



## Projet de modification de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)

**Avis du 8 janvier 2019**

**Contexte:** Par courriel du 18 décembre 2018, la Direction générale de l'action sociale (DGAS) a demandé au Préposé cantonal de se prononcer sur un projet de modification de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU; J 4 06) avec un délai au 18 janvier 2019. Ce projet porte principalement sur l'entraide administrative spontanée; il fait suite à un avis de droit de la Direction des affaires juridiques (DAJ) sollicité par le comité interdépartemental de pilotage en matière d'entraide administrative institué par le Conseil d'Etat.

---

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

---

Des échanges sont intervenus courant 2016 entre la 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), notamment sur la question du renforcement 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 cantonal 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*"). Le 18 octobre 2016, le Conseil d'Etat a arrêté que l'échange d'informations et de pièces entre services de l'administration cantonale est autorisé en cas de suspicion de fraude ou de fraude avérée aux prestations sociales, de fraude fiscale et/ou de domiciliation fictive. Il en a précisé les modalités, dont le fait que l'échange d'informations et de pièces en cas de suspicion de fraude est subordonné à l'existence d'indices concrets laissant présumer notamment qu'une personne perçoit ou tente de percevoir indûment des prestations sociales, se soustrait à l'impôt, contrevient à son obligation d'annoncer son changement d'adresse ou son départ du territoire et/ou à des obligations de procédure en matière fiscale et/ou administrative.

Le 10 mai 2017, l'art. 9A du règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant unifié (RRDU; J 4 06.01) est entré en vigueur. Le Préposé cantonal avait préalablement donné son avis sur cette disposition le 5 avril 2017.

L'art. 9A RRDU dispose :

*Art. 9A Entraide administrative*

*1 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.

2 Le département chargé des politiques sociales, soit pour lui la direction générale de l'action sociale, 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.

3 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.

Dans son courriel du 18 décembre 2018, la DGAS a indiqué que "le comité interdépartemental de pilotage en matière d'entraide administrative, institué par le Conseil d'Etat, a en effet décidé de solliciter l'avis de la Direction des affaires juridiques (DAJ) pour savoir si les bases légales existantes étaient suffisantes pour permettre l'échange spontané de pièces et d'informations entre les différents services / offices de l'Etat dans le cadre de la lutte contre la fraude. En date du 17 septembre 2018, la DAJ a ainsi rendu son avis de droit. Tout en relevant que de nombreuses bases légales permettent déjà et dans une large mesure la communication de données personnelles nécessaires à la lutte contre la fraude, cet avis de droit préconise, d'une part, d'instituer la lutte contre la fraude en tant que tâche légale expresse et, d'autre part, de remonter au niveau de la loi l'article 9A du règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant unifié (RRDU), du 27 août 2014."

Dans ce contexte, à la lecture du projet, le Préposé cantonal note que les deux dispositions qui touchent la protection des données sont les suivantes:

#### **Art. 1, al. 3 LRRDU**

3 Elle a également pour but de renforcer l'entraide administrative afin de prévenir les versements indus de prestations sociales cantonales et de faciliter les procédures de recouvrement.

#### **Art. 13F Entraide administrative**

1 Les services et institutions délivrant des prestations visées à l'article 13 de la loi, 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, ainsi que le centre de compétences du revenu déterminant unifié en qualité d'organe responsable de l'exploitation du dispositif au sens de l'article 3B de la loi, sont autorisés à communiquer spontanément entre eux 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) prévenir les versements indus;
- d) demander la restitution des prestations indûment versées et faciliter les procédures de recouvrement y relatives.

2 Ils sont autorisés à signaler spontanément aux autres services de l'administration cantonale les pièces et informations nécessaires et pertinentes qui pourraient avoir un impact direct sur leurs activités.

3 Le département chargé des politiques sociales, soit pour lui la direction générale de l'action sociale, tient à jour un fichier des services autorisés à consulter et transmettre les pièces et informations au sens de l'alinéa 1.

4 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.

S'agissant de ces dispositions, l'exposé des motifs indique:

*"Il importe de rappeler que les dispositions de la LRDU visent à assurer une juste allocation des prestations sociales aux personnes qui y sont réellement éligibles. Or, certains comportements illicites dits « abusifs » ont non seulement pour effet de priver l'État de ressources nécessaires, mais ils nuisent également aux sentiments de justice et d'équité ressentis par celles et ceux qui contribuent honnêtement à l'effort collectif. Dans ce contexte, il apparaît que la domiciliation effective d'une personne, ainsi que la prise en compte de l'ensemble de ses revenus et/ou fortune déclarés à l'administration fiscale cantonale (AFC), sont déterminants pour fonder un droit aux prestations sociales, ou un assujettissement fiscal. Dès lors, il convient de renforcer l'entraide administrative afin de lutter contre la fraude aux prestations sociales, la fraude fiscale et/ou la domiciliation fictive, ce qui permettra également d'assurer une meilleure cohésion sociale et de réinstaurer la confiance dans les institutions.*

*Aussi, le présent projet de loi vise à créer la base légale formelle renforçant l'entraide administrative entre les services et institutions soumis à la LRDU, ainsi qu'avec l'AFC et l'OCPM, afin de permettre notamment la transmission spontanée d'informations entre eux (nouvel art. 13F)."*

Plus particulièrement, s'agissant de l'art. 13F, l'exposé des motifs précise:

*"L'échange d'informations et de pièces justificatives entre les services relève, en fonction du service considéré, soit des lois spéciales qui aménagent leurs tâches en vertu des lois fédérales et/ou cantonales concernées, soit de la disposition générale en matière d'entraide administrative que constitue l'article 25 de la loi de procédure administrative (LPA), du 12 septembre 1985.*

*Comme indiqué supra, il importe toutefois d'introduire dans la LRDU – conformément aux conclusions de l'avis de droit de la DAJ évoqué en page 6 du présent projet de loi – une base légale spécifique autorisant la transmission spontanée des données personnelles (notamment sensibles) entre les services du dispositif du SI RDU, ce selon les prescriptions de la LIPAD en matière de communication de données personnelles (art. 35 à 39 LIPAD).*

*Compte tenu du but de coopération entre services recherché, le mode de communication envisagé est une « communication spontanée » (et non une communication sur requête), en vertu de laquelle un service est autorisé à communiquer spontanément des données personnelles à un autre service, au cas par cas. Le service n'est cependant pas tenu de le faire (caractère facultatif de la communication).*

*A cet égard, il sied de relever que la teneur du nouvel article 13F proposé correspond amplement à celle de l'article 9A RRDU, entré en vigueur le 10 mai 2017 et qui sera abrogé après l'entrée en vigueur de la présente loi.*

*L'alinéa 1 de cette disposition permet ainsi aux services et institutions soumis à la présente loi, à l'OCPM et l'AFC en qualité de services fournisseurs de données, ainsi qu'au centre de compétences du revenu déterminant unifié (CCRDU) en sa qualité d'organe responsable de l'exploitation du dispositif au sens de l'article 3B de la loi, de requérir entre eux les pièces et informations nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales, plus particulièrement l'établissement du droit aux prestations (let. a), le calcul et le versement des prestations (let. b), la prévention des versements indus (let. c), la demande de restitution des prestations indûment versées et les procédures de recouvrement y relatives (let. d).*

*Il importe de préciser que le CCRDU a été ajouté à la liste des services et offices visés à l'alinéa 1 dans la mesure où celui-ci est amené à procéder au calcul du socle du revenu déterminant unifié à la demande des personnes qui n'ont pas leur RDU calculé de manière automatique par l'AFC (personnes imposées à la source, personnes taxées d'office, fonctionnaires internationaux), conformément à l'article 9, alinéa 2 de la loi. L'alinéa 2, dont la teneur est nouvelle, autorise les services et institutions précités à signaler spontanément à d'autres services de l'administration cantonale les pièces et informations nécessaires et*

*pertinentes qu'ils ont découvertes et qui pourraient avoir un impact direct sur leurs activités. L'objectif visé par cette communication spontanée est de permettre aux autres services concernés de prendre rapidement toute mesure utile à l'encontre de leurs administrés suite aux faits constatés.*

*L'alinéa 3 prévoit la tenue et la mise à jour périodique, par le département chargé des politiques sociales, soit pour lui la direction générale de l'action sociale, d'un fichier des services autorisés à consulter et transmettre les pièces et informations au sens de l'alinéa 1. De la sorte, le principe de transparence dans la collecte et le traitement de données personnelles, selon lequel les personnes dont les données sont collectées et gérées doivent savoir qui a accès aux informations en cause, se trouve respecté.*

*Enfin, l'alinéa 4, qui correspond à l'actuel article 9A, alinéa 3, RRDU, concrétise le principe régissant le traitement des données personnelles aménagé par l'article 38 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD). Il rappelle que la collecte de données personnelles doit être faite de manière reconnaissable pour la personne concernée, en précisant que 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.*

*Concrètement, cette information est dispensée aux personnes concernées à travers une remarque spécifique figurant sur les formulaires de demande de prestations qu'elles remplissent."*

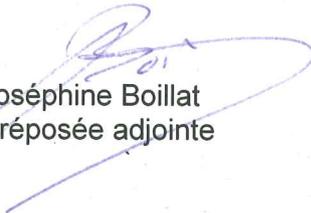
#### **4. Appréciation**

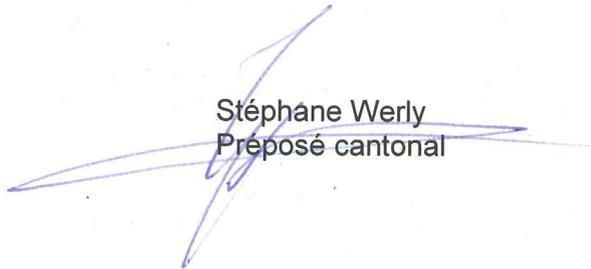
Le Préposé cantonal note que ce projet prévoit une base légale formelle à l'assistance administrative "spontanée", ce qu'il salue. En effet, l'art. 13F al. 1 prévoit expressément les services concernés par l'assistance administrative, ainsi que les informations pouvant faire l'objet d'une communication.

Il constate en outre que l'al. 3 prévoit que la DGAS tient un fichier des services autorisés à consulter et transmettre les pièces et informations; ce fichier devra être déclaré au catalogue des fichiers, conformément aux exigences des art. 43 LIPAD et 18 RIPAD. Toujours au regard du principe de la transparence, le Préposé cantonal salue l'information donnée par écrit aux personnes concernées, ainsi que le prévoit l'al. 4.

Le Préposé cantonal considère qu'à la lecture du projet d'art. 13F LRDU les principes de l'art. 39 LIPAD sont respectés, à savoir l'exigence d'une base légale formelle, la finalité de la communication, la proportionnalité et la transparence. S'agissant de la proportionnalité de la communication, elle est respectée dans la mesure où seules les informations pertinentes et nécessaires pour les tâches légales des services peuvent être spontanément communiquées. Une seule réserve doit être soulevée concernant la rédaction de l'al. 2 qui élargit de manière considérable l'entraide administrative spontanée à potentiellement tous les services de l'administration. Au regard de la proportionnalité, cette disposition semble aller au-delà de la lutte contre la fraude qui est pourtant le but exprimé de l'entraide administrative spontanée dans le projet de loi présentement soumis.

Le Préposé cantonal remercie la DGAS de l'avoir consulté et se tient à disposition pour tout renseignement complémentaire.

  
Joséphine Boillat  
Préposée adjointe

  
Stéphane Werly  
Préposé cantonal