



Requête en constatation d'un traitement de données illicite

Recommandation du 15 avril 2025

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate:

1. X. a bénéficié de prestations d'aide financière de la part de l'Hospice général, du 1^{er} septembre 2019 au 29 février 2024, au titre de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). Dans le cadre de son suivi, elle a fait l'objet d'une enquête du Service des Enquêtes et Conformités (SEC) de l'Hospice général.
2. Au cours de cette enquête, des recherches ont été effectuées afin de déterminer si l'intéressée disposait d'éventuels biens immobiliers au Maroc.
3. L'Hospice général a délivré son rapport le 26 février 2024. A la suite de ce rapport, une décision de demande de restitution du 9 août 2024 a été notifiée à X., par le Centre d'action sociale (CAS) de Saint-Jean.
4. Le 12 septembre 2024, l'intéressée, par l'intermédiaire du Centre social protestant (CSP), a formé opposition à l'encontre de cette décision.
5. Dans le cadre de cette opposition, elle a demandé à avoir accès à l'enquête effectuée par l'Hospice général, ainsi qu'à un échange de courriels entre l'enquêteur chargé de cette enquête et un employé du Service des prestations complémentaires (SPC). Elle a obtenu une copie du rapport d'enquête du 26 février 2024 ainsi que ses annexes, les 17 et 19 septembre 2024.
6. Il ressort de l'échange de mails requis, daté du 13 février 2024, que l'enquêteur communique avec un collaborateur du SPC au sujet de X. en ces termes : *"[je] vous reviens concernant notre bénéficiaire susmentionnée. Cette dernière m'a envoyé un courriel nous informant qu'elle ne collaborerait pas à mon enquête pour motif que son droit avait déjà été suspendu par son Assistante Sociale, au motif que son conjoint vit avec elle et travaille. En outre, elle m'a précisé qu'elle allait commencer un travail. C'est pourquoi, je vous sollicite car avec X, nous voulions voir avec vous si je pouvais vous citer, en mentionnant que ce bien a bien été occupé par vous lors de vacances au Maroc. En outre, j'ai tout de même contacté l'ambassade suisse du Maroc afin d'obtenir j'espère une information sur la situation immobilière de Madame au Maroc. Merci de me tenir informé de votre point de vue ou décision sur notre demande"*.
7. A la demande précitée, le collaborateur du SPC a répondu qu'il n'avait aucun problème à ce qu'il soit cité et que soit mentionné qu'il avait résidé dans l'appartement de X., à Tamaris, durant deux semaines en 2017.
8. Le 16 octobre 2024, X. a complété son opposition. En ce qui concerne le bien immobilier au Maroc, l'intéressée informe qu'elle n'est propriétaire d'aucun appartement dans ce pays. Elle mentionne que le collaborateur du SPC qui a communiqué avec l'enquêteur devait être son ancien chef, lors de son emploi auprès du Service de protection de l'adulte (SPAd). A ce propos, elle explique qu'alors qu'ils étaient collègues, ce collaborateur avait le projet de partir en vacances au Maroc. X. avait alors pris contact avec sa famille vivant là-bas, afin de lui mettre à disposition un appartement. Il s'agissait

d'un appartement loué par sa famille, laquelle s'était adressée à une agence de location afin d'obtenir une copie du contrat.

9. Par l'intermédiaire de sa mandataire, X. soulevait, enfin, que l'enquête effectuée à son encontre violait les art. 35, 36 et 39 LIPAD. En effet et selon elle, l'enquêteur avait, dans son courriel du 13 février 2024, communiqué à un tiers, certes collaborateur du SPC mais n'agissant pas dans le cadre de ses fonctions, des informations sensibles la concernant, soit le fait qu'elle faisait l'objet d'une enquête, le résumé du contenu de son dernier mail et la communication des conclusions de son enquête, sans que les conditions légales pour ce faire ne soient remplies. Dès lors, l'intéressée réclamait que l'Hospice général constate le caractère illicite du traitement de ses données et la tienne informée des suites données à constatation.
10. Le 25 novembre 2024, la conseillère juridique de l'Hospice général a répondu au Conseil de l'intéressée. Elle a rappelé qu'en vertu de l'art. 13F de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU), les services et institutions visés par ladite loi étaient autorisés à communiquer spontanément entre eux les pièces et informations nécessaires et pertinentes pour établir le droit aux prestations, calculer et verser les prestations, prévenir les versements indus ou encore demander la restitution des prestations indûment versées et faciliter les procédures de recouvrement y relatives. Dès lors, elle a estimé que le collaborateur du SPC avait agi dans le cadre de ses fonctions et que les informations que lui avait communiquées l'inspecteur de l'Hospice général concernaient des aspects relatifs à la situation de X., utiles pour la détermination d'un éventuel droit à des prestations complémentaires. Selon la conseillère juridique, ces éléments étaient donc nécessaires et pertinents pour établir le droit aux prestations et prévenir d'éventuels versements indus.
11. Le 11 mars 2025, par l'intermédiaire de sa mandataire, X. a requis du Préposé cantonal qu'il contrôle la réponse donnée par l'Hospice général. Elle a précisé maintenir que les échanges entre l'enquêteur et le collaborateur du SPC à son sujet n'avaient pas été effectués dans le cadre de leur fonction et que cette manière de procéder violait la LIPAD.
12. A la suite de la requête du 14 mars 2025 du Préposé cantonal, l'Hospice général, par l'intermédiaire de sa directrice des affaires juridiques, s'est déterminé le 26 mars suivant. En substance, l'Hospice général a relevé que l'objet du litige portait sur l'échange de courriels du 13 février 2024 entre un inspecteur de l'Hospice général et un collaborateur du SPC. Il a maintenu que les informations communiquées l'avaient été dans le cadre des fonctions de celui-là, au vu de l'art. 13F LRDU, qui autorise la communication spontanée entre eux des pièces et informations nécessaires et pertinentes pour établir le droit aux prestations, calculer et verser les prestations, prévenir les versements indus ou encore demander la restitution des prestations indûment versées et faciliter les procédures de recouvrement y relatives. Selon la directrice juridique, les informations communiquées concernaient des aspects relatifs à la situation de X., utiles pour la détermination d'un éventuel droit à des prestations complémentaires: *"Ces éléments étaient donc nécessaires et pertinents pour établir le droit aux prestations et prévenir d'éventuels versement indus"*. A cet effet, elle a rappelé que les échanges d'informations entre le SPC et l'Hospice général sont fréquents et indispensables compte tenu de leur mission respective et du fait que le cercle des bénéficiaires peut être identique. Elle a également soulevé que l'art. 5 al. 2 litt. e de la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP), anciennement art. 4 LIASI, prévoit que l'Hospice général travaille en étroite collaboration avec les services et institutions délivrant des prestations s'inscrivant dans la hiérarchie des prestations sociales de l'art. 13 LRDU, dans un but de simplification administrative. De même, l'art. 69 LASLP (anciennement 49 LIASI), instaure une entraide administrative s'agissant de personnes bénéficiant de prestations

sociales. Selon l'Hospice général, il n'y a donc ainsi eu aucune violation de la LIPAD, l'échange de courriels litigieux s'étant d'ailleurs fait sur les boîtes mails professionnelles des intéressés. Enfin, la directrice juridique a relevé, quant aux doutes de X. relatifs au fait que l'échange se soit fait "*dans le cadre des fonctions*" du collaborateur du SPC, que cet élément n'était pas motivé. Il lui était donc difficile de comprendre pourquoi elle estimait que cet échange sortait du cadre des fonctions des collaborateurs concernés, "*étant relevé que la propriété d'un bien immobilier de X. a son importance pour l'Hospice général (cf art. 29 LASLP, anciennement art. 12 LIASl a contrario), qui exclut en principe les propriétaires de biens immobiliers de l'aide sociale*". L'Hospice général a, finalement, souligné que les dispositions de la LIPAD, qui au demeurant n'avaient pas été violées dans le cas d'espèce, ne devaient pas servir à contourner celles en matière d'aide sociale. Dès lors, l'Hospice général n'entendait pas donner une suite favorable à la requête de X. et concluait à ce qu'il soit constaté la non violation de la LIPAD lors de l'échange des courriels précités. A l'appui de sa détermination, l'Hospice général a transmis plusieurs annexes au Préposé cantonal.

13. Conformément à l'art. 49 al. 5 LIPAD, "*[l]e Préposé cantonal instruit la requête de manière informelle, puis il formule, à l'adresse de l'institution concernée et du requérant, une recommandation écrite sur la suite à donner à la requête*".

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit:

14. Entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, la LIPAD pose le principe de la transparence des institutions publiques. Son but est de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique des citoyennes et des citoyens. A ce titre, la loi leur donne des droits en matière d'accès aux documents en lien avec les activités des institutions publiques.
15. En 2008, la loi a fait l'objet d'une révision importante: la protection des données personnelles a été ajoutée au volet transparence. De la sorte, un autre objectif figure désormais dans le texte: protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant.
16. La LIPAD est applicable aux institutions publiques genevoises, en particulier aux "*institutions, établissements et corporations de droit public cantonaux et communaux, ainsi que leurs administrations et les commissions qui en dépendent*" (art. 3 al. 1 litt. c LIPAD).
17. Par données personnelles, 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). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve face à des questions relatives à la protection de données personnelles.
18. Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles 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; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).
19. La loi énonce un certain nombre de principes généraux régissant la protection des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD), soit en particulier:
 - **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 des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité

ne peuvent être traités 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.

– **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.

20. Selon l'art. 39 al. 9 LIPAD, "*[l]a communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si: a) une loi ou un règlement le prévoit explicitement; b) un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose*". L'al. 10 ajoute que "*Dans les cas visés à l'alinéa 9, lettre b, l'organe requis est tenu de consulter les personnes concernées avant toute communication, à moins que cela n'implique un travail disproportionné. A défaut d'avoir pu recueillir cette détermination, ou en cas d'opposition d'une personne consultée, l'organe requis sollicite le préavis du préposé cantonal. La communication peut être assortie de charges et conditions, notamment pour garantir un niveau de protection adéquat des données*".
21. L'art. 47 LIPAD détermine les prétentions que toute personne physique ou morale de droit privé peut exiger des institutions publiques à propos des données la concernant, soit qu'elles s'abstiennent de procéder à un traitement illicite, le cas échéant qu'elles mettent fin à un tel traitement et en suppriment les effets, ou qu'elles constatent le caractère illicite de ce traitement, qu'elles détruisent celles qui ne sont pas pertinentes ou nécessaires (sauf disposition légale contraire), rectifient, complètent ou mettent à jour celles qui sont respectivement inexactes, incomplètes ou dépassées, ou fassent figurer, en regard de celles dont ni l'exactitude ni l'inexactitude ne peuvent être prouvées, une mention appropriée, à transmettre également lors de leur communication éventuelle.
22. Selon l'art. 49 LIPAD, une institution publique qui n'entend pas donner suite à une prétention fondée sur les art. 44, 47 ou 48 LIPAD doit transmettre la requête au Préposé cantonal avec ses observations, afin qu'il rende une recommandation écrite à son attention et à celle du requérant.

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère:

23. L'Hospice général constitue un établissement autonome de droit public du canton de Genève (art. 2 al. 1^{er} de la loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 ; LHG ; RSGe J 4 07). De la sorte, la LIPAD lui est applicable.
24. La requérante estime que, dans le cadre d'une enquête diligentée à son encontre par l'Hospice général, l'échange d'informations entre l'enquêteur en charge de l'enquête et un collaborateur du SPC viole la LIPAD, en particulier ses articles 35, 36 et 39.
25. Plus précisément, la requérante affirme que l'enquêteur a communiqué, certes avec un collaborateur du SPC, mais qui, selon elle, n'agissait pas dans le cadre de ses fonctions. Dès lors, le courriel du 13 février 2024, qu'il lui adresse et qui indique que la requérante "*fait l'objet d'une enquête, résume le contenu du dernier e-mail de X. et communique les conclusions de son enquête*", ne respecte pas les conditions légales pour ce faire. Dès lors, **la requérante réclame que soit constaté le caractère illicite du traitement de ses données.**
26. Les Préposés relèvent, en premier lieu, que l'Hospice général a pour mission d'être chargé de l'aide sociale (art. 3 al. 1^{er} LHG). A ce titre, il est l'organe d'exécution de la législation cantonale sur l'aide sociale, dans les limites définies par cette législation (art. 3 al. 2 LHG).
27. Dans le cadre de cette mission, la communication de données personnelles pertinentes, y compris par voie électronique, est autorisée entre l'Hospice général et les différents services de l'Etat et des communes, lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par une loi (art. 25 litt. a LHG).

28. Dans le présent cas, les Préposés relèvent que les données personnelles dont il est présentement question sont des données sensibles au sens de l'art. 4 litt. b LIPAD, dès lors qu'elles sont relatives à des mesures d'aide sociale.
29. Par ailleurs, diverses dispositions des législations cantonales sur l'aide sociale ont trait à l'entraide administrative et à la communication de données personnelles. S'agissant de lois spéciales (et pour certaines postérieures) à la LIPAD, ce sont ces dispositions qui s'appliquent en l'espèce, et non l'art. 39 LIPAD. Par contre, les principes de protection des données personnelles, notamment celui de proportionnalité, restent pleinement applicables à tout traitement de données. Pour rappel, la communication de données personnelles est un traitement au sens de l'art. 4 litt. e LIPAD.
30. A ce propos, l'art. 13F LRDU institue **le principe d'entraide administrative** qui autorise les services et institutions visés par ladite loi à **communiquer spontanément entre eux** les pièces et informations nécessaires et pertinentes pour établir le droit aux prestations, calculer et verser les prestations, prévenir les versements indus ou encore demander la restitution des prestations indûment versées et faciliter les procédures de recouvrement y relatives. La LRDU s'applique à toutes les prestations sociales sous condition de ressources qui font l'objet de l'article 13 (art. 2 al. 1^{er}). De plus, 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 ainsi que l'efficience dans la délivrance des prestations au public (art. 1^{er} al. 2).
31. De plus, l'art. 4 LIASI (alors en vigueur au moment des faits, au demeurant actuel art. 5 al. 2 litt. e LASLP), instaure une **collaboration interinstitutionnelle** et autorise l'Hospice général à collaborer avec d'autres organismes publics et privés pour atteindre les buts de la loi (al. 1^{er}). Dans cette lignée, l'art. 48 LIASI (actuel art. 68 LASLP), prévoit **la communication de données personnelles pertinentes ("sensibles"**, selon l'art. 68 LASLP), entre l'Hospice général et les différents services publics ou privés octroyant des prestations sociales, **y compris par voie électronique, "lorsqu'elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par la présente loi"**. A ce propos, les Préposés relèvent que l'octroi d'une aide financière et les conditions pour ce faire font partie des tâches prévues par la LIASI (art. 8 ss) (actuels art. 21 ss LASLP).
32. Enfin, Il faut relever que, selon l'art. 54 LIASI (actuel 74 LASLP), l'Hospice général procède, au besoin, à des **enquêtes sur la situation financière du demandeur** et des membres du groupe familial qui demandent ou obtiennent des prestations d'aide financière prévues par la LASI (al. 1^{er}). De plus, au vu de l'art. 12 al. 2 LIASI *a contrario* (art. 29 al. 1^{er} LASLP), les **propriétaires de biens immobiliers** sont, en principe, exclus de l'aide sociale.
33. Les Préposés constatent, enfin, que tout usager de l'Hospice général doit autoriser celui-ci à **prendre des informations à son sujet qui sont nécessaires** pour déterminer son droit et se soumettre à une enquête de l'Hospice général lorsqu'il le lui demande (art. 32 al. 2 et 3 LIASI, actuel art. 44 al. 2 et 3 LASLP).
34. Au vu de ce qui précède, les Préposés rappellent, avant toute chose, qu'en l'espèce, ils appliqueront la LIASI et non la LASLP, au vu de l'art. 81 LASLP *a contrario*, qui dispose que "[l]a présente loi s'applique dès son entrée en vigueur à toutes les personnes bénéficiant des prestations prévues par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 [...]". Les faits au cœur de l'objet du litige s'étant déroulés avant l'entrée en vigueur de la LASLP, il faut donc les analyser à la lueur de la LIASI. Au demeurant, les Préposés constatent que, quoi qu'il en soit, l'issue de leur

recommandation serait la même en application de la LASLP, les dispositions pertinentes en la matière et comme mentionné ci-dessus étant reprises dans la nouvelle loi.

35. En second lieu, les Préposés relèvent que **l'objet du litige** porte sur la question de l'échange de courriels du 13 février 2024, entre un inspecteur de l'Hospice général et un collaborateur du SPC, en relation avec un possible bien immobilier dont la requérante serait propriétaire et qui violerait la LIPAD.
36. A ce propos, les Préposés constatent que cet échange s'est fait lors d'une enquête menée par un inspecteur de l'Hospice général et diligentée à l'encontre de la requérante, dans le cadre de l'art. 13F LRDU, afin de déterminer un éventuel droit à des prestations complémentaires de celle-ci. Il s'agissait donc bien d'éléments utiles et nécessaires pour établir le droit aux prestations et prévenir d'éventuels versements indus. De plus, rien dans le dossier n'amène les Préposés à douter que cet échange ne l'ait pas été dans le cadre des fonctions respectives des intervenants, en l'occurrence l'enquêteur de l'Hospice général et le collaborateur du SPC.
37. Au vu de ce qui précède, les Préposés relèvent que cette communication de données sensibles est prévue par les lois qui chapeautent ces enquêtes, que ce soit tant au niveau de la LHG que de la LIASI (actuelle LASLP) ou de la LRDU, dans un but d'efficacité et de simplification administrative. De plus, au vu de la finalité de cet échange, son contenu était approprié pour atteindre le but visé, soit l'établissement, ou non, de la propriété d'un bien immobilier en faveur de X., afin de déterminer si l'intéressée pouvait, ou non, bénéficier de l'aide sociale.
38. Enfin, les Préposés constatent, au demeurant, que la forme de l'échange, des courriels, respectait les exigences légales en la matière qui autorisent la forme électronique.
39. En conséquence, les Préposés recommandent de rejeter la requête en constatation du caractère illicite du traitement de ses données.

Recommandation

Se fondant sur les considérations qui précèdent, le Préposé cantonal recommande à l'Hospice général (HG) de rejeter la requête en constatation du caractère illicite de l'atteinte.

Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, l'Hospice général (HG) doit rendre une décision sur les prétentions de la requérante (art. 49 al. 6 LIPAD).

La présente recommandation est notifiée par pli recommandé à:

- Pour X.,...
- Hospice général (HG), Madame Nicole BLANCHARD, Directrice des affaires juridiques, Cours de Rive 12, 1211 Genève 3

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

Pour rappel, conformément à l'art. 49 al. 6 LIPAD, l'institution publique notifie une copie de sa décision au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.
