. c LTrans (dont les principes peuvent être transposés sur le plan cantonal) ou à des documents internes à l'exclusion du dossier d'un administré pour protéger la formation de l'opinion de l'administration, au vu de la jurisprudence topique. Un document est destiné à l'usage personnel tant qu'il demeure informel, à l'état d'ébauche et sert d'outil de travail aux membres d'une administration. Quoi qu'il en soit de la

qualification ou non de notes à usage personnel donnée à la correspondance, l'accès à celle-là devait être refusé sur la base de l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD. Sur ce point, la Cour a rejoint l'avis du Préposé cantonal, qui avait admis que des échanges purement internes ne doivent pas être rendus accessibles eu égard à l'intérêt public supérieur à la liberté de formation de l'opinion de l'institution et de communication entre ses collaborateurs; un tel accès serait en effet propre à entamer notablement le processus décisionnel ou la position de négociation de l'intimée. Les collaborateurs doivent pouvoir échanger officieusement à ce stade, sans être restreints dans leurs recherches et réflexions par la crainte que de tels échanges soient accessibles au public.

• Arrêt du 15 avril 2025 (ATA/419/2025)

Dans cette affaire, la requérante sollicitait l'accès à l'agenda d'un inspecteur de police, aux échanges de courriels entre la brigade de lutte contre la traite des êtres humains et la prostitution illicite de la police judiciaire (BTPI) et la Procureure en charge du dossier, ainsi qu'à tout échange électronique entre les policiers en charge de la procédure dirigée à son encontre. S'agissant des courriels sollicités, la Cour a retenu qu'il n'était pas contesté qu'ils avaient été établis dans le cadre d'une procédure judiciaire, de sorte qu'ils étaient exclus du champ d'application de la LIPAD à raison de la matière. Concernant l'agenda de l'inspecteur de police, la Cour a rappelé que s'il constituait un document au sens de l'art. 25 al. 1 LIPAD, la question de savoir s'il devait être considéré comme des notes à usage personnel au sens de l'art. 25 al. 4 LIPAD devait être examinée. En l'espèce, elle a retenu que l'agenda constituait des notes personnelles. En effet, son contenu agenda n'était pas destiné à des tiers, mais servait uniquement d'aide-mémoire pour la gestion des rendez-vous et, de ce fait, à l'usage exclusif de son détenteur; d'autre part, il ne jouait aucun rôle dans l'organisation, la conduite et la communication entre collaborateurs d'un service. Il n'était donc pas un "document" selon l'art. 25 al. 4 LIPAD. Finalement, la Cour a considéré qu'on ne saurait retenir que l'absence de recommandation du Préposé cantonal sur l'accès à une information qui n'est pas considérée comme un "document" au sens de la LIPAD constituait, en l'espèce, un vice procédural incompatible avec les exigences découlant de la médiation. L'agenda étant destiné à l'usage exclusif de l'inspecteur de police, cette caractéristique permettait de le qualifier de notes à usage personnel au sens de l'art. 25 al. 4 LIPAD et la cause n'avait ainsi pas à être renvoyée au Préposé cantonal pour examen.

• Arrêt du 29 avril 2025 (ATA/455/2025)

Le 23 février 2024, les entreprises de pompes funèbres A. et B. ont saisi le Préposé cantonal d'une demande de médiation. Elles désiraient que leur soit transmis l'ensemble des documents composant le dossier d'autorisation d'exploiter qui avait conduit le Département des institutions et du numérique (DIN) à délivrer une autorisation à V. pour le compte de la société de pompes funèbres C., afin de s'assurer du respect de toutes les conditions légales nécessaires à l'exploitation d'une entreprise de pompes funèbres. Le DIN s'y opposait, motif pris que le dossier comportait des données personnelles relevant de la sphère privée tant de la personne morale que de la personne physique concernée. A cet égard, le Préposé cantonal a recommandé au Département de refuser l'accès au dossier d'autorisation d'exploiter octroyée à C. Par décision du 24 juillet 2024, le DIN a fait sienne les conclusions du Préposé cantonal et a refusé aux requérantes l'accès au dossier administratif de C., l'intérêt privé des personnes concernées à la protection de leurs données personnelles contenues dans le dossier litigieux apparaissant comme prépondérant. Dans son arrêt, la Cour administrative a rappelé que l'art. 28 al. 2 de la Constitution genevoise, qui expose que toute personne a le droit de prendre connaissance des informations et d'accéder aux documents officiels à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose, n'avait pas une portée plus large que la LIPAD. Dès lors, au vu des art. 26 et 39 al. 9 LIPAD notamment, et après une pesée des intérêts en présence, elle a estimé qu'aucun des éléments invoqués par les recourantes ne permettait d'admettre un intérêt privé prépondérant en leur faveur, par rapport à celui à la protection des données personnelles de V. Face à des documents contenant des données personnelles (art. 4 litt. a LIPAD), voire des données personnelles sensibles (art. 4 litt. b ch. 4 LIPAD cum art. 9A al. 2 litt. c et d de la loi sur les cimetières du 20 septembre 1876; LCim; RSGe K 1 65), seule l'existence d'un intérêt digne de protection et prépondérant de la partie sollicitant l'accès auxdits documents permettait d'envisager une dérogation à la protection des données personnelles de la personne concernée, conformément aux art. 26 al. 2 litt. f et 39 al. 9 litt. b LIPAD, ce que les recourantes n'avaient pas démontré en l'espèce. La Cour rejoint ainsi l'avis du Préposé cantonal sur cette question.

• Arrêt du 29 avril 2025 (ATA/458/2025)

Le 4 décembre 2023, X. a sollicité du Département des institutions et du numérique (DIN), et plus spécifiquement de la police, la consultation de tous les fichiers le concernant figurant dans le

"Monde de la nuit (SIRE) – Personnel d'animation". Par décision du 20 février 2024, La Commandante de la police l'a informé qu'il disposerait uniquement d'un accès partiel. La consultation du fichier a lieu le 6 mars suivant, après que la Commandante de la police a retiré les fichiers concernés par l'intérêt public prépondérant et procédé à un caviardage. Le 8 avril 2024, X. a formé recours devant la Chambre administrative contre la décision. Le 14 juin suivant, la Commandante de la police a conclu au rejet du recours. Dans sa détermination du 6 septembre 2024, le Préposé cantonal a retenu que la consultation de l'entier du dossier litigieux avait mis en évidence et avec certitude un intérêt public supérieur convaincant, tel que requis par les art. 3A de la loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs (LCBVM) et 46 LIPAD, s'opposant à un accès entier de X. au dossier souhaité. Le 11 février 2025, le procureur en charge de la procédure pénale concernant X. a répondu à la Chambre administrative en indiquant que la consultation par X. de ses données personnelles pouvait être autorisée, celui-ci étant maintenant parfaitement au courant de l'existence de la procédure pénale ouverte à son encontre. Interpellé à ce propos, le Préposé cantonal a relevé qu'il n'avait pas de raison de remettre en cause ce qui était nouvellement avancé par le procureur. Il a tout de même rendu attentive la Chambre administrative à l'existence d'éventuelles données personnelles de tiers qui pourraient figurer dans le dossier et qui nécessiteraient alors un caviardage. Dans son arrêt du 29 avril 2025, la Cour a admis que les pièces de la procédure auxquelles le recourant demandait accès avaient été soustraites à sa consultation en raison d'un intérêt public prépondérant, comme l'avait retenu le Préposé cantonal dans sa détermination du 6 septembre 2024. Cependant, la Cour a constaté que l'instruction qu'elle avait menée avait mis en lumière que cet intérêt n'existait plus. Elle a ainsi autorisé X. à consulter lesdites pièces, sous réserve, au demeurant et conformément à ce que le Préposé cantonal avait suggéré, de la nécessité au préalable de caviarder certaines données personnelles de tiers.

• **Arrêt du 29 avril 2025 (ATA/460/2025)**

Les faits à l'origine de l'affaire sont identiques à ceux mentionnés dans l'ATA/458/2025. Après consultation du fichier querellés, X. a estimé que certaines fiches avaient été modifiées après sa demande, raison pour laquelle il a requis de la Commandante de la police qu'elle s'explique sur les raisons et l'auteur de ces modifications, et si la brigade de lutte contre la traite d'êtres humains et la prostitution illicite (BTPI) avaient préalablement été informée de la consultation. Par courrier du 25 mars 2024, la Commandante de la police a répondu par l'affirmative à cette question. Pour le reste, elle n'était pas en mesure de répondre aux interrogations du requérant, en raison d'un intérêt public prépondérant, le courrier n'indiquant néanmoins pas les voies de recours possibles. Le 8 avril 2024, X. a formé recours auprès de la Chambre administrative contre ce pli, concluant à son annulation. Dans son arrêt, cette dernière a, premièrement, qualifié de décision le courrier précité, qui ouvrait la voie au recours par devant la chambre de céans. Ensuite, elle a précisé que la décision entreprise portait sur la question du caviardage des données soumises à la consultation. Faire droit à la requête de X. qui souhaitait l'accès à l'intégralité des dossiers transmis à la Cour et au Préposé cantonal par la Commandante de la police revenait à lui accorder ce qu'il demandait au fond, à savoir obtenir des informations quant au contenu, avant modification, du fichier "Monde de la nuit (SIRE) – Personnel d'animation", ce qui n'était pas admissible. La Cour a cependant retenu que la motivation avancée par la Commandante de la police, en tant qu'elle se référerait à un intérêt public prépondérant, portait à confusion. En effet, l'instruction qu'elle avait menée lui avait permis d'établir que l'intérêt prépondérant en cause constituait en réalité un intérêt prépondérant de tiers à la protection de leurs données personnelles. Ceci ressortait d'ailleurs de la détermination du Préposé cantonal du 9 septembre 2024, de même que des observations de la Commandante de la police du 3 mars 2025, selon laquelle les fiches consultées par le recourant avaient dû être caviardées non en raison de l'existence de la procédure pénale, mais afin que les données de tiers, notamment les initiales de collaborateurs de la police, soient protégées. Ainsi, le fondement de la décision entreprise était autre. Toutefois, en l'espèce, les données personnelles requéraient une protection particulière selon les art. 46 al. 1 litt. b LIPAD et 3A al. 2 de la loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs (LCBMV), et méritaient d'être caviardées dans les fiches soumises à consultation, étant précisé que le caviardage n'avait pas eu pour effet de rendre les fiches inintelligibles, ce que X. ne soutenait d'ailleurs pas. La Cour a donc rejeté le recours de X., après l'avoir déclaré recevable.

• **Arrêt du 6 mai 2025 (ATA/496/2025)**

Le 1^{er} novembre 2023, S. a requis du Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA), rattaché au Département de la cohésion sociale (DCS), une copie de toutes les correspondances reçues de la part de V., mère de son fils D. Le SCARPA lui a alors

indiqué que ces documents ne pouvaient lui être transmis, dès lors qu'ils relevaient de la sphère privée de cette dernière. Le Préposé cantonal a été saisi par S., afin de statuer sur sa situation et d'exiger du SCARPA qu'il respecte le droit de la protection des données. Dans sa recommandation du 10 mai 2024, il a invité le DCS à transmettre les données personnelles de S., caviardées des appréciations personnelles formulées à son sujet et des données personnelles de tiers, étant donné les conséquences éventuelles en cas de divulgation pour la mère de l'enfant, dans un contexte conflictuel entre les parents. Le Préposé cantonal a en effet estimé que le requérant possédait un intérêt prépondérant à obtenir les données personnelles requises. Le DCS a persisté dans son refus. Selon lui, la demande ne pouvait être satisfaite ni sous l'angle du droit d'accès à des documents (titre II de la LIPAD; art. 1 al. 2 litt. a), ni sous celui du droit d'accès à des données personnelles, dès lors que les documents en question contenaient des éléments relevant de la sphère familiale et privée de V. et de son fils, notamment des données personnelles sensibles; le caviardage préconisé par le Préposé cantonal altérerait, au demeurant, le sens des documents concernés. La Cour a conclu que sous l'angle du droit d'accès à ses données personnelles (art. 44 LIPAD), c'était à juste titre que le Département avait retenu que tant l'intérêt public que celui privé de V. et du fils commun s'opposaient à cet accès, en tant qu'intérêts prépondérants. Quant au caviardage préconisé, elle a estimé que, sous l'angle de l'art. 46 al. 2 LIPAD, un tel accès partiel entraînerait un travail disproportionné et reviendrait à rendre illisible la quasi-totalité des documents notamment. Elle partageait cependant le point de vue du Préposé cantonal, au vu du contexte conflictuel entre les parties, en constatant qu'il n'était pas exclu que la demande soit constitutive d'un abus de droit. Au vu de ce qui précède, la question pouvait néanmoins être laissée indécise. La Cour a ainsi rejeté le recours, jugé entièrement mal fondé.

• Arrêt du 20 mai 2025 (ATA/563/2025)

X. désirait de l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) des renseignements concernant le dossier administratif de son épouse, Y., dont il était en instance de séparation. Il souhaitait connaître son statut administratif en Suisse, lieu où elle exerçait son droit de visite et d'hébergement sur leurs enfants communs, dont il avait la garde. Ayant lui-même fait l'objet d'une décision constatant la caducité de son autorisation d'établissement avec effet rétroactif à la date de son établissement en France, il imaginait que Y. avait dû recevoir le même type de décision et s'inquiétait de laisser ses enfants mineurs se rendre régulièrement en Suisse si leur mère ne bénéficiait pas d'une situation régulière ou si une décision de renvoi avait été prononcée à son encontre. Il alléguait que ces informations lui étaient nécessaires pour faire valoir ses droits et ceux de ses enfants dans le cadre de la procédure de divorce en cours en France. Faut de réponse écrite de Y. quant à la transmission des informations souhaitées, l'OCPM avait sollicité l'avis du Préposé cantonal. Ce dernier avait rendu un préavis défavorable à la consultation du dossier administratif par X., faute d'intérêt légitime de ce dernier; il était toutefois favorable à la transmission de l'information concernant le statut administratif en Suisse de Y., le requérant ayant démontré un intérêt légitime à cet égard. Dans sa décision, l'OCPM avait suivi le préavis du Préposé cantonal et informé Y. que, dès l'entrée en force de sa décision, il transmettrait l'état de son statut administratif en Suisse à X. Y. a interjeté recours contre cette décision. La Cour a conclu au rejet du recours. En substance, elle a rappelé que, dans le cas d'espèce, l'analyse de la communication des données personnelles ne pouvait se faire que dans le respect des conditions de l'art. 39 al. 9 litt. b LIPAD. Il convenait, dès lors, de déterminer si l'intérêt digne de protection du requérant justifiait l'accès aux données personnelles de la recourante ou si, comme elle le soutenait, son intérêt prépondérant ou un intérêt public s'y opposait. En l'occurrence, les données personnelles litigieuses ont trait au statut administratif de Y., sous l'angle du droit des personnes de nationalité étrangère à résider, séjourner ou s'établir en Suisse. A ce titre, elles sont pertinentes pour toutes les personnes, autorités et institutions notamment, appelées à intervenir dans un contexte de séparation conjugale, dans les relations entre parents et enfants, dès lors que le domicile futur de l'un des parents en dépend. La cour a ainsi retenu que l'intérêt de X. à pouvoir accéder aux données personnelles litigieuses l'emportait sur celui de la recourante à la non-communication. Cet intérêt digne de protection du père se recouvrait, d'ailleurs, avec l'intérêt des enfants à ce que les personnes appelées à régler les questions les concernant dans le cadre de la séparation parentale le fassent en ayant la connaissance de l'ensemble des éléments pertinents. Au demeurant, la requête de Y. ne pouvait être qualifiée de recherche indéterminée de preuves. De même, rien ne permettait de dire que l'accès aux informations litigieuses contournait ou éludait les règles de la procédure civile française, ni quel intérêt public ou privé prépondérant lié à cette procédure s'opposait à ce que le père ait accès aux données précitées. Au vu de ce qui précède, les juges ont rejeté le recours et fait interdiction à l'OCPM de communiquer le statut administratif de la recourante jusqu'à l'échéance du délai de recours, afin de lui permettre, le cas échéant, de le contester utilement.

- **Arrêt du 22 juillet 2025 (ATA/786/2025)**

La requérante, une association suisse de lutte contre le tabagisme, a sollicité l'accès à un document intitulé "Confidentiality Agreement" conclu entre PHILIP MORRIS et l'HEPIA. L'HEPIA a accordé l'accès au document sous forme de consultation, mais a refusé l'obtention par la requérante de copies dudit document. C'est sur point que portait le recours. La Cour a noté que, selon la lettre claire de l'art. 24 al. 2 LIPAD, l'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies. Ainsi, l'obtention de copies n'exige aucunement une pesée des intérêts en présence et c'est à tort que l'institution publique a refusé la remise de copies du document.

- **Arrêt du 9 septembre 2025 (ATA/988/2025)**

Dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal, X. désirait obtenir les documents faisant état de la pratique de l'administration fiscale cantonale (AFC) quant aux situations justifiant l'intervention de la direction du contrôle dans un dossier traité initialement par des contrôleurs. Si ces documents n'existaient pas, il sollicitait un refus formel lui permettant de saisir le Préposé cantonal. Le 11 juillet 2024, l'AFC a transmis à X. un extrait de directive interne décrivant dans quels cas les dossiers étaient soumis à la direction du contrôle, caviardé cependant du montant à partir duquel les experts contrôleurs transmettaient les dossiers au directeur adjoint, mais avec la précision que, dans le cas du contribuable, les montants litigieux estimés relatifs à son dossier fiscal étaient supérieurs au seuil caviardé figurant dans la directive. X. a alors formé une requête auprès du Préposé cantonal, demandant que le "montant seuil" caviardé lui soit communiqué. En date du 15 janvier 2025, ce dernier a recommandé à l'AFC de communiquer les passages litigieux de la directive, non caviardés du montant seuil. Le Préposé cantonal relevait, notamment, qu'il s'agissait d'une directive organisationnelle visant à aménager des mesures de contrôle en matière fiscale et qu'il ne voyait pas en quoi la connaissance du seuil litigieux pourrait faciliter la soustraction fiscale. Dans sa décision du 10 février 2025, l'AFC a autorisé la consultation dans ses locaux du passage de la directive non caviardé, mais en a refusé la reproduction. X. a interjeté recours contre cette décision. La Cour a retenu l'intérêt digne de protection de X. à l'annulation de la décision, la LIPAD consacrant un droit à l'obtention de copies en cas de droit d'accès aux documents sollicités (art. 24 al. 2 LIPAD). Elle a soulevé l'inapplicabilité de l'exception prévue à l'art. 7 al. 2 litt. a LIPAD, dans le cadre d'une procédure de droit d'accès à des documents pouvant être restreint aux conditions de l'art. 26 LIPAD. En l'occurrence, la directive litigieuse ayant été reconnue comme directive "organisationnelle" visant à aménager les mesures de contrôle en matière fiscale, elle était, en principe, soumise au droit d'accès. Les juges ont rappelé que la pesée des intérêts en présence avait déjà été effectuée dans l'examen du droit à la transparence, le recourant s'étant vu reconnaître un droit d'accès au document non caviardé. Dès lors, quand l'accès à un document officiel est accordé à une personne, il doit l'être à toutes ("access to one: access to all"). La Cour a suivi le Préposé cantonal qui ne voyait pas en quoi la connaissance du seuil à partir duquel le dossier était soumis à la direction de contrôle aurait pour effet de faciliter la soustraction fiscale ou de prévenir la commission d'infractions, la directive se limitant à mentionner un seuil indicatif justifiant une supervision du dossier par la direction du contrôle; la situation serait différente si ladite directive mentionnait des seuils à partir desquels des justificatifs pourraient être requis afin de contrôler la légalité des déductions opérées. Aucune autre exception au droit d'accès n'apparaissant réalisée, le recours a été admis. Au demeurant et bien que cela ne soit pas déterminant sachant qu'une demande d'accès n'a pas à faire état d'un intérêt particulier, la Cour a retenu un intérêt public à ce qu'un accès soit donné à la directive litigieuse, dans la mesure où celle-ci tendait à unifier la pratique dans le domaine du contrôle fiscal. Elle a ainsi reconnu le droit de X. à la remise d'une copie du document sollicité.

- **Arrêt du 30 septembre 2025 (ATA/1064/2025)**

X. avait sollicité la délivrance de la main courante établie à la suite de l'intervention de la police à son domicile. La Commandante de la police lui en a fourni un extrait, expurgé des données personnelles de tiers. X. a recouru contre cette décision. La Cour a rappelé qu'une main courante ne contient aucune donnée personnelle sensible mais relate, au conditionnel, les propos des personnes présentes lors d'interventions, sans aucune valeur de vérification objective; s'agissant de l'exactitude ou non des propos qui y figurent, ce document n'a pas de valeur probante, contrairement par exemple à un procès-verbal d'audition. La main courante n'a pas pour but de constater l'exactitude des déclarations des personnes présentes. En l'espèce, les juges ont estimé que toutes les données personnelles concernant X. lui avaient bien été transmises. Les données personnelles de tiers justifiaient un accès limité au document. S'agissant enfin de la demande de X. à vouloir supprimer l'indication selon laquelle elle avait tenu des « propos incohérents », la Cour a considéré que les conditions de l'art. 47 al. 2 litt. b LIPAD n'étaient pas réunies, la manière dont les

policiers avaient qualifié les propos de X. ne relevant que de leur appréciation, laquelle n'avait aucune valeur objective. Le recours a ainsi été rejeté.

• Arrêt du 7 octobre 2025 (ATA/1089/2025)

Entre 2012 et 2017, la commune de Collex-Bossy a acquis et rénové une ferme dans le but exprimé par sa population d'en faire un lieu de vie ouvert à tous. En mai 2017, la commune a créé une commission ad hoc afin de concrétiser son projet. Dans ce cadre, le conseil municipal a validé la convention de partenariat conclue par la commune avec la société V. SA, inscrite au registre du commerce du canton de Genève (RC), associée à V. Sàrl, également inscrite au RC et ayant pour buts, notamment, la location de salles de conférences et gérance de cafés-restaurants. A la fin du mois de septembre 2024, les époux A., requérants, ont commencé à se plaindre à la mairie de nuisances engendrées par l'exploitation de la ferme lors d'événements privés bruyants. Dans le prolongement, ils ont requis de la commune une copie du bail la liant à V. Sàrl. La commune a refusé la demande, arguant qu'il s'agissait du patrimoine financier de la commune, qui relevait du droit privé et non du droit des administrations publiques. A la suite de l'échec de la médiation, le Préposé cantonal a recommandé à la commune de donner accès aux requérants à la convention de partenariat conclue le 13 décembre 2017 entre elle-même et V. SA, au bail conclu entre la commune avec V. Sàrl le 28 septembre 2023 et au contrat de bail conclu le 7 mars 2024 entre V. Sàrl et L. SA, exploitant du service restauration. Le Préposé cantonal remarquait, notamment, que les documents relatifs au développement et à l'exploitation d'une propriété de la commune se rapportaient à l'exécution d'une tâche étatique. En gérant ce bien, la commune agissait dans l'accomplissement de ses tâches publiques. De même, la commune ne démontrait pas en quoi le secret des affaires s'opposait à la transmission des contrats de bail. Le 14 mars 2025, les époux A. ont recouru auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice contre la décision de la commune, du 18 février 2025, leur refusant l'accès aux documents précités. En substance, la Cour a, premièrement, rappelé que selon le Tribunal fédéral, « constitue une tâche publique l'activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général ». La limite entre tâches publiques et privées n'étant pas toujours facile à tracer, l'interprétation de la loi doit alors déterminer ce qu'est une tâche publique, qui assume cette tâche et comment elle doit être menée. La Cour a, en outre, distingué les patrimoines administratif et financier, précisant que quand l'État gère ce dernier, il agit comme un particulier et n'accomplit ainsi pas une tâche publique. En l'occurrence, la Cour a suivi le Préposé cantonal quant à la question de l'affectation de la ferme, dans le sens où, contrairement à ce qu'avancait la commune, il relevait de ses tâches publiques avec pour conséquence que la documentation y afférente, tels les baux à loyer, constituait des documents au sens de la LIPAD auxquels les recourants pouvaient demander l'accès. La Cour a également suivi le Préposé cantonal, qui ne voyait pas en quoi le secret des affaires s'opposait à la transmission des contrats de bail (art. 26 al. 2 litt. i LIPAD), rappelant que, selon la jurisprudence, « une référence générale à ce secret ne suffisait pas, le maître du secret devant toujours indiquer concrètement et de manière détaillée pour quel motif une information est couverte par le secret ». Au demeurant, la Cour a rappelé que les motifs pour lesquels les recourants demandaient l'accès aux documents étaient sans pertinence pour l'issue du litige, étant observé qu'il n'était pas soutenu qu'ils seraient de mauvaise foi ou commettraient un abus de droit. Elle a donc reconnu que l'intérêt des recourants d'obtenir l'accès aux documents réclamés devait l'emporter sur l'intérêt, très théorique, à la protection du secret des affaires invoqué par la commune. Elle a donc admis le recours et ordonné à la commune de transmettre les documents.

En 2025, le Tribunal fédéral a publié trois arrêts concernant la LIPAD:

• Arrêt du 6 février 2025 (1C_316/2024)

Dans cet arrêt, notre Haute Cour a estimé que l'obligation pour un agent de police de consulter son téléphone professionnel une fois toutes les 12 heures, même pendant une période de repos, ne viole pas le droit à la déconnexion — ni le droit à l'intégrité numérique. Elle a indiqué que "les dispositions conventionnelles et constitutionnelles mentionnées par la recourante ne garantissent pas non plus un droit à une déconnexion absolue, dans le sens voulu par la recourante: le droit à l'intégrité numérique protégé par l'art. 21A Cst./GE comprend certes le droit à une vie hors ligne (al. 2), mais la recourante n'explique nullement, conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi cela empêcherait l'employeur d'exiger une consultation périodique des éventuelles notifications sur un téléphone professionnel, compte tenu des exigences particulières de disponibilité qui peuvent être légitimement imposées dans ce type de profession (art. 21 LPol). La recourante n'indique pas non plus en quoi les dispositions conventionnelles et constitutionnelles qu'elle invoque (art. 8 CEDH, art. 7 et 13 Cst.) garantirait un droit inconditionnel à la déconnexion. Il en va de même pour la

Convention 108 du Conseil de l'Europe, dont l'objet est limité à la protection contre le traitement automatisé des données personnelles".

• Arrêt du 29 août 2025 (1C_270/2024)

Cette affaire soulevait la question de la durée de conservation des enregistrements des conversations téléphoniques passant par la centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) de la police, ainsi que des appels radios (Polycom). Les recourants soutenaient que la durée des enregistrements litigieux pendant plus de trois mois violait leur droit à la protection de la sphère privée (art. 13 Cst., 21 Cst/GE et 8 CEDH), sous l'angle du principe de la proportionnalité. La Haute Cour a rappelé qu'à l'instar de tout droit fondamental, le droit à la protection de la sphère privée peut être restreint à certaines conditions (art. 36 Cst.). Selon elle, pour juger de la proportionnalité de la durée de conservation, il fallait partir du but de la mesure litigieuse, soit "documenter les interventions policières à des fins opérationnelles et [...] fournir des éléments pouvant servir à l'établissement des faits et à l'élucidation des affaires, en fournissant des preuves dans le cadre de procédures pénales et sur demande du Ministère public". Ainsi, le Tribunal fédéral a estimé que la conservation des enregistrements litigieux pendant plus de trois mois était apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés, comme l'avait retenu la Cour cantonale. S'ajoutait à cela que le législateur genevois n'avait pas jugé opportun de préciser dans la loi elle-même l'intervalle à partir duquel la destruction devait avoir lieu, ni poser un critère univoque devant présider à la destruction des données, des règles générales en la matière n'étant guère concevables. Enfin, les juges ont considéré que les fonctionnaires disposaient de garanties procédurales destinées à la protection contre un traitement de données inapproprié, par le droit d'accès à leurs propres données personnelles en vertu des art. 44 à 49 LIPAD. L'atteinte à leur sphère privée devait de la sorte être qualifiée de faible. Par conséquent, la conservation des enregistrements litigieux relatifs aux données des fonctionnaires, au-delà d'une durée de trois mois ne viole pas le principe de la proportionnalité.

• Arrêt du 14 novembre 2025 (1C_651/2025)

X. désirait la délivrance de deux mains courantes relatives à deux interventions de la police genevoise à son domicile. La Commandante de la police lui avait remis, par le biais d'une décision, une fiche de renseignements portant sur les deux interventions. Elle précisait qu'en raison de la présence de données personnelles de tiers, elle n'était pas en mesure de fournir à X. un extrait complet de la première main courante. X. a alors recouru contre cette décision d'accès restreint devant la Chambre administrative, laquelle a rejeté le recours. Le Tribunal fédéral en a fait de même. Pour lui, X. n'a apporté aucun élément de nature à remettre en cause l'affirmation de l'instance précédente, selon laquelle elle a eu accès à l'ensemble de ses données personnelles contenues dans les deux extraits de la main courante et que les données non divulguées concernaient des tiers. En outre, X. ne pouvait se prévaloir d'un droit inconditionnel et absolu fondé sur la LIPAD à ce qu'une main courante soit rectifiée ou complétée au motif qu'elle ne reprendrait pas intégralement les propos tenus lors de l'intervention de la police ou qu'elle ne mentionnerait pas les objets qui ont été volés et leur emplacement exact. Les juges fédéraux ont encore rappelé qu'une main courante s'analyse comme un résumé des interventions de la police qui n'a pas le même objet qu'un procès-verbal d'audition tenu par la police dans le cadre d'une plainte pénale qui doit reporter fidèlement les propos tenus par son auteur.

4.11 | Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques

La Commission est composée de 12 membres, soit 7 membres représentant un parti politique élus par le Grand Conseil et 5 membres nommés par le Conseil d'État pour leurs compétences en la matière (art. 58 al. 1 LIPAD). Elle a pour attributions: d'étudier et donner son avis sur tout objet touchant aux domaines de la protection des données, de la transparence et de l'archivage sur requête des instances visées à l'art. 50 al. 2 LIPAD; d'encourager une politique dynamique et coordonnée en matière de protection des données, de transparence et d'archives; de donner son préavis avant toute destruction d'archives historiques; de prendre position sur le rapport annuel du Conseil d'État sur l'application de la législation relative aux archives publiques; de prendre position sur le rapport annuel du Préposé cantonal (art. 59 LIPAD).

Le Préposé cantonal assure le secrétariat de la Commission, comme le précise l'art. 58 al. 6 LIPAD.

Conformément à l'art. 56 al. 7 LIPAD posant le principe de contacts réguliers, les Préposés ont assisté aux cinq séances organisées en 2025 par la Commission (13 mars, 22 mai, 1^{er} septembre, 11 novembre et 1^{er} décembre), dans lesquelles ils disposent d'une voix consultative (art. 58 al. 5 LIPAD).

4.12 | Privatim, Préposés latins et Groupe de travail "*Principe de transparence*"

Conférence des Préposés suisses à la protection des données, Privatim s'engage pour la protection des données et cherche, par l'échange d'informations continu, à favoriser la coopération entre les cantons, les communes et la Confédération, ainsi qu'à une utilisation plus efficiente des ressources. L'autorité a assisté à l'assemblée générale de printemps les 14/15 mai à St.-Gall, à l'assemblée générale d'automne du 18 novembre à Berne, de même qu'aux tables rondes du groupe de travail santé organisées le 3 mars à Berne et le 16 juin (visioconférence).

Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe ont pris part aux deux réunions des Préposés latins (Genève, Neuchâtel, Fribourg, Valais, Vaud, Jura, Berne et Tessin) le 2 avril à Sion et le 25 novembre à Berne.

Ils étaient également présents aux deux séances du Groupe de travail "*Principe de transparence*" organisées le 10 avril à Soleure et le 19 novembre à Fribourg.

4.13 | Conférence Internationale des Commissaires à l'Information (CICI)

La Conférence Internationale des Commissaires à l'Information (CICI) est un réseau permanent qui relie les commissaires à l'information membres afin de favoriser la protection et la promotion de l'accès à l'information publique comme pilier fondamental de la gouvernance sociale, économique et démocratique. La vision de la CICI est d'être la tribune mondiale qui met en relation les commissaires à l'information membres afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation au profit de tous. La mission de la CICI est de transmettre les connaissances et les meilleures pratiques, de renforcer les capacités, d'aider à déterminer ce qui est nécessaire pour le progrès mondial et d'agir en tant que voix collective dans les forums internationaux en vue d'améliorer le droit des personnes à l'information publique et leur capacité à demander des comptes aux organismes qui assurent les fonctions publiques.

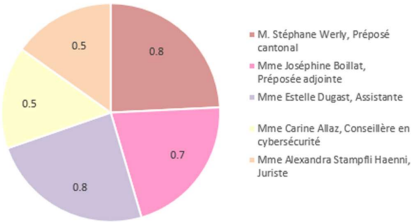
Le 13 mars 2019, la CICI a adopté la charte de Johannesburg, instrument dont les objectifs consistent notamment à protéger et promouvoir l'accès à l'information publique, encourager le développement et le partage de l'information et des bonnes pratiques, ou encore agir en tant que voix collective au sein de la communauté internationale pour sensibiliser la population aux questions qui ont une incidence sur l'accès à l'information publique.

En 2020, le Préposé cantonal, à l'instar du Préposé fédéral et d'autres homologues cantonaux, est devenu membre de la CICI.

5 | LE RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025 EN UN CLIN D'OEIL

Composition de l'équipe

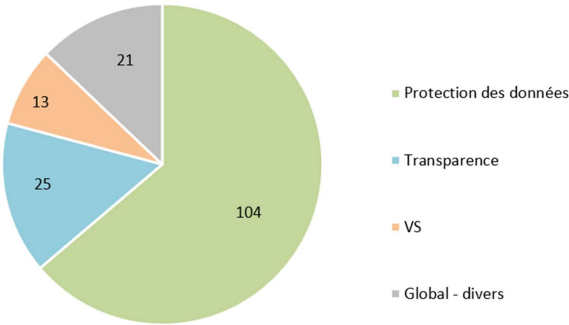
Total ETP : 3,3



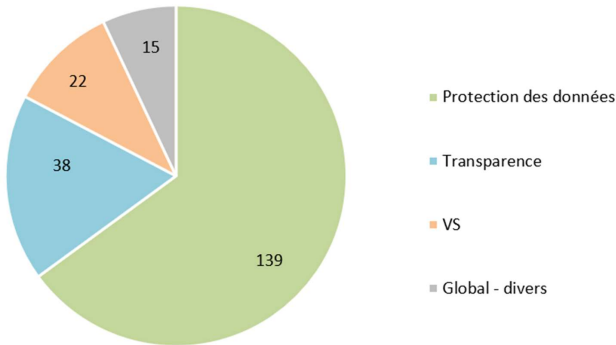
Conseils aux institutions

(hors avis, préavis, visites, etc.)

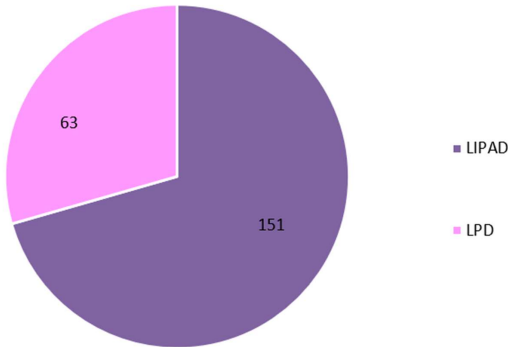
(163)

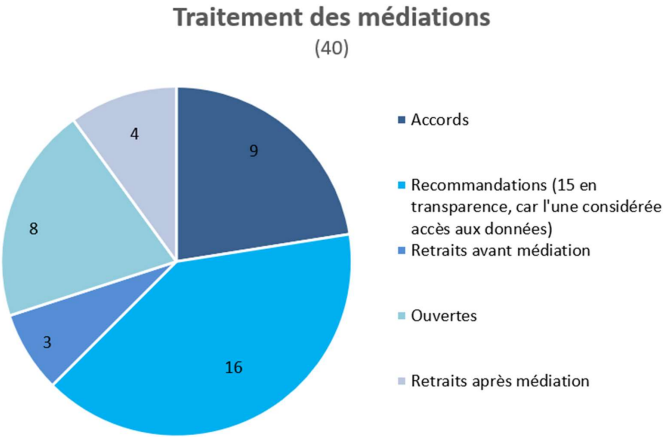
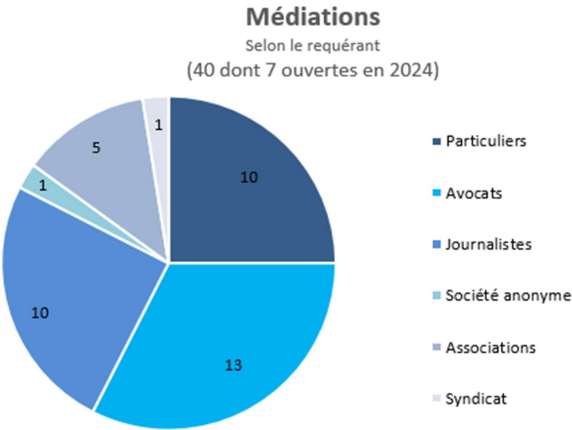


Conseils aux privés
(hors médiations)
(214)



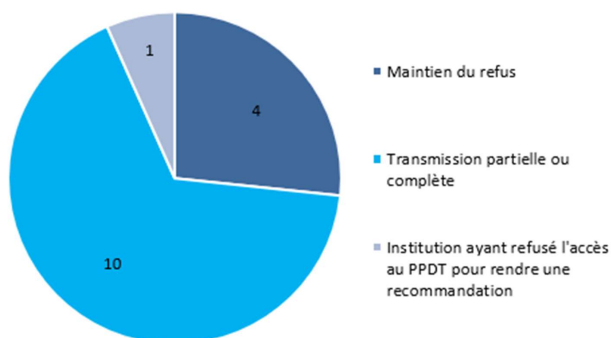
Conseils aux privés
(hors médiations)
(214)





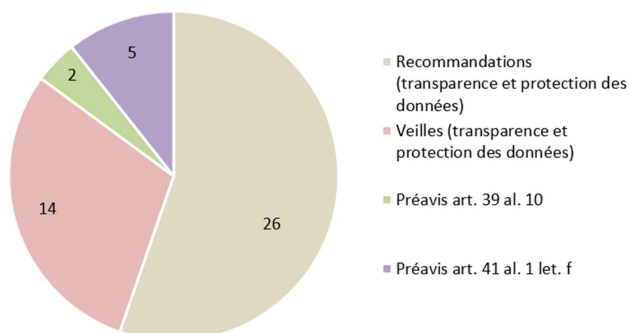
Recommandations en transparence

(15 - moins une considérée accès aux données)



Préavis, avis, recommandations et veilles

(47)



Rendez-vous du PPDT

(2 rencontres par année)

Les rendez-vous de la protection des données et de la transparence : nLIPAD et nouvelle édition de la BD LIPAD	06.05.2025
Les rendez-vous de la protection des données : Interconnexion des bases de données	16.10.2025



6 | SYNTHÈSE

En 2025, les Préposés ont rédigé **47 avis, préavis ou recommandations**, soit un nombre identique à celui enregistré en 2014 et 2022, mais largement supérieur à celui qu'a connu l'autorité depuis l'entrée en fonction de l'équipe actuelle (2015: 30; 2016: 25; 2017: 29; 2018: 21; 2019: 30; 2020: 28; 2021: 35; 2023: 33; 2024: 31).

La quantité des **tâches** exécutées en 2025 a donc, une fois de plus, été particulièrement conséquente, ce d'autant plus que les Préposés se sont, entre autres, attelés à un contrôle de protection des données personnelles et un "contrôle Schengen" approfondi, qu'ils ont procédé à de multiples visites, organisé des séminaires, ou encore effectué des présentations. Ils ont en outre rencontré leurs homologues fédéraux et cantonaux à plusieurs reprises. Ce devoir de collaboration avec les autorités cantonales, fédérales et étrangères chargées de la protection des données figure d'ailleurs désormais à l'art. 56E nLIPAD. De surcroît, les Préposés ont dû à plusieurs reprises faire preuve d'une grande capacité de réaction, en raison d'impératifs dictés par l'actualité et de délais très courts mis à leur disposition.

Les Préposés ont atteint les **objectifs annuels** qu'ils s'étaient fixés en termes de visites dans les institutions, de rédaction de documents de sensibilisation (trois fiches informatives sur des thèmes d'actualité, des domaines spécifiques ou techniques en lien avec la transparence et la protection des données) et de publication de bulletins d'information (quatre). Deux formations ont été organisées, principalement à l'attention des responsables LIPAD.

En matière de **publicité des séances**, les Préposés relèvent une fois de plus que l'obligation légale des institutions publiques de les informer de la décision d'organiser une séance à huis clos reste manifestement peu connue, puisqu'une seule annonce leur est parvenue (ils n'en ont d'ailleurs reçu que 10 depuis 2014). Pour rappel, sans en empêcher le principe, la loi impose ce devoir dans le souci de faire intervenir une certaine transparence à ce sujet. Les Préposés continuent, notamment lors de visites, à rappeler cette obligation. A ce propos, une page de leur bande dessinée est consacrée à ce sujet.

Concernant la **transparence active**, les Préposés insistent auprès des entités soumises à la LIPAD sur leur devoir de mettre à disposition des citoyennes/citoyens les documents susceptibles de favoriser la libre formation de leur opinion et leur participation à la vie publique. Les institutions publiques doivent toujours se poser la question de la communication spontanée, surtout à l'heure de la multiplicité et de la simplicité des canaux de diffusion de

l'information. A ce propos, pour mémoire, le Préposé cantonal met à disposition, sur son site Internet (entièrement remodelé en 2021), tous les actes qu'il rédige.

S'agissant de l'**information passive**, les Préposés constatent que les statistiques présentées dans le rapport – qui ne font état que des demandes n'ayant pas reçu un accueil favorable de la part des autorités – ne sont pas représentatives des requêtes effectives qui sont présentées aux institutions publiques et privées subventionnées à Genève. A cet égard, ils notent à regret que la loi ne fixe aucune obligation en la matière et que c'est à bien plaisir qu'ils en sont parfois informés (uniquement par la Ville de Genève). Ils réitèrent ainsi qu'il serait précieux et utile, en termes d'analyse comparative, de pouvoir disposer d'une vision précise des demandes d'accès aux documents adressées aux autorités qui se soldent par un droit d'accès accordé au requérant.

Le nombre de demandes de **médiation** enregistré (40, dont 7 ouvertes en 2024) a diminué durant l'année écoulée, en comparaison avec 2024 (60), même s'il reste largement au-dessus de la moyenne (2014: 23; 2015: 27; 2016: 23; 2017: 19; 2018: 21; 2019: 19; 2020: 24; 2021: 34; 2022: 36; 2023: 22). 9 médiations, soit 22% des requêtes, ont abouti à un accord. Ce chiffre s'explique certainement par le fait que seuls 10 journalistes ont introduit des requêtes, les autres l'ayant été par des avocats (13), des particuliers (10), des associations (5), un syndicat et une société anonyme, souvent dans un contexte conflictuel et de procédure pendante. En tous les cas pas pour "favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique" (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD). Il sied néanmoins de rappeler que la loi n'exige pas un motif à l'appui de la demande.

Quant aux **recommandations**, l'autorité a dû en rédiger 15, un nombre autrefois inhabituel en la matière (sauf en 2014: 13 et en 2024: 14), mais qui devient la norme (2015: 8; 2016: 7; 2017: 8; 2018: 2; 2019: 8; 2020: 7; 2021: 12; 2022: 14; 2023: 11). Elle a recommandé à 10 reprises que l'accès soit accordé au requérant et a été suivie (au moins partiellement) par l'institution publique dans 8 cas. À noter que, malgré le texte clair de l'art. 10 al. 4 RIPAD et la jurisprudence y afférente, deux institutions publiques n'ont pas transmis au Préposé cantonal les documents querellés.

Au sujet de la **protection des données personnelles**, les Préposés ont encore observé combien les questions qui leur sont posées sont complexes, multiples et variées. L'entrée en vigueur de la LPD et du RGPD (et leur potentiel impact pour les institutions publiques genevoises), la ratification par la Suisse de la Convention 108+, l'intégration des modifications législatives dans la LIPAD et leur mise en pratique, ou les avancées technologiques (intelligence artificielle, vidéosurveillance, dashcams, solutions cloud etc.), constituent autant de préoccupations pour les citoyennes et citoyens, comme pour les entités publiques.

A l'instar des années précédentes, les Préposés relèvent que les projets qui leur sont soumis pour avis, préavis, ou recommandations, sont généralement adressés au **responsable LIPAD** (conseiller LIPAD selon la nouvelle terminologie) de l'institution publique pour une analyse préalable. Cette étape est indispensable, les responsables LIPAD, censés bénéficier d'une formation appropriée et des compétences utiles dans le domaine, étant leurs interlocuteurs privilégiés. En revanche, une fois encore, les Préposés déplorent le délai souvent très court mis à leur disposition par les institutions publiques pour traiter de questions juridiques fréquemment peu aisées.

Cela étant, il semble dorénavant que ces dernières aient pris le réflexe de les consulter systématiquement lorsqu'un projet de loi ou de règlement touche la protection des données ou la transparence. Durant l'année écoulée, les Préposés ont rendu 13 **avis** relatifs à des projets de lois/règlements touchant aux données personnelles, soit presque le double de l'année précédente (2014: 14, 2015: 0, 2016: 9, 2017: 10, 2018: 7; 2019: 3; 2020: 11; 2021: 9; 2022: 16; 2023: 5; 2024: 6). Un seul a concerné le volet transparence.

Curieusement, les Préposés n'ont eu à rédiger que 2 **préavis** (suivis par l'institution publique) sur la base de l'**art. 39 al. 10 LIPAD**, soit un chiffre qui n'est de loin pas conforme aux standards habituels (2014: 16; 2015: 5; 2016: 4; 2017: 4; 2018: 7; 2019: 9; 2020: 4; 2021: 6; 2022: 5; 2023: 5; 2024: 4).

Ils ont rendu, sur la base de l'**art. 41 al. 1 litt. f LIPAD**, 5 **préavis**, ce qui constitue un nombre inusuel en la matière (2014: 1, 2015: 1, 2016: 0, 2017: 1, 2018: 0, 2019: 1, 2020: 1, 2021: 2; 2022: 8; 2023: 4; 2024: 2). Ce constat s'explique par le fait que l'Université de Genève, concernée à 5 reprises, ne possède pas (encore) de base légale plus spécifique autorisant expressément la recherche impliquant des données personnelles sensibles dans des domaines autres que la recherche sur l'être humain, soumise à la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain du 30 septembre 2011 (LRH; RS 810.30). Cette situation prendra fin lors de l'entrée en vigueur de la nLIPAD, qui introduira un nouvel art. 7A LU (loi sur l'université du 13 juin 2008; RSGe C 1 30).

Le nombre de **recommandations en protection des données** a explosé, pour atteindre un record (11) (2014: 2, 2015: 2, 2016: 1, 2017: 2, 2018: 2, 2019: 2, 2020: 0, 2021: 3, 2022: 2, 2023: 8; 2024: 5). À noter que lors de l'entrée en vigueur de la nLIPAD, les Préposés ne rendront plus de recommandations en protection des données.

En 2019, les Préposés avaient relevé que toutes les institutions publiques figurant dans le **catalogue des fichiers** avaient désormais satisfait à leur obligation de déclarer leurs fichiers de données personnelles. Ce résultat est le fruit d'un important travail, effectué conjointement avec leur assistante, laquelle doit être vivement remerciée pour son implication. Cela étant, l'autorité doit maintenir ses efforts en la matière, afin que les institutions publiques tiennent leurs fichiers à jour ou que les nouvelles institutions déclarent leur(s) fichier(s). Durant l'année écoulée, l'équipe a préparé la transition avec ce qui s'appellera le registre des activités de traitement.

Autre constat: le nombre constant de **sollicitations** ayant trait tant à la transparence qu'à la protection des données émanant de privés (particuliers, entreprises, associations, etc.), la plupart du temps par courrier électronique ou téléphone. Les Préposés répondent systématiquement de manière très circonstanciée à ces interrogations, même à celles qui concernent le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Ils sont toujours frappés par l'absence d'accusé de réception de leurs réponses.

La **volonté qui anime l'autorité** indépendante est toujours la même: aller à la rencontre des institutions publiques, pour réaliser avec elles une politique de transparence et de protection des données personnelles qui permette au plus grand nombre de maîtriser les principes applicables dans les deux domaines et qui change la perception malgré tout négative, mêlée de méfiance et d'incompréhension, que l'on peut observer. Les Préposés remarquent avec satisfaction que la loi commence à être mieux connue et comprise. Les différents outils de sensibilisation, en marge des tâches légales qu'ils exercent, commencent de la sorte à porter leur fruit. Parmi eux, la bande dessinée élaborée avec Buche (2^{ème} édition sortie en 2025), qui vulgarise la loi dans toutes ses subtilités, poursuit cet objectif.

Les **défis** à venir s'annoncent passionnants. Les Préposés ont déjà mis en place les procédures induites par les modifications à venir de la LIPAD et rédigé plusieurs fiches informatives sur le sujet. Plus de tâches seront attribuées à l'autorité. Outre celles qu'elle effectue déjà, s'ajouteront des obligations d'autocontrôle, des pouvoirs de contrôle, ainsi que des prérogatives en matière de mesures administratives. Enfin, la rédaction d'un commentaire de la LIPAD est pleinement d'actualité.