

Date de dépôt : 11 janvier 2021

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 unifié (LRDU) (J 4 06) (Entraide administrative)

Rapport de majorité de M^{me} Sylvie Jay (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Jocelyne Haller (page 19)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Sylvie Jay

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales s'est réunie les 27 octobre, 17 novembre et 24 novembre 2020, en présence de MM. Aldo Maffia, directeur général Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (DCS) et Hossan Adly, secrétaire général adjoint (DCS) que la commission remercie pour leur collaboration.

Nos remerciements s'adressent également à M^{me} Camille Zen-Ruffinen et à M. Emile Branca, procès-verbalistes, pour leur prestation de qualité.

Historique et contexte :

Avant l'introduction de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU), les prestations sociales et d'aide du canton de Genève avaient été introduites à des époques différentes légiférant sur la base de règles et de paramètres de calculs distincts engendrant des incohérences. Les dispositifs d'application créés à l'époque selon une logique sectorielle d'intervention rendaient difficile

l'application du principe de justice sociale en raison d'une multiplication des démarches, de données requises identiques par les différents services fournissant des prestations semblables. En 2005, avec l'entrée en vigueur de la LRDU et de sa réforme, il s'agissait de garantir une gestion rigoureuse des moyens consacrés à la politique sociale ainsi que le respect du principe de l'égalité de traitement tant entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires de prestations sociales qu'entre les bénéficiaires eux-mêmes. Par ailleurs, l'organisation du revenu déterminant unique avait nécessité la création d'un service du revenu déterminant qui pouvait également avoir la fonction d'un organe payeur. La loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD) du 19 mai 2005, connaîtra une nouvelle modification en 2014 avec pour objectif de permettre le développement du système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU).

Le principal changement introduit par ce dernier était de générer un RDU calculé pour l'année en cours (année N) et sur la base de la dernière taxation fiscale définitive avec un delta de 2 ans (année N-2) pour l'ensemble des prestations sociales sous condition de ressources versées par l'Etat de Genève.

Les dispositions de l'actuelle LRDU visent à assurer une juste allocation des prestations sociales aux personnes qui y sont réellement éligibles. Les principes fondateurs du RDU ancrés dans ladite loi sont l'équité financière, l'égalité de traitement, une méthode de calcul unique, des prestations sociales plus ciblées et une simplification des procédures pour le citoyen. Pour mémoire, les éléments déterminants pour fonder un droit aux prestations sociales ou à un assujettissement fiscal sont la domiciliation effective d'une personne, ainsi que la prise en compte de l'ensemble de ses revenus et/ou de sa fortune déclarés à l'administration fiscale cantonale (AFC). Or l'actuelle organisation de type "silo" et l'absence de communication de données pertinentes entre les services et institutions soumis à la LRDU et entre les services de l'AFC et de l'OCPM, génèrent certains comportements dits « abusifs » avec pour conséquence de priver l'Etat de ressources nécessaires pour les personnes éligibles et de nourrir un sentiment d'injustice et d'iniquité chez celles et ceux qui contribuent à l'effort collectif. C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de loi 12635 qui vise par des modifications mineures à renforcer l'entraide administrative afin de lutter contre la fraude aux prestations sociales, à la fraude fiscale et/ou à la domiciliation fictive. Il ambitionne d'améliorer la cohésion sociale et de renforcer la confiance dans les institutions. Les modifications apportées aux articles 1,3 et 13 LRDU créent la base légale formelle ancrant l'entraide administrative dans la LRDU.

Commentaire des articles :

L'actuel article 1 de la loi définit le champ d'application du revenu déterminant unifié au plan cantonal, les éléments entrant dans le calcul du revenu déterminant unifié, son processus d'actualisation, ainsi que la hiérarchie des prestations sociales sous condition de ressources. Il vise à faciliter les relations avec l'administration et à simplifier l'accès aux prestations sociales cantonales.

La modification de l'article 1 par l'ajout d'un nouvel alinéa (3) vise à renforcer l'entraide administrative à des fins de prévention contre les versements indus suite à l'introduction au 1^{er} octobre 2016 de l'article 148a du Code pénal, lequel demande que soit adoptée une stratégie transversale administrative permettant de détecter les cas d'abus dans le domaine des prestations de l'assurance sociale ou de l'aide sociale. L'introduction de cette entraide administrative spontanée entre services concernés dans l'attribution de prestations sociales a soulevé la question de la protection des données, laquelle a fait l'objet d'un avis juridique de la part du DAJ et du Préposé cantonal en 2016. Le fruit de cette analyse a amené à conditionner cet échange de données à la présence d'indices concrets laissant à penser à des prestations indûment perçues et à l'élaboration d'une liste des services habilités à échanger des données. Les conditions à l'échange des données dans le contexte de l'entraide administrative ont été concrétisées par l'introduction le 10 mai 2017 de l'article 9A dans le RRDU.

La modification apportée à l'article 3, al. 2 permet de réserver également les exceptions prévues par la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie concernant les assurés ayant une fortune ou un revenu brut annuel important qui de fait ne peuvent bénéficier de l'octroi d'un subside (art. 20, al. 2, LaLAMal).

Finalement, l'ajout d'un nouvel article 13 F dans le domaine de l'entraide administrative introduisant une base légale sur la transmission spontanée de données conformément au but visé par ce PL, soit de prévenir les versements indus de prestations sociales. A ce stade, il est relevé 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 du présent projet de loi.

Séance du 27 octobre 2020

Audition de M. Maffia

M. Maffia rappelle le contexte général, le contenu de la loi sur le RDU et ce qui a motivé le renforcement de l'entraide administrative suite aux fraudes

fiscales et aux questions de domiciliation. Il ajoute que la disposition pénale permet d'aller jusqu'à l'expulsion de personnes étrangères de 5 à 15 ans (art. 148a CP). S'agissant de l'entraide administrative spontanée et de la problématique en lien avec la protection des données, M. Maffia rappelle qu'un comité de pilotage interdépartemental a été mis en place pour étudier ces questions avec les services concernés.

Le CE avait doté l'OCPM de 7 postes supplémentaires d'enquêteurs pour procéder à des vérifications en cas de suspicion de comportement illégitime. M. Maffia admet que des bases légales existent actuellement permettant la communication des données. Toutefois, cela est conditionné à un dépôt de requête formelle qui alourdit et freine le processus d'échange d'informations entre les services. De fait, le CE souhaitait l'introduction d'un dispositif spécifique sur la transmission d'informations à des fins de simplification, des modifications légales pour renforcer l'entraide administrative et mieux légitimer l'activité des enquêteurs.

M. Maffia rappelle que l'objectif de la LRDU est de définir les éléments qui entrent dans le RDU, la hiérarchie des prestations sociales et simplifier les relations avec l'administration. Il informe que le RDU est la référence pour toute une série de calculs et que cet instrument est utile pour différents services avec un périmètre d'action transversal (SPAD, SPMi, DCS, DT, AFC, OCPM) et les entités prestataires (SAM, SCARPA, OCLPF, SBPE, SPC, HG, IMAD). Sur la hiérarchie des prestations, il revient sur les 3 catégories (prestations catégorielles, de comblement et tarifaires) et leur contenu. Il indique que les prestations tarifaires permettent de demander des réductions de tarifs conditionnées au RDU.

M. Maffia indique que la modification légale proposée par le présent PL ne change en rien les fondements et principes de la LRDU. Les modifications portent essentiellement sur 3 dispositions : introduction de l'al. 3 à l'art. 1 pour le renforcement de l'entraide administrative, introduction de l'art. 13F permettant la transmission spontanée et la modification de l'art. 3 al. 2 pour compléter les réserves à l'octroi de subsides.

Sur la première modification (art. 1 al. 3) l'ajout permet d'ancrer la base légale nécessaire à l'accomplissement de ce travail d'entraide. La seconde (art. 13F) permet de préciser les services concernés (notamment pour la domiciliation) et l'AFC. Il indique que l'article prévoit les différentes tâches à accomplir. Il ajoute que l'al. 2 consacre la spontanéité, qui n'est pas une obligation mais une faculté impliquant qu'une requête formelle ne soit plus requise. Il ajoute que l'al. 3 demande au DCS de tenir à jour le fichier ad hoc. L'al. 4 impose une obligation d'information écrite au citoyen concerné. La dernière modification, art. 3 al. 2, est de nature technique. Il explique que

l'al. 2 précise le socle du RDU et définit en particulier les lois qui sont réservées. Il y a été ajouté la loi fédérale sur l'assurance-maladie et ses réserves en matière de subsides. Cela s'explique car le RDU prend en considération les réductions fiscales possibles. M. Maffia relève que le droit fédéral demande de neutraliser ces effets. La précision est nécessaire juridiquement parlant.

Une commissaire PDC revient sur la protection des données et demande comment elle est assurée. Concernant les lois régies par des cadres définis, elle demande si cela concerne aussi la protection des données. Sur la dernière modification, elle demande combien de personnes ont accès au RDU malgré les seuils.

M. Maffia informe de l'avis juridique du préposé cantonal, lequel est annexé au PL. Il relève que les modifications proposées respectent les conditions liées à la protection des données selon le préposé. Sur l'ajout de l'alinéa 2 de l'article 3, concernant l'introduction des réserves liées à la loi cantonale LaLAMal, il s'agit d'une sécurité complémentaire sur les critères d'attribution. Il affirme que la loi est appliquée telle que prévue. Sur les cadres définis, il indique que le RDU n'implique pas une automatisation des prestations mais une uniformisation du revenu déterminant pour donner un accès aux prestations tout en respectant les caractéristiques de chaque loi.

Un commissaire PDC demande combien de bénéficiaires fraudent et quel est le montant total des fraudes ? Et ce qu'il en est du secret fiscal ?

M. Maffia indique que la première problématique est la domiciliation fictive. Il explique que lorsqu'un service a un doute, il prend contact avec les enquêteurs qui vont déterminer s'il y a eu fraude. La domiciliation est un élément particulièrement relevant pour les PC. Il chiffre, pour 2018, 562 demandes faites auprès de la cellule d'enquête, dont 547 venaient des PC, soit 2.7% des dossiers sous gestion du service des PC, sur ces 547 dossiers, seulement 88 ont fait l'objet d'une confirmation de non-domiciliation, soit moins de 0.5% des dossiers du SPC. En 2019, les chiffres étaient un peu plus bas quant aux demandes (437 demandes d'enquêtes, 103 qui ont été confirmées comme domiciliation fictive soit 0.5% des bénéficiaires de PC). Sur la fiscalité, rien ne change, c'est le RDU qui prévaut. Il n'y a pas d'accès aux données fiscales des personnes. Par contre, il se peut qu'un service remarque une situation louche et qu'il la communique à l'AFC, mais le niveau d'information s'arrêterait là.

Le même commissionnaire demande s'il y a un droit de refus du bénéficiaire à la transmission de ses données et dans ce cas si cela empêche de toucher les aides ?

M. Maffia indique que le refus doit être signifié dans le formulaire. Concernant le deuxième point il reviendra sur cette question. Il doit se renseigner, il ne peut pas donner de réponse maintenant.

Un commissaire Vert voudrait savoir si la mise en place de cette entraide ne risque pas d'ajouter des doutes et ralentir le tout.

M. Maffia constate qu'actuellement le nombre de dossiers suspects du SPC (majoritairement concerné) reste faible. La possibilité d'échange a un effet préventif et rappelle l'obligation de dénonciation de l'art. 148a CP. Avant toute dénonciation, il y a une demande de régularisation. En effet, la plupart des situations sont dues à une méconnaissance des lois et non une volonté de frauder. La cellule d'enquête a permis de mettre en évidence qu'il s'agit parfois de personnes totalement isolées socialement qui ont besoin d'être accompagnées.

Une commissaire EAG se référant à la modification légale de 2017, constate que l'enquête visait essentiellement à corriger les erreurs dans la perception des indications. Elle souligne le fait que si la personne avait reçu moins, cela n'était pas corrigé. Elle demande si cela sera rectifié ici. Elle souhaite savoir si le dispositif permet une correction à la hausse ou à la baisse.

M. Maffia informe que les corrections vont dans les deux sens, pour autant qu'il y ait un échange d'informations sur la question. Par exemple si la situation de la personne n'est pas la même que celle annoncée, il y a possibilité d'intervenir.

Il ajoute que l'art. 13F est une reprise de l'art. 9 RDU mais que le préposé s'était rendu compte que la base légale n'était pas assez forte, il fallait mieux l'ancrer dans la loi. Il a ajouté le mot « spontané ».

Le président sur la tenue du fichier au sens du PL si ce dernier est adopté, demande si des modifications sont possibles et si le DCS peut ajouter ou retirer un service.

M. Maffia explique que le fichier comprend les services habilités à faire des échanges, si le service d'assurance-maladie change de nom, le DCS doit obtenir le registre du nouveau service compétent. Le DCS ne peut pas ajouter ou retirer un service, il doit juste tenir le registre.

Une commissaire EAG demande ce qui est compris dans le terme « spontané » et si les contrôles se font par sondage.

M. Maffia explique que sans ce terme, il faut une requête formelle auprès du service qui détient l'information. Il n'y a pas de contrôle par sondage. On parle ici de situations qui ont manifestement changé. Le service qui fait le constat d'une situation qui a notablement changé, il peut communiquer aux autres services du RDU cette information, à la hausse ou à la baisse.

Une commissaire EAG, comprend que si ce nouveau PL introduit la possibilité de correction et de communication dans les deux sens, cela doit s'accompagner d'une mesure pour changer l'état d'esprit qui prévaut actuellement. Elle demande s'il y a un accompagnement pour cela.

M. Maffia indique que l'échange d'informations permet une révision du droit. Il indique que cela permet d'améliorer le non-recours mais de manière modeste, car les situations avérées basées sur la cellule d'enquête sont peu nombreuses.

Une commissaire EAG en prend note mais souligne que le non-recours n'est pas rare.

Une commissaire PDC revient sur l'annexe 2. Elle a lu l'appréciation de la p. 4 sur le dernier chapitre qui réserve l'élargissement de manière considérable à tous les services de l'administration. Ce qui va au-delà du but du PL. Cela soulève des interrogations. Elle pense qu'il faut veiller à cela.

M. Maffia indique que l'analyse restait dans le cadre de l'arrêté du CE tel que publié en 2017. Donc au-delà des services du RDU, il y a une possibilité d'avoir des échanges avec l'OCIRT et l'OCE en cas de situations abusives. Il indique que la base légale soumise précise uniquement l'échange spontané des services mentionnés dans le RDU, ainsi qu'avec l'AFC et l'OCPM. Il propose de livrer l'arrêté du CE à la commission.

Une commissaire PLR demande s'il y a un délai par rapport à ce PL.

M. Maffia indique qu'il n'y a pas d'urgence absolue, toutefois il importe que cela soit conforme juridiquement aux arrêtés du CE. Par ailleurs, si l'échange spontané n'est pas urgent, il est cependant utile. A défaut, les requêtes formelles restent applicables.

Le président demande quelles sont les demandes d'audition.

Un commissionnaire PDC demande à entendre le préposé. Il aimerait avoir une réponse sur l'accord du bénéficiaire (question qu'il a posée précédemment).

L'audition est acceptée par la commission.

Séance du 17 novembre 2020

Audition de M. Stéphane Werly, préposé cantonal à la protection des données et à la transparence

M. Werly commence son exposé en situant la problématique en matière d'échange de données personnelles. Il explique qu'il y a trois manières d'échanger des informations :

1. Accès restreint à certaines données personnelles – accès déclaré au catalogue des fichiers. Par exemple, l'office cantonal de la population et des migrations donne accès à son fichier Calvin au service d'application des peines et des mesures.
2. Art. 39 LIPAD dispose la communication sur demande. Cet article a des conditions relativement larges. Ce sont des données personnelles communiquées sur demande.
3. Communication spontanée. Il déclare que c'est très pertinent d'avoir une base légale pour cette dernière manière d'échanger des informations. En effet, cela permet aux citoyens de savoir qu'il y a des données personnelles traitées par telles institutions publiques (transparence de la collecte).

M. Werly en vient à l'art. 13F LRDU. Il relève qu'il s'agit d'une base légale formelle à l'assistance administrative spontanée qui est à saluer. Il indique avoir communiqué une petite réticence à l'art. 13F al. 2 LRDU dans son avis. L'idée est que ce sont uniquement les services de l'administration (pas compris dans l'art. 13F al. 1 LRDU) qui seraient amenés à rendre des décisions en matière de prestations sociales et qui seraient donc autorisés à obtenir ces données. Au niveau rédactionnel, il y a eu une impression de formulation un peu trop large. Il propose la formulation suivante : *« Ils sont autorisés à signaler spontanément aux autres services de l'administration cantonale, **qui sont amenés à rendre des décisions en matière de prestations sociales [ajout]**, les pièces et informations nécessaires et pertinentes qui pourraient avoir un impact direct sur leurs activités »* (art. 13F al. 2 LRDU – amendé par le préposé cantonal à la protection des données et à la transparence).

Une commissaire EAG déclare être inquiète sur le dernier point évoqué par M. Werly. Elle indique que d'après ce qu'elle a lu du commentaire article par article, la communication peut être spontanée mais pas obligatoire ; ce qui signifie que finalement les bénéficiaires des prestations seraient soumis à un risque d'arbitraire par tel ou tel agent de l'administration. Elle demande à M. Werly si c'est le cas. Elle ajoute que d'après l'exposé des motifs, l'indication de la communication serait contenue dans les formulaires de demande de prestation. Or, on sait que souvent les gens ne comprennent pas

très bien ce genre de formulaire. Elle se demande si on ne se satisfait pas d'une mention dont on ne sait pas très bien si les gens en comprennent réellement la portée.

A la première question M. Werly répond qu'il s'agit d'un choix du législateur. Lorsqu'on lit l'art. 13F al. 1 et 2, la formulation est la suivante : « *sont autorisés* ». Ce n'est pas écrit que les services et institutions signalent spontanément mais uniquement qu'ils sont habilités à le faire. Il déclare que ce point précis sort de sa mission. Ce qui est important pour lui c'est le respect des articles 35ss de la LIPAD qui régissent les principes généraux de protection des données qui sont les mêmes qu'à l'art. 4 de la LPD, c'est-à-dire l'existence d'une base légale, la proportionnalité, la bonne foi et la finalité. L'art. 38 al. 1 LIPAD dispose de la transparence de la collecte – la collecte doit être reconnaissable.

M. Werly en vient à la deuxième question de la commissaire EAG en déclarant qu'il faudrait effectivement s'assurer d'une formulation compréhensive des questionnaires pour les personnes. Ce sont aussi des règles élémentaires de protection des données personnelles. Non seulement, il y a le principe de l'art. 13F LRDU mais il serait nécessaire de préciser aux bénéficiaires le but de l'échange spontané sur le formulaire. Echange spontané qui se fait en cas de suspicion de fraude ou de fraude avérée qui répond à l'exigence de finalité dans le cas de l'échange spontané.

Une commissaire EAG demande comment il faudrait se prémunir d'une possible interprétation erronée des données par le service compétent.

M. Werly lui répond que cet élément sort également du cadre de son action. Ce qui est important, c'est que seules les informations pertinentes soient transmises. S'agissant de l'interprétation des informations pertinentes, les services peuvent communiquer par téléphone afin d'éviter une mauvaise interprétation. Se prémunir de ce risque relève de la pratique dans les services et non de la loi-cadre, la notion étant trop vague.

La même commissaire indique que le contact entre services n'est pas aisé. L'explicitation d'une interprétation peut donc devenir complexe.

M. Werly rejoint la commissaire EAG sur ce point. Néanmoins, c'est le problème qui est récurrent en matière de traitement de données personnelles. S'en prémunir de manière générale dans la loi est extrêmement compliqué.

Un commissaire PDC demande si le secret fiscal est touché. Il demande également si la personne concernée est automatiquement avisée que ses données ont été transmises ou si le fait d'avoir signé le formulaire signifie que cette dernière ne sera jamais avisée de la transmission.

M. Werly explique que la personne sera avisée à partir du moment qu'une loi le prévoit. Par ailleurs, cela sera précisé dans le formulaire. C'est le principe de la transparence de la collecte. Dans le cadre d'une entraide spontanée, on n'avertit pas la personne après transmission. L'avertissement est fait en amont par l'article 13F LRDU et le formulaire. S'agissant du secret fiscal, il existe à partir du moment où l'administration fiscale va traiter des données relatives au domaine fiscal. Ce ne sont pas toutes les données personnelles qui sont soumises au secret fiscal.

Le même commissaire demande si les données relatives au domaine fiscal peuvent être transmises. Et qu'en est-il des fonctionnaires ?

M. Werly lui répond que ces données peuvent être transmises. Si on lit l'arrêté du 18 octobre 2017 qui liste les services et offices de l'administration cantonale, on trouve l'administration fiscale cantonale. Entre administrations différentes, le secret de fonction s'applique. Par exemple, une personne dans l'administration fiscale qui s'occupe des noms terminant par « W » ne peut pas aller d'elle-même chez son collègue qui s'occupe des « X » pour demander si Monsieur X a bien rempli sa déclaration fiscale.

Le même commissaire souligne que si l'on veut lutter contre la fraude, on a besoin des données fiscales. Il demande si les données fiscales vont être échangées entre les services.

M. Werly indique n'avoir pas parlé à l'administration fiscale. Il ne sait pas comment cela se passe concrètement. Il a regardé uniquement l'aspect concernant la protection des données personnelles. On ne parle pas de secret fiscal dans la LIPAD elle-même. Le secret fiscal dépasse son champ de compétence. Le sien concerne les données personnelles.

En conséquence, le même commissaire demande à quoi sert alors le secret fiscal.

M. Werly souligne le fait que d'autres normes s'appliquent sur ce sujet. La LIPAD ne s'intéresse qu'aux données personnelles. Les personnes travaillant dans les institutions soumises à la LIPAD doivent traiter uniquement des données personnelles qu'elles ont besoin pour l'accomplissement de leurs tâches. Il précise les bases légales pertinentes : Art. 320 CP : secret de fonction, Art. 11 LPFisc : secret fiscal et ses exceptions à l'art. 12 LPFisc, finalement la LIPAD : données personnelles.

Un commissaire Vert demande si la publication du fichier mentionné à l'art. 13F al. 3 LRDU pourrait résoudre la question plutôt que d'amender l'alinéa 2 et s'il y a une obligation de mettre en évidence dans les formulaires les conditions les plus importantes. Il demande également s'il y a une jurisprudence à ce sujet.

M. Werly répond à sa première question en indiquant que le fichier va devoir être rendu public car l'art. 43 LIPAD impose qu'il faille un fichier des institutions publiques qui comporte les précisions utiles sur les informations qui sont traitées par ces dernières. Il reste convaincu qu'amender l'art. 13F al. 2 LRDU est nécessaire. Concernant la deuxième question, il s'agit du principe de bonne foi qui prévaut de manière générale. Il faut éviter de mettre en tout petit les éléments importants.

Le président remercie chaleureusement M. Werly pour ses réponses et sa venue. Après le départ du préposé, il demande si les commissaires souhaitent d'autres auditions sur ce projet de loi.

Les propositions de commissaires PDC, Vert et PLR vont dans le sens d'un vote.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12635 :

Oui : 15 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : 0

Abstentions : 0

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

Prises de positions des groupes

Une commissaire EAG fait part de son exaspération concernant le PL étudié et de façon générale sur les différents projets de loi relatifs à la loi sur le RDU soumis à la commission. L'objectif du projet de loi discuté ce jour est de lutter contre la fraude et les indument perçus, or on sait que ces phénomènes sont bien plus rares que le phénomène du non-recours. Elle souhaite réellement que l'on vienne proposer à la commission un projet de loi visant à lutter contre le non-recours plutôt que cette escalade qui vise à renforcer le système de lutte contre la fraude. Elle considère qu'il y a aujourd'hui un déséquilibre entre ces deux phénomènes. Elle déclare que lorsque l'on a introduit la loi RDU dans les années 2004-2005 c'était dans la perspective de hiérarchiser les prestations et de simplifier l'accès à celles-ci. Or, depuis lors, elle n'a pas constaté une simplification d'accès. Elle se demande pourquoi cette entraide administrative ne serait pas mise en œuvre pour simplifier la vie des usagers à savoir qu'ils présentent une seule fois leurs documents à un seul organisme.

Un commissionnaire UDC ne voit aucun inconvénient à ce projet et l'UDC l'acceptera. Il estime qu'il serait juste de corriger l'art. 13F al. 2 LRDU en

rajoutant la précision suggérée par M. Werly. Il indique cependant ne pas partager l'avis de la commissaire EAG. A l'art. 13F al. 1 LRDU, il est clairement précisé quelles sont les prestations et quelles sont les tâches : a) établir le droit aux prestations et b) calculer et verser les prestations. Ce projet de loi ne vise donc pas exclusivement à prévenir les versements indus.

Un commissaire PDC informe que le groupe PDC estime que ce projet de loi va surcharger et complexifier de nouveau la législation. Il se demande si ce projet de loi amène un plus pour l'administré qui demande une aide au niveau de l'Etat. Il rejoint la commissaire EAG sur l'idée que l'entraide administrative va toujours dans un sens et pas dans l'autre. Il rappelle que la fraude ne représente que 0.5% et qu'il y a d'autres moyens de la combattre. Il indique que le groupe PDC s'abstiendra sur ce projet de loi.

M. Adly indique que la proposition de M. Werly d'amender l'art. 13F al. 2 LRDU conviendrait au DCS.

Un commissaire PLR mentionne que le PLR est en faveur ce projet de loi et de l'amendement proposé par M. Werly. Il a de la peine à comprendre la position de la commissaire d'EAG qui met en avant des arguments qui n'ont rien à voir avec le projet de loi discuté ce soir.

Une commissaire MCG indique que le MCG soutiendra ce projet. Elle entend bien les propos de la commissaire d'EAG. Il est vrai que tout n'est pas parfait mais la question des non-recours concerne un autre volet. Libre à son groupe ou à un autre groupe de se pencher sur la question.

Une commissaire S déclare que les Socialistes ne soutiendront pas ce projet de loi et souscrivent entièrement à la position de la commissaire d'EAG.

Un commissaire Vert indique que les Verts sont en faveur d'une simplification administrative. L'objectif est intéressant. Les Verts sont plutôt enclins à accepter ce projet de loi en espérant que ce dernier va simplifier les démarches administratives pour les utilisateurs.

La commissaire d'EAG souhaite rappeler que le Groupe EAG a déjà déposé un texte relatif aux non-recours qui avait été accepté mais qui n'a pas eu plus d'effets que cela.

Suite du vote

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule	pas d'opposition, adopté
<u>art. 1</u>	pas d'opposition, adopté

art. 1 al. 3	pas d'opposition, adopté
art. 3 al. 2	pas d'opposition, adopté
art. 13F	pas d'opposition, adopté
<u>art. 2</u>	pas d'opposition, adopté

Un commissaire Vert propose un amendement à l'art. 13F al. 2 qui se présente comme suit : « Ils sont autorisés à signaler spontanément aux autres services de l'administration cantonale, **qui délivrent des prestations sociales**, les pièces et informations nécessaires et pertinentes qui pourraient avoir un impact direct sur leurs activités ».

Un autre commissaire Vert demande s'il y a d'autres services qui pourraient être concernés.

Un commissaire UDC pense que de rajouter ces deux mots est tout à fait dans l'esprit du texte et de l'exposé des motifs qui précisent bien dans quel sens le DCS souhaite aller avec cette loi. Il lit l'exposé des motifs en page 3 : « Grâce à la concrétisation de cette loi par l'implémentation du système d'information du RDU (SI RDU), ce sont 6 services ou établissements prestataires de l'Etat et 2 services fournisseurs de données, lesquels dépendent de 4 départements (DSES, DT, DF, DCS), qui travaillent sur une application informatique commune pour délivrer leurs prestations ».

Un commissionnaire PDC déclare n'être pas aussi convaincu. Il a l'impression que l'on vide un peu le projet de loi de sa substance en ne se consacrant qu'aux services qui délivrent des prestations sociales. L'administration fiscale ne délivre pas de prestations sociales. Il pense qu'il faudrait stopper le débat à ce niveau-là et demander au DCS d'être sûr et certain que l'on n'est pas en train de faire une bêtise.

Une commissaire EAG estime que cette crainte est dissipée par l'art. 13F al. 1 LRDU qui stipule : « Les services et institutions délivrant des prestations visées à l'article 13, l'office cantonal de la population et des migrations et **l'administration fiscale cantonale** en qualité de services fournisseurs de données [...] ».

Une commissaire PLR informe avoir la même lecture que le commissaire PDC. Elle ne voit pas vraiment l'intérêt de faire cet amendement puisque tout est très clair à l'alinéa 1 comme lu par la commissaire EAG.

M. Adly explique que la position de M. Werly est de souligner que dans sa formulation actuelle l'art. 13F al. 2 LRDU n'importe quel service de l'Etat pourrait potentiellement recevoir n'importe quelles données de la part des services mentionnés dans la loi. Dans ce cadre, il juge qu'il y a une disproportion entre la formulation de cet alinéa et l'objectif de cette

modification législative qui consiste notamment à lutter contre la fraude. La précision que M. Werly propose d'amener pourrait emporter l'adhésion du DCS au sens où elle ne doit pas aller à l'encontre du projet de loi. Elle doit permettre notamment à des services qui ne délivrent pas des prestations sociales de toutefois pouvoir recevoir ou transmettre des données utiles à l'objectif de la loi. Il déclare que la proposition du commissaire Vert risquerait d'être éventuellement trop restrictive. Une formulation qui évoquerait la proportionnalité pourrait être une formulation intermédiaire qui n'empêcherait pas que la loi soit appliquée. Il poursuit en proposant un amendement par le DCS allant dans le sens du débat actuel en tenant compte des avis exprimés pour que les commissaires puissent se positionner lors d'une prochaine séance.

Une commissionnaire PLR remarque qu'en lisant l'appréciation du préposé M. Werly, la notion de proportionnalité dans la version actuelle va au-delà de l'objectif de la lutte contre la fraude. S'agissant de services qui pourraient être appelés à donner des renseignements, il est important de mieux circonscrire le champ au but final qui était la lutte contre la fraude.

Un commissaire Vert a l'impression que la commission tourne un peu en rond. Il considère que l'alinéa 1 lu avec l'alinéa 2 précisent bien quels sont les différents services autorisés à aller plus loin. Il déclare que l'amendement proposé lui semble d'une cohérence absolue.

Le président invite la commission au voter sur l'amendement du commissaire Vert et propose que le 3^e débat ait lieu lors d'une prochaine séance.

Le président met aux voix l'amendement de **l'art. 13 F, al. 2** :

*« Ils sont autorisés à signaler spontanément aux autres services de l'administration cantonale, **qui délivrent des prestations sociales**, les pièces et informations nécessaires et pertinentes qui pourraient avoir un impact direct sur leurs activités ».*

Oui : 3 (1 EAG, 2 Ve)

Non : 12 (3 S, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Abstentions : 0

L'amendement est refusé.

Le président prend note du souhait de la majorité des commissaires d'attendre l'amendement du DCS avant de voter en 3^e débat.

Séance du 24 novembre 2020**3^e débat :**

Le président indique que le DCS a proposé l'amendement à l'art. 13F al. 2 suivant : « *Ils sont autorisés à signaler spontanément aux autres services de l'administration cantonale, qui sont amenés à rendre des décisions en matière de prestations des assurances sociales, les pièces et informations nécessaires et aptes à atteindre leur objectif de contrôle dans le cadre de la délivrance de leurs prestations* ».

M. Adly indique que le DCS a travaillé à appliquer la demande majoritaire de la commission de la semaine dernière. Il explique que l'amendement a fait l'objet d'un échange avec le préposé cantonal à la protection des données qui a validé cet amendement.

Le président met aux voix l'amendement du DCS concernant l'art. 13 F al. 2 « *Ils sont autorisés à signaler spontanément aux autres services de l'administration cantonale, qui sont amenés à rendre des décisions en matière de prestations des assurances sociales, les pièces et informations nécessaires et aptes à atteindre leur objectif de contrôle dans le cadre de la délivrance de leurs prestations* » :

Oui : 12 (2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 3 S, 1 EAG)

Non : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Abstentions : -

L'amendement du DCS est accepté.

Le président met aux voix l'art. 13F al. 2 tel qu'amendé :

Oui : 12 (2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 3 S, 1 EAG)

Non : 3 (2 MCG, 1 UDC)

Abstentions : -

L'art. 13F al. 2 tel qu'amendé est accepté.

Une commissaire EAG indique qu'elle s'opposera à ce PL, non qu'elle soit contre un instrument contre la fraude mais parce qu'elle estime qu'il existe une disproportion entre la lutte contre les non-recours et celle contre la fraude, cette dernière étant de représentation mineure par rapport au non-recours.

Un commissaire PDC indique que le PDC s'abstiendra vu que le PL n'amène rien de nouveau et complexifie le système.

Un commissaire PLR indique que le PLR est favorable à ce PL qui renforce l'entraide administrative dans la lutte contre la fraude ce qui suit la volonté du CE.

Un commissaire MCG indique le MCG soutiendra le PL vu la volonté du CE exprimée en 2017.

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12635 ainsi amendé :

Oui :	9 (1 UDC, 4 PLR, 2 Ve, 2 MCG)
Non :	3 (1 EAG, 2 S)
Abstentions :	3 (2 PDC, 1 S)

Le PL 12635, tel qu'amendé, est accepté.

Catégorie de débat II (30 minutes)

Projet de loi (12635-A)

modifiant la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU) (J 4 06) (*Entraide administrative*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 3 (nouveau)

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. 3, al. 2 (nouvelle teneur)

² Les éléments énoncés aux articles 4 à 7 constituent le socle du revenu déterminant unifié. Ils se définissent conformément à la législation fiscale genevoise, en particulier la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (ci-après : LIPP). Sont réservées les exceptions prévues par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007, par la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 29 mai 1997, et par la présente loi.

Art. 13F Entraide administrative (nouveau, à insérer dans le chapitre IIIA, les art. 13F à 13H anciens devenant les art. 13G à 13I)

¹ Les services et institutions délivrant des prestations visées à l'article 13, 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, 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, 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, qui sont amenés à rendre des décisions en matière de prestations des assurances sociales, les pièces et informations nécessaires et aptes à atteindre leur objectif de contrôle dans le cadre de la délivrance de leurs prestations.

³ Le département chargé des politiques sociales, soit pour lui l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration 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.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 5 janvier 2021

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'entraide administrative ne peut, ne doit, se concevoir à sens unique

D'emblée la modification légale qui nous est proposée par le PL 12635 a été présentée comme ayant pour but principal de renforcer l'entraide administrative afin de prévenir les versements indus de prestations sociales cantonales et de faciliter les procédures de recouvrement. L'exposé des motifs et les présentations et divers commentaires ont été focalisés sur cet objectif de renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Ceci, alors que de l'aveu même du DCS, les occurrences de fraudes sont très faibles, comme le démontrent les chiffres livrés pour ce qui concerne, par exemple, le Service des prestations complémentaires : *« pour 2018, 562 demandes faites auprès de la cellule d'enquête, dont 547 venaient des PC, soit 2.7% des dossiers sous gestion du service des PC, sur ces 547 dossiers, seulement 88 ont fait l'objet d'une confirmation de non-domiciliation, soit moins de 0.5% des dossiers du SPC. En 2019, les chiffres étaient un peu plus bas quant aux demandes (437 demandes d'enquêtes, 103 qui ont été confirmées comme domiciliation fictive soit 0.5% des bénéficiaires de PC »*

Or, il faut relever – et les chiffres susmentionnés en attestent – que la fraude aux prestations sociales est un phénomène de très faible importance, contrairement à celui du non-recours dont on sait – sans pouvoir malheureusement le chiffrer, et pour cause – qu'il est très fréquent et qu'il induit des coûts sociaux et sanitaires importants faute d'une intervention idoine en temps requis.

Pourtant depuis des années on parle avant tout de fraude aux prestations et trop peu de non-recours. De fait, seul.e.s les professionnel.le.s du terrain de l'action sociale auraient persisté à en parler – et à crier dans le désert – s'il n'y avait eu en mars 2019 la publication de l'étude de la HETS sur le non-recours, conduite par la professeure Barbara Lucas, qui est venue analyser et objectiver cette problématique.

C'est pourquoi, la rapporteuse estimant qu'il y a une disproportion coupable entre l'intention de renforcer le dispositif de prévention du faible taux d'abus de prestations sociales et celle de réduire autant que faire se peut le phénomène conséquent de non-recours ; a pris le parti de refuser le projet de loi 12635. Elle estime que les efforts de l'Etat seraient de loin plus opportuns, et générateurs d'économies pour ce dernier, s'ils visaient à corriger une injustice sociale, un déficit de politique sociale plutôt qu'à renforcer un système de lutte contre la fraude aux prestations sociales déjà largement pourvu.

Assurer une juste allocation des prestations sociales

Il ne s'agit pas plus de ne rien faire que de cautionner la fraude. Il est là question de mieux distribuer les efforts de l'Etat, et ce notamment là où ils sont requis. Rappelons-le : non seulement le non-recours conduit à une détérioration de la situation humaine et économique dans la majeure partie des cas, mais qui plus est, diverses études démontrent qu'un franc investi dans la lutte contre le non-recours permet d'économiser environ trois francs de dépenses sociales.

A l'heure où de nombreuses voix s'inquiètent de l'augmentation de la facture sociale, opter pour une politique sociale visant à éradiquer le non-recours serait non seulement cohérent politiquement, mais relèverait de surcroît d'une élémentaire saine gestion financière des deniers de l'Etat.

L'une des dernières révisions de la loi sur le revenu déterminant unifié traitée par notre Grand Conseil prévoyait d'ores et déjà un renforcement de l'entraide administrative en permettant en « back office » les transmissions d'informations d'un service de l'Etat à l'autre de données permettant la réactualisation des dossiers à des fins de corrections des montants de prestations.

Il avait été précisé alors que les corrections en question ne s'opéreraient qu'en faveur de l'Etat en cas d'indûment perçus, mais qu'elles ne fonctionneraient pas dans les cas de figure où des ayants droit se verraient pénalisés par défaut de réactualisation des données les concernant. Une asymétrie désignée par certains député.e.s comme douteuse et injuste.

Aujourd'hui, par le biais du PL 12635 on nous propose, entre autres, une consolidation du système de lutte contre la fraude aux prestations sociales. En proposant d'introduire la modalité de « communication spontanée », la recherche de fraude devient systématique et ne requiert plus un soupçon, un indice. Elle peut s'appliquer sans autre indication que la méfiance ou le préjugé, sans garantie contre l'arbitraire.

Il faut remarquer qu'en supprimant la nécessité d'une requête formelle, il n'y a pas de simplification ou de fluidification des procédures d'accès aux prestations. On pourrait à l'inverse en déduire l'ajout fréquent, voire systématique, d'une étape supplémentaire dans l'examen des dossiers. De fait, l'introduction dans le dispositif légal de cette autorisation de communication spontanée revient à affirmer la volonté de privilégier la recherche d'éventuels rares fraudeurs alors que la logique, l'urgence, voudrait plutôt que l'Etat s'attache à résorber l'ample problématique du non-recours.

Il faut toutefois relever qu'à l'occasion d'une demande d'éclaircissement de la rapporteuse de minorité qui rappelait le caractère unilatéral du dispositif mis en place précédemment, le représentant du département de la cohésion sociale, M. Maffia, indiquait que la modification prévue dans le PL 12635 devrait permettre des corrections dans les deux sens. *« Si, à l'origine, le Conseil d'Etat avait pour premier objectif le lien avec l'art. 148a CP, en réalité cela va dans les deux sens, pour autant qu'il y ait un échange d'informations sur la question. »*

La rapporteuse prend acte de cette réponse. Elle constate cependant qu'à aucun moment, que ce soit dans l'exposé des motifs ou dans les présentations et commentaires du PL 12635, cet élément n'a été mentionné. Elle remarque que quand bien même le texte légal permettrait des corrections la baisse ou à la hausse, rien n'est dit, ou mis en place, pour favoriser des corrections en faveur des ayants droit. Pas plus sur le plan procédural que sur un nouvel état d'esprit à développer pour traquer le non-recours ou la légitime rectification à la hausse de prestations sociales ne correspondant pas ou plus à la situation objective d'une personne.

C'est pourquoi, considérant que le système de lutte contre la fraude est d'ores et déjà largement développé et qu'il remplit à satisfaction son office, la rapporteuse estime qu'il serait plus pertinent que l'on vienne proposer au Parlement un projet de loi visant à lutter contre le non-recours.

Elle rappelle que lorsque l'on a introduit la loi RDU en 2005 c'était dans la perspective de hiérarchiser les prestations et de simplifier l'accès à celles-ci. Or, depuis lors, elle n'a pas constaté une simplification d'accès, bien au contraire. Les exigences procédurales n'ont cessé de croître, les moyens pour accompagner les usagers dans le dédale des administrations sociales de diminuer.

Dès lors, considérant que l'entraide administrative devrait avant tout être destinée à simplifier les démarches des usagers tel que le prévoyait la loi RDU lors de son adoption plutôt que de renforcer la méfiance à l'égard de ceux-ci ;

La rapporteuse vous invite, Mesdames et Messieurs les députés à refuser le projet de loi tel que présenté et de n'en retenir que l'adaptation technique prévue à l'article 3 alinéa 2 (nouvelle teneur).

Ce qui l'amène formellement à présenter les amendements suivants au PL 12635. Amendements que la rapporteuse vous appelle à soutenir pour rendre acceptable ce projet de loi.

Amendements :

Art. 1, al. 3 (nouveau) Supprimé

~~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 (nouveau, à insérer dans le chapitre IIIA, les art. 13F à 13H anciens devenant les art. 13G à 13I) Supprimé

~~¹ Les services et institutions délivrant des prestations visées à l'article 13, 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, 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, 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 ;~~
- ~~e) 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, qui sont amenés à rendre des décisions en matière de prestations des assurances sociales, les pièces et informations nécessaires et aptes à atteindre leur objectif de contrôle dans le cadre de la délivrance de leurs prestations.~~

~~³ Le département chargé des politiques sociales, soit pour lui l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration 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.~~