



Consultation relative à la modification de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU) et du règlement d'exécution concernant un droit d'accès au SI RDU à accorder à plusieurs institutions publiques

Avis du 29 juillet 2016

Contexte : D'avril à juillet 2016, plusieurs échanges sont intervenus entre la Direction générale de l'action sociale (DGAS) et le Préposé cantonal concernant différents projets du département en lien avec des informations issues du système d'informations relatif au revenu déterminant unifié (ci-après RDU), soit en particulier l'établissement périodique de statistiques en lien avec l'aide sociale, la question de l'entraide administrative entre les six services participant au RDU et le droit d'accès au SI RDU à accorder à de nouvelles entités. Dans ce cadre, le Préposé a approuvé, par courriel du 14 juillet 2016, un projet d'arrêté du Conseil d'Etat (*Traitement de données à des fins générales par la Direction générale de l'action sociale dans le cadre de la gouvernance des politiques sociales*), ainsi qu'une proposition de nouvelle disposition réglementaire relative à l'entraide administrative (art. 9A nouveau RRDU).

Reste à traiter la question de l'introduction d'une nouvelle base légale autorisant le SPAd, le SPMi et les FIDP à accéder au SI RDU, objet du présent avis sollicité par courriel du directeur général de l'action sociale le 19 juillet 2016, avec un délai au 2 août 2016 à 12h.

Bases juridiques : art. 56 al. 3 let. e LIPAD ; art. 23 al. 8 RIPAD

Pour rappel, le système en place à Genève permet de délivrer chaque année l'attestation RDU qui est, d'une part, nécessaire pour différentes prestations sociales cantonales (l'obtention d'une réduction tarifaire pour la participation à des camps de vacances, l'obtention d'une bourse d'étude, d'une allocation de logement, des soins dentaires de la Clinique la jeunesse, l'aide et les soins à domicile, l'obtention d'une avance de pension alimentaire du Service cantonal d'avance et recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA), taxes de naturalisation notamment) et qui, d'autre part, permet également au Service de l'assurance-maladie d'assurer l'octroi automatique des subsides ordinaires d'assurance-maladie. Tout contribuable reçoit une attestation RDU établie sur la base de sa dernière taxation fiscale.

Le RDU correspond à un montant calculé de manière unifiée sur la base du revenu net (selon la dernière taxation fiscale), de la fortune (1/15^e de celle-ci), des déductions admises en prenant en considération les prestations sociales allouées.

Les six services ou entités prestataires sont : le Service de l'assurance-maladie (SAM), le Service cantonal d'avances et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA), l'Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF), le Service des bourses et prêts d'études (SBPE), le Service des prestations complémentaires (SPC) et l'Hospice général (HG).

Concrètement, un formulaire est rempli par le citoyen demandeur d'une prestation sociale. Le dossier du bénéficiaire est partagé par les services et il y a une hiérarchie dans l'ordre des prestations sociales à accorder.

280 collaborateurs et collaboratrices des six services susmentionnés peuvent accéder au SI RDU et travaillent à partir d'un seul et même dossier de la personne en cause.

Après avoir précisé l'objectif poursuivi par le projet de modification de la loi (1), le Préposé cantonal relèvera les règles relatives à la protection des données telles qu'elles ont été instituées par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (ci-après LIPAD) (2); il reviendra ensuite sur les différentes étapes ayant conduit à la mise en œuvre d'un revenu déterminant unifié (3) et conclura par une appréciation générale du projet porté à son attention (4).

1. Projet de loi modifiant la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)

Dans le contexte du présent examen et dans la mesure où les autres dispositions projetées ne soulèvent pas de problématique en lien avec la protection des données personnelles, seule sera analysée la modification du champ d'application de la LRDU, en particulier l'article 2 al. 2.

Cette disposition prévoit que le revenu déterminant unifié peut servir de référence :

- a) pour le calcul de prestations fournies par le Pouvoir exécutif législatif ou judiciaire, les administrations et les commissions qui en dépendent, les établissements de droit public cantonaux ainsi que les communes;
- b) pour le traitement des dossiers de personnes sous mandat de protection gérés par les services compétents de l'État;
- c) pour le traitement des attributions de logements d'utilité publique par les fondations et établissements de droits publics cantonaux, ainsi que les organes qui en dépendent.

Dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi, le commentaire relatif à l'article 2 relève :

- *s'agissant de la lettre a que l'objectif est de définir les services et institutions pouvant utiliser le RDU pour le calcul de prestations tarifaires. Alors que l'IMAD est déjà mentionnée à l'article 1 RRDU, la DGAS est d'avis qu'il convient de compléter le champ d'application de la loi en y ajoutant une mention relative aux établissements de droits publics cantonaux.*

Concernant la lettre b, l'exposé des motifs souligne que le Service de protection de l'adulte (SPAd) "a exprimé son besoin d'avoir accès au SI RDU dans le cadre des mandats de protection (curatelles) confiés par le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE)". Or, dans la mesure où l'aide peut porter sur la gestion des biens, des revenus ou des rentes de la personne concernée ainsi que sur sa représentation juridique auprès de tiers, cette mesure apparaît justifiée. Il semble qu'à l'heure actuelle, les curateurs officiels sollicitent l'ensemble des partenaires étatiques en transmettant leur avis de nomination et en formulant une demande d'accès aux informations qui leur sont nécessaires.

Comme cela représente un travail extrêmement conséquent, un tel accès automatisé au SI RDU faciliterait largement le travail administratif réduisant d'autant les délais de prise en charge des demandes.

Signalant par ailleurs que le SPMi assure la même activité pour les mineurs faisant l'objet de mandats de protection du TPAE, ce service doit bénéficier également de ce même droit d'accès au SI RDU.

- Quant à la lettre c, elle a pour objectif de permettre, bien qu'elle ne les mentionne pas expressément, aux fondations immobilières de droit public (FIDP) et à leur secrétariat de pouvoir également avoir accès aux SI RDU dans le cadre du traitement des demandes de logements d'utilité publique. La raison de cet accès n'est pas motivée spécifiquement dans l'exposé des motifs.

Outre la modification à apporter à l'art. 2 al. 2 LRDU et suivant la logique adoptée qui consiste à préciser les noms des entités ayant un droit d'accès au SI RDU, il est également prévu de modifier le règlement d'application comme suit :

Art. 1 (nouvelle teneur)

1 Les institutions admises à utiliser le revenu déterminant unifié pour le calcul de leurs prestations tarifaires, de leurs émoluments ou pour l'application de tarifs, au sens des articles 2, alinéas 2, lettre a, et 3, et 12, lettre c, de la loi, sont les suivantes :

- a) Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile (IMAD) : application de tarifs;
- b) service des loisirs éducatifs : application de tarifs;
- c) service dentaire scolaire : application de tarifs;
- d) service de protection des mineurs : application de tarifs;
- e) service cantonal des naturalisations : calcul des émoluments;
- f) service des bourses et prêts d'études : application de l'exonération partielle des écolages aux élèves des écoles accréditées pour l'enseignement de la musique, de la rythmique, de la danse et du théâtre;
- g) office cantonal du logement et de la planification foncière : accès à un logement d'utilité publique et calcul de la surtaxe liée à ce dernier.

2 Les services de l'Etat visés à l'article 2, alinéa 2, lettre b, de la loi sont les suivants :

- a) le service de protection de l'adulte;
- b) le service de protection des mineurs.

3 Les fondations immobilières de droit public et leur Secrétariat, respectivement visés par les articles 14A et 14F de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, sont autorisés au sens de l'article 2, alinéa 2, lettre c de la loi, à consulter le revenu déterminant dans le cadre de l'inscription, de la mise à jour et de la sélection des demandes de logement d'utilité publique.

A noter qu'actuellement, le champ d'application de la LRDU est rédigé comme suit :

Art. 2 Champ d'application

1 La présente loi s'applique à toutes les prestations sociales sous condition de ressources qui font l'objet de l'article 13.

2 Le revenu déterminant unifié peut également servir de référence pour le calcul de prestations tarifaires, d'émoluments ou l'application de tarifs destinés à rétribuer ou défrayer des prestations fournies par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire cantonaux, leurs administrations et les commissions qui en dépendent, ainsi que les communes.

3 Le Conseil d'Etat définit par règlement les institutions, les prestations tarifaires, émoluments et tarifs visés à l'alinéa 2.

Quant aux prestations sociales couvertes par la LRDU, l'art. 13 les précise actuellement ainsi :

Art. 13 Hiérarchie des prestations sociales

1 Les prestations catégorielles et de comblement doivent être demandées dans l'ordre suivant :

- a) les prestations catégorielles :
 - 1° les subsides de l'assurance-maladie,
 - 2° l'avance des pensions alimentaires,
 - 3° les allocations de logement,
 - 4° les subventions personnalisées habitations mixtes (HM);
- b) les prestations de comblement :
 - 1° les prestations complémentaires fédérales à l'AVS,
 - 2° les prestations complémentaires fédérales à l'AI,
 - 3° les prestations complémentaires cantonales à l'AVS,

- 4° les prestations complémentaires cantonales à l'AI,
- 5° les bourses d'études,
- 6° les prestations complémentaires familiales,
- 7° l'aide sociale,
- 8° l'aide sociale aux rentiers AVS/AI.

La LRDU contient, par ailleurs, deux renvois aux règles générales de protection des données personnelles.

Art. 13D Traitement et protection des données

Le traitement des données et des données personnelles sensibles s'effectue conformément aux dispositions de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001. Les données personnelles sensibles, absolument indispensables à l'accomplissement des tâches découlant de la présente loi, peuvent également être traitées.

Art. 13E Communication des données

1 La communication du revenu déterminant entre les services et institutions soumis à la présente loi est autorisée, y compris par voie électronique, lorsqu'elle est nécessaire au calcul d'une prestation sociale ou à la détermination d'une prestation tarifaire, auxquelles les dispositions de la présente loi s'appliquent.

2 Dans le cadre de la communication des données, les services et institutions soumis à la présente loi sont autorisés à utiliser systématiquement le numéro AVS, selon les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946.

3 Les services et institutions délivrant des prestations visées au sens de l'article 13 sont tenus de transmettre à la base unique de données du revenu déterminant unifié :

- a) toutes les données qu'ils ont obtenues de l'intéressé dans l'examen de la demande de prestation et qui sont indispensables au calcul du revenu déterminant unifié au sens de l'article 9 de la présente loi;*
- b) la décision de prestation établie sur la base du revenu déterminant unifié et notifiée à l'intéressé.*

2. Principes posés par la LIPAD en matière de protection des données personnelles

La LIPAD étend son champ d'application au secteur public cantonal et communal, ainsi qu'aux institutions publiques cantonales, communales et intercommunales (art. 3 lettres a à d LIPAD). S'agissant d'autorités, services, établissements publics autonomes, fondations de droit public, commissions allouant tout type de prestation sociale, la loi s'applique à toute institution de droit public, qu'elle soit cantonale ou communale.

Outre les autorités cantonales, il existe des services d'action sociale dans les communes qui prennent en charge les situations de mineurs, d'adultes ou de personnes âgées. De même, nombre de communes ont créé des fondations immobilières de droit public ayant pour fonction de favoriser l'accès à des logements bon marché.

A cet égard, le Préposé cantonal tient à jour une liste de toutes les institutions soumises à la LIPAD qui peut être consultée sur son site internet (www.ge.ch/ppdt en cliquant sur catalogue).

En matière de protection des données personnelles, la loi poursuit l'objectif "*de protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant*" (art. 1^{er} al. 2 lettre b).

La notion de donnée personnelle est définie à l'art. 4 lettre a; ce sont : "*toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable*".

Par ailleurs, les données relatives à "*l'aide sociale*" font partie de la catégorie des données dites sensibles (art. 4 lettre b § 2).

Par « *traitement* » de données personnelles, l'article 4 lettre e indique qu'il s'agit de « *toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données* ».

Les principes du traitement des données personnelles sont régis aux articles 35 à 49 LIPAD.

Ainsi, les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si et dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire (art. 35 al. 1 LIPAD).

Les institutions publiques veillent, lors de tout traitement de données personnelles, à ce que ces dernières soient pertinentes et nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales, exactes, mises à jour et complétées, autant que les circonstances permettent de l'exiger (art. 36 al. 1 LIPAD).

Le principe de proportionnalité commande que seules peuvent être collectées les données personnelles aptes et nécessaires à atteindre un but déterminé. Par ailleurs, le traitement ne doit pas durer plus longtemps que nécessaire (art. 41 al. 1 let a LIPAD).

S'agissant du traitement de données personnelles sensibles (aide sociale), la loi prescrit à l'article 35 al. 2 LIPAD que de telles données : « *ne peuvent être traitées que si une loi définit clairement la tâche considérée et si le traitement en question est absolument indispensable à l'accomplissement de cette tâche ou s'il est nécessaire et intervient avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée* ».

Dans son exposé des motifs à l'appui du projet de loi déposé par le Conseil d'Etat en date du 7 juin 2006, il est précisé à ce sujet : *"Ainsi, l'exigence d'une base légale formelle définissant clairement l'activité étatique est au cœur même du projet, lequel s'efforce par ailleurs toujours sous l'angle du principe de légalité, de définir aussi précisément que possible les droits et obligations tant des personnes dont les données sont traitées que des institutions concernées"*¹.

Quant à la notion de base légale, l'exposé des motifs relève en outre que la disposition : « ... *marque une gradation entre le caractère nécessaire d'un traitement (alinéa 1) et son caractère absolument indispensable (alinéa 2). Le but n'est pas d'imposer la définition légale, parmi toutes les tâches possibles, de celles rendant nécessaires a priori un traitement de données personnelles, mais bien de faire en sorte que les tâches elles-mêmes soient précisément définies dans une base légale formelle. Ce n'est en particulier pas parce que la loi instituerait un pouvoir de surveillance sur une entité déterminée, ce qui en soi répond à un intérêt public légitime, qu'un traitement donné serait pour autant autorisé. En revanche, et si la tâche est clairement définie par la loi, alors il appartient à chaque institution publique de déterminer si et dans quelle mesure ces tâches rendent nécessaire un traitement déterminé de données personnelles. ... L'article 5, alinéa 2 renforce ces exigences lorsque des données personnelles sensibles ou des profils de personnalité sont en jeu, puisque le traitement doit alors être absolument indispensable à l'accomplissement d'une tâche par ailleurs clairement définie par la loi, c'est-à-dire de manière explicite et non implicite. Le consentement de la personne concernée constitue en outre une alternative non à la définition claire dans la loi de la tâche considérée, mais bien à la seconde condition cumulative, à savoir le caractère absolument indispensable du traitement. La notion d'« explicite » s'oppose à « implicite » ou encore « tacite », et ne signifie pas encore que ce consentement est nécessairement libre et éclairé. Toutefois, il convient de préciser que l'exigence de bonne foi de l'administration et des institutions publiques, combinée au respect du principe de légalité, et par ailleurs au principe de transparence, va de soi et qu'un consentement n'a de valeur que pour autant qu'il ait été précédé d'une information adéquate,*

¹ Projet de loi sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12) PL 9870, p. 34.

et qu'il soit exempt de toute pression. Ainsi, les alinéas 1 et 2 sont clairement l'expression du principe général de proportionnalité ... »².

Afin que les citoyennes et citoyens puissent faire valoir leur droit d'accès à leurs données personnelles propres traitées au sein des institutions genevoises (art. 43 LIPAD), la loi a aussi posé un principe de transparence de la collecte et du traitement de données par les institutions publiques en leur posant l'obligation d'annoncer tous les fichiers de données personnelles qu'elles constituent au catalogue des fichiers tenu par le Préposé cantonal (art. 44 LIPAD). C'est ainsi que, pour le SI RDU par exemple comme toutes les autres bases de données publiques, la loi requiert d'annoncer l'objectif poursuivi par le fichier, sa base légale, les différents types de données personnelles traitées, ainsi que les entités auxquelles des accès audit système d'information sont accordés.

L'on relèvera enfin ici que la Cour européenne des droits de l'homme a développé une jurisprudence intéressante la protection des données personnelles en lien avec l'application de l'art. 8 al. 1 CEDH qui pose le principe du droit au respect de la vie privée et familiale et l'al. 2 qui prévoit les conditions dans lesquelles des restrictions peuvent être admises: l'existence d'une base légale et un but nécessaire dans une société démocratique.

A cet égard, la Cour analyse toujours très attentivement le contenu du droit interne et son évolution. Quant à la notion de base légale, selon la jurisprudence de la Cour, les mots figurant à l'article 8 « *prévues par la loi* » impliquent que la mesure contestée doit trouver son fondement dans le droit interne, que celui-ci soit conforme à la convention, que la loi soit accessible et prévisible en ce sens que la personne concernée puisse en prévoir les conséquences pour elle pour adapter sa conduite en conséquence. Quant à l'ingérence dans la vie privée, elle doit découler d'un besoin social impérieux et être proportionnée au but légitime qui est poursuivi³.

3. Rappel des différentes étapes ayant conduit à la mise en œuvre d'un revenu déterminant unifié

– **4 avril 2005 : la loi 9135⁴ est adoptée – 1^{er} janvier 2007 elle entre en vigueur**

Les objectifs initiaux de ce projet - dont l'étude a démarré en 2002 - étaient de renforcer l'équité en tenant compte de tous les revenus (toute prestation sociale perçue devait être ajoutée au revenu), simplifier l'enregistrement et le traitement des demandes de prestations sociales, améliorer l'organisation des prestations sociales cantonales et n'avoir qu'une seule méthode de calcul pour le revenu déterminant le droit à des prestations sociales.

Il s'agit dès lors de *"mettre de l'ordre dans le système des aides sociales du canton de Genève"*⁵. La loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (J 4 06) entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Le Conseil d'Etat rappelle dans son point de presse du 17 janvier 2007 : *"Il existe aujourd'hui, au sein de l'administration, différentes manières de calculer le revenu d'un ménage permettant de déterminer le droit aux prestations sociales et leur montant. Avec le RDU, toutes ces prestations sont accordées sur une base de calcul harmonisée et unifiée. Le nouveau système prend en compte tous les revenus, qu'ils proviennent du travail ou de prestations sociales et il est défini sur la base de la dernière taxation fiscale. En conséquence, les bénéficiaires n'ont plus à multiplier les démarches administratives pour*

² Op. cit., p. 48 et 49.

³ Leander c. Suède, 26 mars 1987, § 58, série A no 116, et Messina c. Italie (no 2), no 25498/94, § 65, CEDH 2000-X.

⁴ PL 9135-A, 4 avril 2005, Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (J 4 06)

⁵ Op. cit., p. 21/70.

prouver leurs ressources. Quant aux services prestataires, ils sont dispensés du calcul du revenu et peuvent ainsi se concentrer sur leurs missions et se déterminer plus rapidement quant à l'octroi ou non de la prestation demandée".

Quant à la protection des données, Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat, auditionné par la Commission des affaires sociales du Grand Conseil, expliquait : *"Il n'y a en principe pas de transmission des données entre services, sauf si la loi le prévoit et qu'elle précise la nature des données qui seront transmises, ce qui évite d'avoir à notifier cette transmission aux personnes à chaque fois qu'elle a lieu entre les services. Le projet RDU contient une disposition légale à ce sujet, ce qui est conforme à la législation sur la protection des données"*⁶.

Au sujet de l'informatisation du dispositif, Jean-Marie Leclerc, directeur général des systèmes d'information, également entendu, relevait : *"Le projet RDU fait appel aux données de plusieurs services tous dotés de systèmes informatiques différents qui n'ont pas été conçus pour interagir entre eux. Les technologies de chacun de ces systèmes sont très différentes et certaines seront bientôt obsolètes. Le système actuel a été conçu de manière verticale, selon le principe des silos, en tenant compte d'une application métier spécifique à chaque service. Lors de la conception, aucune colonne transversale n'a été prévue. Il faut donc aujourd'hui créer une interface entre les différents systèmes. Cette interface doit supporter toutes les applications et les technologies utilisées"*⁷.

– **17 mars 2006 : la loi 9668 est adoptée par le Grand Conseil en vue de la réalisation du SI RDU prototype**⁸

Le projet de loi ouvrant un crédit d'étude de 400 000 F pour l'étude technique du système d'information du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, déposé par le Conseil d'Etat auprès du Grand Conseil le 20 septembre 2005, est voté par le Grand Conseil. L'étude technique avait pour but d'identifier les systèmes informatiques impliqués dans le processus d'attribution des prestations cantonales intégrées par la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales. Pour chacun de ces systèmes, une étude approfondie devait être menée afin d'identifier les contraintes et possibilités de ces systèmes en vue de leur intégration au système d'information à venir⁹.

Le gouvernement explique alors dans son exposé des motifs : *"A ce stade, les principaux services et établissements publics qui versent des prestations sociales et qui sont concernés par le projet de loi sont :*

– *le service de l'assurance maladie (DASS),*
– *la direction du logement - division sociale (DAEL),*
– *l'Hospice général (y compris le service du RMCAS),*
*ainsi que l'administration fiscale cantonale (AFC), qui fournira des informations sur les revenus et fortunes des personnes concernées. (...). Par ailleurs, il y aura lieu de permettre un accès informatique aux informations communes et nécessaires pour les divers services et établissements publics chargés d'octroyer des prestations tarifaires (prestations facturées à un tarif réduit lorsque des conditions de revenus sont réalisées)"*¹⁰.

Quant au fonctionnement du système, la Commission des finances du Grand Conseil relève dans son rapport : *"L'ordre de la demande a un impact sur le montant final des prestations. Par exemple, l'aide demandée pour l'assurance-maladie sera prise en considération pour calculer l'aide au logement alors que l'aide au logement ne sera pas considérée pour*

⁶ Op. cit., p. 4/70.

⁷ Op. cit., p. 7/70.

⁸ Rapport de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'étude de 400 000 F pour l'étude technique du système d'information du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (PL 9668-A).

⁹ Op. cit., p. 5/13.

¹⁰ Op. cit., p. 4/13.

calculer l'aide à l'assurance-maladie. Le principe est de ne pas toucher aux prestations versées, mais d'avoir un système plus simple, plus juste et moins élevé en termes de coûts administratifs. En outre, l'ordre dans lequel les prestations peuvent être demandées a été prévu. Pour déterminer le sens, l'idée est de réduire le recours aux aides de comblement assurant le minimum vital et de donner une aide ponctuelle pour le logement et la maladie de manière à ce que les personnes ne soient pas amenées à percevoir l'assistance publique.

- **2 septembre 2010 : Le Grand Conseil vote la loi 10527 ouvrant un crédit d'investissement de 6 639 000 F pour le développement du système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU)**

A l'appui de son projet de loi, le gouvernement précisait notamment : "Le déploiement du RDU à l'ensemble des prestations sociales est actuellement entravé. Il se heurte à la règle selon laquelle le calcul du RDU est basé sur la dernière taxation fiscale, l'année de référence N-2. Or, cette règle n'est pas applicable aux prestations les plus importantes du système social genevois que sont, en particulier, l'aide sociale individuelle, les prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS/AI (PCF et PCC), les allocations de logement et les allocations d'études et d'apprentissage. Dans ces cas, le RDU doit être impérativement calculé sur la base des revenus de l'année en cours"¹¹.

Le système à venir y était résumé comme suit :

"Dans ses grandes lignes, le futur SI RDU :

- concerne l'ensemble des prestations sociales soumises à condition de revenu versées dans le canton de Genève, dont le nombre est évalué à 186 500 par an, pour un montant total de plus d'un milliard de francs;
- permet l'harmonisation de 21 prestations sociales et tarifs;
- associe, dans un premier temps, 9 services, qui dépendent de 4 départements de l'Etat de Genève, et sera utilisé directement ou indirectement par presque 3 000 collaborateurs et collaboratrices;
- est ouvert à d'autres entités, telles que, par exemple, la Gérance immobilière municipale (GIM), les structures de la petite enfance (crèches), certaines communes du canton et des fondations (par exemple, les fondations immobilières, la fondation des services d'aide et de soins à domicile -FSASD-);
- dispose, avec l'outil d'exploitation des données (infocentre), d'un instrument de gouvernance, actuellement inexistant, qui permet de gérer plus finement le budget consacré aux prestations sociales, de mieux connaître le profil des bénéficiaires et de déterminer combien et quelles sortes de prestations sociales sont versées à une même personne;
- contribue également, grâce à cet instrument de gouvernance, à renforcer les moyens de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) pour mieux cerner les revenus des ménages, à savoir des personnes vivant ensemble dans un même logement. Actuellement, l'OCSTAT ne peut se fonder que sur la notion de contribuable, moins précise car pouvant recouvrir plusieurs réalités différentes (célibataire, couple marié, personne veuve ou divorcée);
- améliore également l'efficacité métier des services qui fournissent des prestations sociales. Ces derniers pourront vérifier facilement si le demandeur dispose déjà d'un RDU et pourront, dans ce cas, l'utiliser sans devoir le calculer eux-mêmes. Il leur sera également possible d'accéder aux informations qui leur sont nécessaires grâce à la base de données du SI RDU et disposer d'un contrôle des RDU quasi automatique;
- crée, en matière de communication, une synergie nouvelle et bienvenue entre les services. Elle correspond tout à fait aux recommandations de la Commission externe

¹¹ Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 6 639 000 F pour le développement du système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU), du 28 août 2009, PL 10527, p. 4/33, <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10527.pdf>.

d'évaluation des politiques publiques (CEPP), qui figurent dans son rapport intitulé « La communication entre les services de l'administration cantonale - évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales », du 22 novembre 2002. Le SI RDU contribue à mettre un terme aux griefs invoqués, tels que « la course de fond du requérant », « des échanges très insuffisants entre les services », « la redondance administrative », « le culte du secret » et « le besoin de réformes »;

- *est en lien avec le programme de l'AeL et fait l'objet d'une charte de partenariat, qui porte notamment sur le portail Internet consacré aux prestations sociales et l'échange de compétences et de composants;*
- *fédère les services concernés non seulement sur le plan informatique, mais aussi en termes de collaboration. Cette dernière, qui s'est manifestée tout au long des travaux liés à la conception du projet SI RDU, a permis son adoption unanime par les départements et services concernés de l'Etat*¹².

Grâce au SI RDU, l'on va ainsi pouvoir disposer d'un portail Internet consacré aux prestations sociales en bénéficiant d'un système d'exploitation des données et d'une gestion électronique des documents (GED) commune à tous les services fournisseurs de prestations sociales cantonales et l'ensemble des prestations sociales sous condition de revenu sont rattachées au dispositif.

*"Le respect de la confidentialité, le traitement des données et leur consultation sont des éléments importants du SI RDU, en raison de l'envergure de la base de données prévue. Elle contiendra en effet, d'une manière non accessible automatiquement, les RDU des contribuables du canton de Genève, calculés à partir des données fiscales (...). Seuls les RDU et les dossiers des personnes ayant déposé une demande de prestation sociale ou ayant obtenu automatiquement le subsidie d'assurance-maladie pourront être consultés par les fonctionnaires dûment autorisés"*¹³.

11 services et entités cantonales de droit public sont intégrés au dispositif SI RDU, à savoir :

- l'administration fiscale cantonale (AFC) et l'office cantonal de la population (OCP), qui fournissent les données nécessaires au SI RDU;
- 8 services fournisseurs de prestations, dépendant de 4 départements différents et délivrant 21 prestations sociales ou fixant des tarifs (certains services faisaient déjà partie du dispositif SI RDU prototype, d'autres rejoignent le dispositif SI RDU);
- 1 établissement public autonome (HG);
- 1 fondation de droit privé (la FSASD devenu aujourd'hui l'IMAD, fondation de droit public).

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat soulignait : *"Viennent s'y ajouter des entités ayant d'ores et déjà déclaré leur intérêt pour le RDU, telles que le Pouvoir judiciaire, la GIM, les structures de la petite enfance et les fondations immobilières"*¹⁴.

Le rapport de la Commission des finances du Grand Conseil remarque aussi : *"Enfin, il est prévu ultérieurement une extension du système à des partenaires hors Etat de Genève, comme la Gérance immobilière municipale (GIM), les structures de la petite enfance (crèches), les fondations immobilières ou les communes du canton"*¹⁵.

¹² Op. cit., p. 6/33.

¹³ Op. cit., p. 12 et 13/33.

¹⁴ Op. cit., p. 17/33.

¹⁵ Rapport de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 6 639 000 F pour le développement du système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU), du 1^{er} mars 2010, <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10527A.pdf>.

Les propos de la directrice générale de l'action sociale y sont également relatés : « *Le responsable de la sûreté de l'information et protection des données aura notamment une tâche importante. Il est évident que, s'il faut améliorer la circulation des informations, pour éviter des abus, il faut s'assurer également que ces données sensibles soient protégées, autant juridiquement qu'informatiquement*¹⁶.

– **5 juin 2014 : la loi 11326 modifiant la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations cantonales (mise en œuvre du SI RDU) est votée par le Parlement**

En date du 27 novembre 2013, le Conseil d'État déposait auprès du Grand conseil le projet de loi 11326 (loi sur le revenu déterminant unifié – LRDU¹⁷), modifiant la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du 19 mai 2005 (LRD; J 4 06). Cette loi a été adoptée, le 5 juin 2014; elle est entrée en vigueur il y a moins de deux ans, le 6 septembre 2014.

Concernant l'objectif poursuivi alors, le rapport de la Commission des affaires sociales relatif à cette loi expose : *"Ce projet de loi est une actualisation du système du revenu déterminant en élargissant le périmètre d'action à tous les services de l'administration qui sont destinés à fournir des prestations sociales aux citoyens genevois et en insufflant une communication partagée par ces mêmes services"*¹⁸. Les institutions sont autorisées à utiliser le numéro AVS (NAVS 13). Des renvois à la LIPAD sont intégrés dans la LRDU pour rappeler l'importance de la protection des données (art. 13^E nouveau).

Quant au fonctionnement proprement dit, il est relevé : *"le système d'information du RDU est une application mise à disposition des gestionnaires des six services concernés par le dispositif du RDU et également des personnes travaillant dans les services qui livrent des services tarifaires (...) Cet outil de travail est évidemment une application sécurisée, avec login et mot de passe. Il précise que la sécurité est d'une importance prépondérante, notamment en ce qui concerne l'accès aux données sensibles"*¹⁹. Il est précisé plus loin : *"les différents gestionnaires auront effectivement accès au détail des prestations versées par les autres services. Par exemple, pour ce qui est de l'aide sociale, il y a beaucoup de dialogue interservices pour savoir combien une personne touche"*²⁰.

A la question d'un député s'il ne s'agit pas en fait d'un SI social, le directeur général *"répond que non. Il explique que, si le parlement décidait de partir dans un SI Social, ce ne serait pas dans la LRD. L'idée est d'inscrire cela dans une perspective, mais ils reviendront devant le parlement au moment venu pour dire ce qu'est le SI Social. Aujourd'hui, en deux mots, il y a six services délivrant des prestations sociales avec six applications différentes; il y aurait donc beaucoup d'économies car aujourd'hui les systèmes d'information ne communiquent pas entre eux et il y a des barèmes très disparates dans chacune des applications; c'est là qu'il faudra mettre de l'ordre. Cela constitue la deuxième étape qui implique cinq services de l'Etat pour gérer à peu près 1 milliard de prestations sociales; il s'agit donc d'une grosse structure informatique. Mais cela constitue un tout autre débat qui n'est pas celui du RDU. Le SI Social interviendrait car il n'y a aucune raison d'avoir six applications différentes pour finalement donner une prestation financière, sous condition de ressources, disant à une personne qu'elle a le droit à tel ou tel montant selon telle loi"*²¹.

Sur la sécurité du dispositif, *"Mme Vifian évoque la question de la protection des données. Elle explique qu'ils constatent aujourd'hui une certaine tendance à banaliser, au nom de la collaboration institutionnelle, l'échange de certaines données. A leur sens, il faudra veiller à*

¹⁶ Op. cit., p. 8/97.

¹⁷ <https://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L11326.pdf>.

¹⁸ Op. cit., p. 7/282.

¹⁹ Op. cit., p. 9/282.

²⁰ Op. cit., p. 14/282.

²¹ Op. cit., p. 42/282.

ce que l'accès au RDU soit ouvert aux seules fonctions qui ont réellement besoin des données pour accomplir leurs tâches. L'échange d'informations doit donc se limiter strictement à des données techniques (...). Elle termine par dire que la responsabilité du demandeur de prestations doit être placée au centre du dispositif; les prestations doivent être octroyées en fonction des démarches effectuées par le bénéficiaire et les justificatifs qu'il fournit. Les services ne sauraient s'organiser entre eux, sans le bénéficiaire. Trop souvent, certains services demandent des renseignements ou des pièces justificatives aux assistants sociaux comme s'ils étaient les curateurs du bénéficiaire, alors même que le bénéficiaire est en capacité de fournir les éléments requis²².

4. Appréciation

Le Préposé cantonal a eu besoin de comprendre l'évolution du dispositif genevois depuis sa création pour pouvoir apprécier le projet soumis à son attention. Il note que ces dernières années, les députés ont été amenés à de fréquentes reprises à se pencher sur une thématique cruciale pour le canton, qui est en mutation constante.

Cela dit, il lui paraît devoir attirer l'attention sur le fait que les demandes d'accès aux bases de données publiques existantes sont toujours fréquentes, car elles sont, en règle générale, la source d'un allègement de tâches administratives. A cet égard, toute requête doit pourtant être analysée à la lumière de la base légale de l'institution publique requérante en se demandant si celle-ci l'habilite clairement à formuler une telle requête.

A la lecture des travaux parlementaires, l'on observe que d'autres entités que celles qui ont effectivement accès au SI RDU aujourd'hui ont été mentionnées à plusieurs reprises. Il s'est agi pour partie d'autorités communales (la GIM de la Ville de Genève; des crèches). Il a été également fait mention des FIDP, qui sont des établissements de droit public cantonaux.

S'il est bien clair que la LIPAD exige une base légale expresse pour le traitement de données personnelles sensibles et qu'en ce sens l'art. 2 al. 2 (nouvelle teneur LRDU) constituerait une telle disposition légale, le Préposé cantonal a le sentiment que le SI RDU est en train d'évoluer d'un système ayant pour vocation d'harmoniser le mode de calcul du revenu déterminant ouvrant droit à une prestation sociale vers une base de données à laquelle toute entité - à vocation sociale - pourrait vouloir avoir accès.

N'est-on pas en réalité en route vers le SI Social dont il a été question dans différents rapports parlementaires ? La philosophie présidant au champ d'application de la LRDU n'est-elle pas complètement modifiée ?

Dans ces circonstances, notre autorité se demande s'il ne conviendrait pas de s'interroger sur un tel changement de paradigme, s'il ne faudrait pas aussi se demander pourquoi certaines institutions (y compris des entités qui n'octroient pas de prestations au sens strict) se verraient accorder un droit d'accès au SI RDU et pas d'autres (qui sont des entités communales).

Par ailleurs, à l'heure d'étendre le droit d'accès à un grand nombre d'employé-e-s supplémentaires (combien au juste ?), ne serait-il pas utile de mieux expliquer comment la sécurité du système d'information est assurée, la protection de la sphère privée dans le domaine de l'aide sociale étant un sujet éminemment sensible ?

²² Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD)(J 4 06), p. 48/282.

Avis du Préposé cantonal

Le Préposé cantonal invite la Direction générale de l'action sociale du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) à exposer plus avant dans l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi, les raisons qui justifient d'accorder un droit d'accès au SPAd, au SPMi et aux FIDP, à la lumière notamment des principes de proportionnalité et de légalité.

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe

Stéphane Werly
Préposé cantonal