

Date de dépôt : 25 février 2020

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LaLHR) (F 2 25)

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales s'est penchée sur cet objet lors de 2 séances : celle du 24 septembre et celle du 8 octobre 2019, sous la présidence de M. Grégoire Carasso. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Christophe Vuilleumier. M^{me} Tina Rodriguez, secrétaire scientifique (SGGC), a suivi les travaux de la commission sur ce projet de loi.

Organisation des travaux

Les travaux sur cet objet se sont déroulés de la manière suivante :

- 24 septembre 2019 : Présentation du PL 12550 par M^{me} Nicole Arslanagic, cheffe du service juridique de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM – DSES).
- 8 octobre 2019 : Audition de M^{me} Joséphine Boillat, préposée cantonale adjointe à la protection des données et à la transparence.

En préambule, il sied de préciser que cette loi existe déjà au niveau fédéral avec une loi d'application au niveau cantonal, la marge de manœuvre est donc limitée.

Présentation par M^{me} Nicole Arslanagic, cheffe du service juridique de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) – DSES

Elle remarque que les adresses sont les informations les plus compliquées à obtenir d'où le sens de l'article 5 de la loi fédérale qui exige des données justes et actuelles afin que tous les départements cantonaux puissent avoir un outil de travail efficace, efficient et fonctionnel.

Le registre des habitants constitue l'outil de base de l'administration et toutes les allocations sociales sont liées à l'adresse.

Il arrive que l'office ignore qu'une donnée n'est pas conforme et s'en rend compte lors des retours de courrier ou lors des observations provenant d'autres départements.

Lorsqu'une adresse est fautive, l'office doit intervenir selon une maxime inquisitoire.

La nouvelle base légale de la loi d'application vise à formaliser l'activité des enquêteurs et cadrer leur intervention tout en délimitant la sphère privée des administrés.

Par ailleurs, le préposé cantonal à la protection des données a rendu un préavis favorable à la présente version du projet.

Lorsque le Code pénal a été modifié en 2016, prévoyant dès lors l'expulsion des étrangers ayant abusé des prestations sociales, un envoi massif a été effectué par l'administration afin d'informer l'entier de la population bénéficiaire et un nombre impressionnant de courriers sont revenus en retour. Elle précise que le Conseil d'Etat a dès lors mandaté une cellule d'enquête constituée de sept enquêteurs devant clarifier les adresses erronées, permettant une économie probable de 7 millions d'ici 2022.

L'office a reçu 773 demandes d'enquête au mois de février en lien avec des suspicions de domiciliation fictive. Elle précise que l'enquête a permis de déterminer 117 domiciliations fictives dont 106 domiciliations pour le service des prestations complémentaires (SPC), lequel a ensuite demandé le remboursement de près d'un million de subventions versées abusivement. Elle ajoute que les enquêteurs ont par ailleurs attiré l'attention sur un certain nombre de personnes ayant besoin d'aide parmi les 604 personnes n'ayant pas donné suite au courrier.

Questions des députés

Le président demande si ces enquêtes ont été menées selon cette maxime inquisitoire et quelle est la différence avec la modification proposée.

M^{me} Arslanagic acquiesce en déclarant que les enquêtes ont été menées sur la qualité des informations et que les activités des enquêteurs seront dès lors cadrées.

Une députée verte relève que l'article 7A est conforme à la convention européenne des droits de l'homme, notamment à la protection de la sphère privée. Elle se demande ce qui a motivé ces modifications et observe que ces enquêtes permettent donc de surtout traquer les abus.

M^{me} Arslanagic répond que la LHR (loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes) est une loi nouvelle établie dans le cadre du recensement fédéral. Elle mentionne que si une adresse est fautive, c'est tout un immeuble qui est bloqué. Elle ajoute que plusieurs départements doivent s'assurer que les personnes qui bénéficient d'allocations résident bien à Genève. Elle acquiesce en mentionnant qu'il est nécessaire de s'assurer des droits des uns et des autres. Elle signale ensuite que l'idée n'est pas de suivre les personnes mais de s'assurer de leur domicile.

Une députée S demande combien d'enquêteurs l'office a en son sein et si ces enquêteurs ont toujours existé.

M^{me} Arslanagic répond qu'il y en a sept et mentionne que leur nombre ne va pas augmenter. C'est un nouveau service que le Conseil d'Etat a créé après le retour massif de courriers évoqué précédemment.

Un député PDC demande de qui provenaient les demandes.

M^{me} Arslanagic répond que les demandes d'enquêtes ne proviennent que de l'administration. Elle signale, cela étant, qu'il arrive que des débiteurs s'adressent au canton pour demander des domiciliations.

Le président demande quelle est la valeur ajoutée de cette modification de la base légale.

M^{me} Arslanagic répond que le problème relève en fin de compte de l'absence de base légale derrière la maxime inquisitoire. Elle répète que la première mouture du texte proposait une enquête élargie alors que la dernière mouture prévoit une hiérarchie des mesures prises.

Un député MCG demande si les logeurs ont l'obligation d'annoncer les personnes arrivantes et quelles sont les compétences des enquêteurs.

M^{me} Arslanagic acquiesce et mentionne qu'il arrive que logeurs et locataires soient de bonne foi et n'annoncent rien. Pour ce qui est des compétences des enquêteurs, ces dernières sont fortement limitées. Ils ne peuvent pas entrer dans le domicile, par exemple.

Un député MCG se demande s'il ne serait pas possible de leur donner des prérogatives.

M^{me} Arslanagic doute que le Grand Conseil soit d'accord.

Discussion interne

Le président demande si les commissaires souhaitent prendre position.

Un débat est ouvert afin de savoir si la commission judiciaire n'est pas plus outillée pour traiter cette problématique et se prononcer dans le cadre de ce projet. Un vote est demandé.

Le président passe au vote du maintien de cet objet au sein de la CACRI :

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

Non : 3 (2 Ve, 1 EAG)

Abst : -

La proposition de garder cet objet au sein de la CACRI est acceptée.

Le président passe au vote du renvoi de cet objet à la commission judiciaire :

Oui : 3 (2 Ve, 1 EAG)

Non : 7 (2 MCG, 1 UDC, 4 PLR)

Abst : 5 (2 PDC, 3 S)

La proposition de renvoyer cet objet à la commission judiciaire est refusée.

Le président passe au vote de l'audition du préposé cantonal à la protection des données :

Oui : 10 (2 MCG, 1 UDC, 3 S, 1 EAG, 2 Ve, 1 PLR)

Non : -

Abst : 3 (3 PLR)

La proposition d'entendre le PPDT est acceptée.

Un député PLR déclare être curieux à l'égard de la cautèle fixée par le préposé cantonal à la protection des données qui a interdit aux enquêteurs de s'adresser au voisinage. Ce dernier est suivi par un collègue qui mentionne qu'il est également possible d'écrire un courrier au préposé.

Le président répond que la Commission a déjà le préavis du préposé.

Un député MCG pense que cette audition est intéressante. Il rappelle que l'office de la population est la base de tous les départements et il aimerait entendre le préposé par rapport aux échanges entre administrations.

Audition de M^{me} Joséphine Boillat, Préposée cantonale adjointe à la protection des données et à la transparence

M^{me} Boillat prend la parole et déclare que le Préposé cantonal s'est prononcé deux fois à propos de ce PL, une première fois de manière négative, et la seconde fois favorablement compte tenu des modifications apportées. Mais elle remarque qu'une réserve a toutefois été émise à l'égard de l'atteinte à la vie privée. Elle observe cependant que la base légale encadre cette mesure et qu'il est question d'une *ultima ratio*.

Un député PLR aimerait savoir sur quels points ont porté les réticences lors du premier projet.

M^{me} Boillat répond que le premier projet prévoyait des enquêtes domiciliaires de manière beaucoup plus large. Elle mentionne que le principe de la proportionnalité n'était ainsi pas respecté, ce d'autant plus qu'au niveau de la loi fédérale, les informations pouvant être demandées à un employeur, par exemple, étaient déjà considérées comme une *ultima ratio*. Elle précise que l'OCPM pouvait donc procéder à des enquêtes domiciliaires sans indices suffisant, selon la première version. Elle ajoute que ce premier projet permettait également des échanges d'informations de manière très large, ce qui a semblé insatisfaisant à l'égard de la protection des données. Elle signale que les dispositions telles qu'elles sont rédigées à présent ont semblé plus raisonnables.

Une députée verte remarque que c'est l'article 7A qui préoccupe la Commission. Elle observe donc que la pesée d'intérêts entre la protection des données et les besoins de l'OCPM, en termes de prévention de la fraude, est satisfaisante.

M^{me} Boillat répond que le Préposé cantonal a fait une réserve de fond sur le principe mais elle remarque qu'il a été nécessaire de prendre en compte les intérêts de l'OCPM.

Un député UDC observe que les enquêtes domiciliaires sont souvent motivées par des retours de courrier et il demande si ces derniers sont considérés comme un indice concret.

M^{me} Boillat répond qu'il s'agit d'un indice concret. Elle mentionne qu'il convient toutefois de savoir si cet indice est suffisant et elle remarque que les

mesures préalables doivent avoir été prises avant que ne s'applique l'article 7A.

Une députée EAG demande pourquoi l'article 7A est strictement le même que le 11a qui reprend mot à mot celui-ci. Elle s'interroge également au sujet du manque de formation spécifique pour les enquêteurs.

M^{me} Boillat répond qu'il s'agit de deux lois différentes. Pour ce qui est de la formation, le PL prévoit que les enquêteurs soient assermentés et elle imagine que des critères préalables doivent être remplis. Cela étant, elle ne connaît pas de règlement à cet égard.

Un député PDC se demande si l'office des poursuites a des problèmes avec ses dossiers et les débiteurs douteux. Il se demande si ce dispositif permettra de retrouver plus facilement des gens qui ont disparu.

M^{me} Boillat répond que l'OCPM doit intervenir dans le cadre de ses missions, et notamment tenir un registre à jour du lieu de domicile des résidents genevois. Elle observe que l'entraide administrative permet aux enquêteurs de solliciter des informations des autres services de l'Etat.

Discussion interne et vote

1^{er} débat

Faute de prise de parole, le président passe au vote de l'entrée en matière sur le PL 12550 :

Oui :	9 (2 MCG, 1 UDC, 3 PLR, 2 PDC, 1 S)
Abstention :	5 (2 Ve, 2 S, 1 EAG)
Non :	-

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Une députée S propose d'ajouter à l'article 7A, al. 2 « les enquêteurs de l'office sont formés à la protection des données et assermentés... ».

Titre et préambule :	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 1</u> :	pas d'opposition, adopté
Art. 4a :	pas d'opposition, adopté
Art. 7,al. 3 :	pas d'opposition, adopté

Art. 7A, al. 2 :

Le président passe au vote de l'amendement proposé par la députée S :
« les enquêteurs de l'office *sont formés à la protection des données et*
assermentés... » :

Oui : 8 (2 PDC, 2 Ve, 3 S, 1 EAG)

Non : 3 (3 PLR)

Abstention : 3 (2 MCG, 1 UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 2 : pas d'opposition, adopté.

Art. 11a, al. 2 :

Le président passe au vote du même amendement que précédemment soit
« les enquêteurs de l'office *sont formés à la protection des données et*
assermentés... » :

Oui : 8 (2 PDC, 2 Ve, 3 S, 1 EAG)

Non : 3 (3 PLR)

Abstention : 3 (2 MCG, 1 UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 3 : pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président passe au vote du PL 12550 ainsi amendé :

Oui : 10 (2 MCG, 3 PLR, 2 PDC, 3 S)

Abstention : 4 (2 Ve, 1 EAG, 1 UDC)

Non : -

Le PL 12550 est accepté ainsi amendé.

Conclusion

La majorité de la commission vous invite, Mesdames, Messieurs les députés à suivre la décision de la majorité, à savoir accepter le présent PL amendé.

Projet de loi (12550-A)

modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LaLHR) (F 2 25)

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

Art. 1 Modifications

La loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes, du 3 avril 2009, est modifiée comme suit :

Art. 4A Modification du registre des habitants (nouveau)

¹ L'office peut corriger d'office les données inscrites dans le registre cantonal des habitants, s'il s'avère que celles-ci ne correspondent pas à la situation de fait.

² En cas de contestation portant sur l'adresse, la commune d'établissement au sens de l'article 3, lettre b, de la loi fédérale, ou la commune de séjour au sens de l'article 3, lettre c, de la loi fédérale, l'office rend une décision écrite et motivée.

³ Les décisions prises en application de l'alinéa 2 peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice, dans un délai de 30 jours dès leur notification.

Art. 7, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Les personnes logeant chez elles des adultes ou des enfants, à titre gratuit ou onéreux, communiquent gratuitement à l'office, dans un délai de 14 jours, les données des personnes habitant dans leur ménage, au sens de l'article 6, lettres e à k, m et n, de la loi fédérale.

Art. 7A Enquêtes domiciliaires (nouveau)

¹ En cas d'indices concrets laissant présumer qu'une personne n'est pas domiciliée à l'adresse indiquée à l'office, et si aucune des mesures prévues par la présente loi n'a été probante, l'office peut procéder à une enquête domiciliaire.

² Les enquêteurs de l'office sont formés à la protection des données et assermentés, au sens de l'article 4, alinéa 1, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965, par le chef du département dont ils relèvent.

³ Chaque enquêteur reçoit une carte de légitimation, qu'il est tenu de présenter d'office.

⁴ En cas de doute sur l'adresse effective d'un administré, les enquêteurs de l'office sont autorisés à requérir les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales auprès des services de l'Etat, de la Confédération, des autres cantons et des établissements de droit public autonomes. Ils peuvent également solliciter des renseignements auprès des personnes vivant dans le logement indiqué comme celui étant de la personne visée par l'enquête.

⁵ Les dispositions de droit cantonal, de droit fédéral ou de droit conventionnel régissant la communication de renseignements, ainsi que le secret médical et le secret professionnel, demeurent réservées.

⁶ Les enquêteurs ne sont pas autorisés à entrer dans un logement sans l'accord exprès de la personne qui y vit.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur le séjour et l'établissement des Confédérés, du 28 août 2008 (F 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 11A Enquêtes domiciliaires (nouveau)

¹ En cas d'indices concrets laissant présumer qu'une personne n'est pas domiciliée à l'adresse indiquée à l'office, et si aucune des mesures prévues par la présente loi n'a été probante, l'office peut procéder à une enquête domiciliaire.

² Les enquêteurs de l'office sont formés à la protection des données et assermentés, au sens de l'article 4, alinéa 1, de la loi sur la prestation des serments, du 24 septembre 1965, par le chef du département dont ils relèvent.

³ Chaque enquêteur reçoit une carte de légitimation, qu'il est tenu de présenter d'office.

⁴ En cas de doute sur l'adresse effective d'un administré, les enquêteurs de l'office sont autorisés à requérir des renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales auprès des services de l'Etat, de la Confédération, des autres cantons et des établissements de droit public autonomes. Ils peuvent également solliciter des renseignements auprès des personnes vivant dans le logement indiqué comme étant celui de la personne visée par l'enquête.

⁵ Les dispositions de droit cantonal, de droit fédéral ou de droit conventionnel régissant la communication de renseignements, ainsi que le secret médical et le secret professionnel demeurent réservées.

⁶ Les enquêteurs ne sont pas autorisés à entrer dans un logement sans l'accord exprès de la personne qui y vit.

Art. 3 Entrée en vigueur

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