



## Avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP) et la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)

Avis du 19 avril 2021

---

**Mots clés:** veille réglementaire, poursuites et faillites, RDU, moyens d'investigation.

---

**Contexte:** Le 30 mars 2021, Mme Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat en charge du Département des finances et des ressources humaines (DF), a sollicité un avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) au sujet de l'avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP), impliquant une modification de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU), dans le but de renforcer les moyens d'investigation octroyés aux offices cantonaux des poursuites et des faillites.

---

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

---

### 1. Caractéristiques de la demande

Par courrier du 30 mars 2021, Mme Nathalie Fontanet, Conseillère d'Etat en charge du Département des finances et des ressources humaines (DF), a sollicité un avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) au sujet de l'avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP ; RSGe E 3 60), impliquant une modification de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU ; RSGe J 4 06), dans le but de renforcer les moyens d'investigation octroyés aux offices cantonaux des poursuites et des faillites.

Elle expose que ce projet a notamment « *pour objectif de conférer aux offices cantonaux des poursuites et des faillites l'accès aux données du revenu déterminant unifié (RDU) afin d'accroître leurs moyens d'investigation et de vérification des éléments de revenus et de fortune déclarés par les débiteurs en matière de saisies et de séquestres (art. 91 al. 5 LP et art. 275 LP) ainsi que par les faillis (art. 222 al. 5 LP). Le projet vise ainsi à mettre à disposition des collaboratrices et collaborateurs des offices également un système transparent et fiable, qui renforce l'efficacité et l'efficience dans la délivrance des prestations au public* ». Sont en outre relevés les pouvoirs d'investigation et de coercition des offices de poursuites et faillites, ainsi que le gain de temps significatif que devrait permettre la modification projetée, sachant que les services de l'administration cantonale sont régulièrement requis par lesdits offices de fournir des données contenues dans la base du RDU.

Les modifications envisagées de la LRDU visent son but et son champ d'application, soit une modification de son art. 1 al. 2 (soulignant le but de renforcer l'efficacité et l'efficience dans la délivrance des prestations au public) et un ajout d'une lettre d à son art. 2 al. 2 :

Art. 1 al. 2 : « *Elle vise à faciliter les relations avec l'administration par la mise en place d'un système transparent et équitable, qui simplifie l'accès aux prestations sociales cantonales, allège les procédures et renforce l'efficacité et l'efficience dans la délivrance des prestations au public* ».

Art. 2 al. 2 let d : « *Le revenu déterminant unifié peut également servir de référence :*

*d) pour l'instruction des dossiers de saisies, de séquestres et de faillites gérés par les offices cantonaux des poursuites et des faillites.* »

L'exposé des motifs accompagnant ce projet de modification précise ce qui suit : le projet a pour but de conférer aux offices des poursuites et faillites l'accès aux données du RDU, afin d'accroître leurs moyens d'investigations et de vérification des éléments de revenus et fortune déclarés par les débiteurs en matière de saisies et de séquestres (art. 91 al. 5 LP et art. 275 LP) ainsi que par les faillis (art. 222 al. 5 LP). Il appartient à l'office de déterminer d'office les faits pertinents pour l'exécution de la saisie et il est doté, à cette fin, de pouvoirs d'investigation et de coercition étendus « *à l'instar d'un juge chargé d'instruire une enquête pénale ou d'un officier de police judiciaire* ». Selon la jurisprudence, les autorités, notamment celles compétentes en matière d'assurances sociales, ont une obligation illimitée de renseigner l'office, et ni le secret bancaire, ni le secret fiscal ne sont opposables à ce dernier.

Il est encore précisé dans l'exposé des motifs que « *dans la mesure où le droit fédéral prévoit que les autorités ont la même obligation de renseigner l'office que le débiteur (art. 91 al. 5 LP et 222 al. 5 LP), il convient de conférer aux offices l'accès aux données du revenu déterminant unifié, auxquelles ils peuvent valablement accéder au regard du droit fédéral précité, dans un but d'efficacité et d'efficience* ». Finalement, selon l'exposé des motifs, l'accès au RDU par les offices cantonaux de poursuites et faillites devrait réduire les risques de fraude de la part de certains débiteurs.

## **2. Les règles de protection des données personnelles à Genève**

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), a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b: "*protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant*".

Par donnée personnelle, il faut comprendre: "*toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable*" (art. 4 litt. a LIPAD).

La loi définit les données personnelles sensibles comme les données personnelles portant sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles, la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique, des mesures d'aide sociale et des poursuites ou sanctions pénales ou administratives.

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexactes.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

L'art. 39 LIPAD prévoit trois régimes différents en matière de transmission de données personnelles: un régime facilité lorsque l'entraide s'effectue en faveur des institutions genevoises soumises à la loi, soit en cas d'entraide intracantonale et infracantonale (art. 39 al. 1 à 3 LIPAD; art. 14 al. 1 et 2 RIPAD), un régime ordinaire pour l'entraide intercantonale et con-

fédérale (art. 39 al. 4 et 5 LIPAD) et un régime strict pour ce qui est de l'entraide internationale (art. 39 al. 6 à 8 LIPAD).

S'agissant de la communication de données entre institutions publiques soumises à la LIPAD, l'art. 39 al. 1 à 3 prévoit:

<sup>1</sup> *Sans préjudice, le cas échéant, de son devoir de renseigner les instances hiérarchiques supérieures dont elle dépend, une institution publique ne peut communiquer des données personnelles en son sein ou à une autre institution publique que si, cumulativement:*

*a) l'institution requérante démontre que le traitement qu'elle entend faire des données sollicitées satisfait aux exigences prévues aux articles 35 à 38;*

*b) la communication des données considérées n'est pas contraire à une loi ou un règlement.*

<sup>2</sup> *L'organe requis est tenu de s'assurer du respect des conditions posées à l'alinéa 1 et, une fois la communication effectuée, d'en informer le responsable sous la surveillance duquel il est placé, à moins que le droit de procéder à cette communication ne résulte déjà explicitement d'une loi ou d'un règlement.*

<sup>3</sup> *Les institutions publiques communiquent aux autorités judiciaires les données personnelles que celles-ci sollicitent aux fins de trancher les causes dont elles sont saisies ou de remplir les tâches de surveillance dont elles sont investies, sauf si le secret de fonction ou un autre secret protégé par la loi s'y oppose.*

Cette disposition est complétée par l'art. 14 RIPAD, qui dispose à son al. 2:

<sup>2</sup> *La démonstration du respect des conditions posées à l'article 39, alinéa 1, lettres a et b, peut s'effectuer de manière simplifiée en indiquant cumulativement:*

*a) le contexte légal ou réglementaire dans lequel s'inscrit la mission de l'institution requérante, y compris l'existence d'éventuelles règles spéciales ou la mention de leur défaut;*

*b) le fait que le fichier destiné à recevoir les données personnelles figure ou non dans le catalogue institué par l'article 43 de la loi, avec son numéro de référence;*

*c) la finalité de la transmission souhaitée.*

### **3. La LRDU**

Pour rappel, le revenu déterminant unifié (RDU) est un montant calculé sur la base du revenu et de la fortune qui permet de déterminer un droit à une ou plusieurs prestations sociales<sup>1</sup>.

Dans son avis du 29 juillet 2016, le Préposé cantonal avait eu l'occasion de rappeler les différentes étapes ayant conduit à la mise en œuvre d'un revenu déterminant unifié<sup>2</sup>. Ainsi, il apparaissait que les objectifs initiaux du projet 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. Ainsi, avec le Si-RDU, il existe un portail Internet consacré aux prestations sociales 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. Une modification ultérieure de la loi a élargi 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<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.ge.ch/mon-revenu-determinant-unifie-rdu>

<sup>2</sup> <https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/Avis-29-juillet-2016.pdf>, p. 3.

<sup>3</sup> <https://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L11326.pdf>

Les dispositions légales ayant trait à la protection des données dans la LRDU prévoient ce qui suit :

*Art. 13B Base unique de données du revenu déterminant unifié*

<sup>1</sup> Les données nécessaires à l'accomplissement de la présente loi sont répertoriées dans une base unique de données.

<sup>2</sup> Les données au sens de l'alinéa 1 sont placées sous la responsabilité du département chargé des politiques sociales.

<sup>3</sup> La gestion des données est assurée par le centre de compétences du revenu déterminant unifié.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les autorisations et les contrôles d'accès aux données.

*Art. 13C Contenu de la base unique de données du revenu déterminant unifié*

<sup>1</sup> La base unique de données contient les données relatives au revenu déterminant unifié, le fichier établi par l'office cantonal de la population et des migrations pour le revenu déterminant unifié, le fichier établi par l'administration fiscale cantonale pour le revenu déterminant unifié et les données transmises par les services et institutions concernés par l'octroi des prestations sociales au sens des articles 2, 13 et 13A.

<sup>2</sup> La base unique de données comprend les rubriques suivantes :

a) données de base de l'identité;

b) numéro AVS;

c) état civil;

d) adresse;

e) données fiscales;

f) prestations sociales;

g) identifiant de la personne créé par l'office cantonal de la population et des migrations à l'usage exclusif du revenu déterminant unifié;

h) employeur;

i) situation familiale;

j) filiation;

k) statut de résidence.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat établit le contenu de ces rubriques par voie réglementaire.

*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*

<sup>1</sup> 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, à la détermination d'une prestation tarifaire ou à l'exécution d'une autre tâche légale, auxquelles les dispositions de la présente loi s'appliquent.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

Ces dispositions sont complétées par les art. 8 et suivants du Règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant unifié (RRDU ; RSGe J 4 06.01).

L'art. 9A dispose, s'agissant de l'entraide administrative :

<sup>1</sup> En vue de prévenir des versements indus de prestations sociales, les services et institutions délivrant des prestations visées à l'article 13 de la loi, ainsi que l'office cantonal de la population et des migrations et l'administration fiscale cantonale en qualité de services fournisseurs de données au sens de l'article 13C de la loi, peuvent requérir entre eux, au besoin par voie électronique, les pièces et informations nécessaires et pertinentes pour accomplir les tâches suivantes :

- a) établir le droit aux prestations;
- b) calculer et verser les prestations;
- c) demander la restitution des prestations indûment versées et faciliter les procédures de recouvrement y relatives.

<sup>2</sup> Le département chargé des politiques sociales, soit pour lui l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales, tient à jour un fichier des services et collaborateurs autorisés à consulter et transmettre les pièces et informations au sens de l'alinéa 1. Ce fichier est mis à jour périodiquement.

<sup>3</sup> Toute personne qui sollicite et perçoit des prestations sociales cantonales est informée par écrit que les services et institutions visés à l'alinéa 1 peuvent s'échanger les pièces et informations qu'elle a fournies.

#### Art. 11 Niveaux et modalités d'accès aux données

<sup>1</sup> L'accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié comporte 4 niveaux :

- a) l'accès à un code tarifaire;
- b) l'accès au montant du revenu déterminant unifié;
- c) l'accès au détail du calcul du revenu déterminant unifié;
- d) l'accès au détail des prestations sociales.

<sup>2</sup> Les services et entités qui utilisent le revenu déterminant unifié doivent disposer de l'autorisation formelle du demandeur de la prestation ou de la personne concernée pour accéder à leurs données personnelles sensibles.

#### Art. 12 Autorisations d'accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié

<sup>1</sup> Les services et entités intégrés au dispositif du revenu déterminant unifié attribuent les droits d'accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié. Les collaborateurs autorisés n'accèdent qu'aux données qui sont nécessaires à leur activité.

<sup>2</sup> Les services qui accordent des prestations sociales au sens de l'article 2, alinéa 1, de la loi, ainsi que ceux visés par l'article 2, alinéa 2, lettres b et c, de la loi, déterminent le niveau d'accès selon l'article 11, alinéa 1, lettres b, c ou d, du présent règlement.

<sup>3</sup> Les services et entités qui utilisent le revenu déterminant unifié pour le calcul de prestations tarifaires au sens de l'article 1, alinéa 1, lettres a à e, du présent règlement, disposent du niveau d'accès visé à l'article 11, alinéa 1, lettre a, du présent règlement.

<sup>4</sup> Les collaborateurs qui ont accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié au sens de l'article 11, alinéa 1, lettres a, b et c, du présent règlement sont tenus au secret fiscal et sont assermentés au sens de l'article 11, alinéas 2 et 3, de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

*Art. 13 Contrôle des accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié*

<sup>1</sup> A la demande et selon les directives du centre de compétences du revenu déterminant unifié, chaque service ou entité ayant accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié met en place un système de contrôle interne.

<sup>2</sup> Les services et entités visés à l'alinéa 1 sont chargés :

a) de mettre en place un système de contrôle interne qui garantisse que les conditions et règles d'accès à la base unique de données du revenu déterminant unifié soient respectées;

b) de procéder à des contrôles dont la fréquence est au moins semestrielle;

c) d'établir la liste des collaborateurs autorisés à accéder à la base unique de données du revenu déterminant unifié, avec indication du niveau d'accès selon l'article 11, alinéa 1, et de leur assermentation selon l'article 12, alinéa 4.

#### **4. Appréciation**

Les Préposés relèvent que l'avant-projet proposé engendre une modification significative des buts de la LRDU. En effet, la base de données du RDU était réservée à des prestations à vocation sociale. En y donnant aux offices des poursuites et faillites un accès, le projet de modification de la LRDU implique une modification des buts de cette loi. L'art. 2 al. 2 let d) du projet de modification de la loi est très clair à cet égard, puisqu'il dispose que le revenu déterminant unifié peut également servir de référence pour l'instruction des dossiers de saisies, de séquestres et de faillites gérés par les offices cantonaux des poursuites et des faillites.

Les Préposés émettent des réserves à un tel élargissement du but de la LRDU, car il implique un changement de paradigme, dans la mesure où une entité qui n'a pas de vocation sociale aura un accès à la base de données du RDU. Dans leur avis du 29 juillet 2016 déjà, ils avaient relevé la tendance à l'élargissement des entités ayant accès à cette base de données et avoir 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* »<sup>4</sup>, se demandant ainsi si la philosophie présidant au champ d'application de la LRDU n'était pas complètement modifiée. Or, la modification actuelle tend à élargir encore le cercle des entités ayant accès au SI-RDU à une institution qui n'a pas de vocation sociale à proprement parler. Il appartiendra au législateur de trancher de cette question. Toutefois, de manière générale, les Préposés soulignent la tendance à élargir l'accès aux diverses bases de données détenues par des institutions publiques à des fins d'efficience. Toutefois, ces élargissements ne sont pas sans conséquence au regard de la protection des données personnelles, puisqu'ils impliquent qu'un nombre toujours plus conséquents de membres de la fonction publique ont accès à des données personnelles des citoyens, données de surcroît sensibles dans le cas d'espèce. Ils questionnent donc la proportionnalité d'un tel accès.

Ces réserves sur le principe étant précisées, les Préposés relèvent que l'art. 2 al. 2 let d) du projet constitue une base légale formelle telle qu'exigée par l'art. 35 al. 2 LIPAD. Il s'agit toutefois d'un blanc-seing à l'accès à la base de données du RDU lors de l'instruction de dossiers de saisies, de séquestres et de faillites.

---

<sup>4</sup> <https://www.ge.ch/ppdt/doc/documentation/Avis-29-juillet-2016.pdf>, p. 11.

Il semble aux Préposés qu'il conviendrait de délimiter des critères plus spécifiques qui justifieraient des situations où l'accès à ces données s'avère nécessaire et à quelles données spécifiquement.

Le RRDU prévoit des précisions quant au niveaux et modalités d'accès octroyés. Il devra par ailleurs être précisé, s'agissant des accès des membres du personnel des offices de poursuites et faillites, si le législateur décide d'élargir le champ d'application de la LRDU tel que proposé par le projet de loi.

\* \* \* \* \*

Les Préposés remercient Mme Nathalie Fontanet de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Joséphine Boillat  
Préposée adjointe

Stéphane Werly  
Préposé cantonal