RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2945/2020-LIPAD **ATA/190/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 février 2021

dans la cause

Monsieur A_____

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

1) Monsieur A_____, de nationalité suisse, né _____ 1981, a bénéficié de prestations d'aide financière versées par l'Hospice général (ci-après : l'hospice) durant les périodes du 1er décembre 2006 au 31 janvier 2007, du 1er décembre 2007 au 31 mars 2010 et depuis le 1er juillet 2016.

2) Le 2 décembre 2018, M. A_____ a sollicité de son assistante sociale du centre d'action sociale (ci-après : CAS) _____ une copie de l'ensemble de son dossier détenu par « l'Agence-travailleur recherche travail » (ci-après : agence-TRT), mise en œuvre par l'hospice dans le but d'offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale une agence de placement adaptée à leur problématique. Celle-ci est inscrite au registre du commerce du canton de Genève respectivement comme association à but non lucratif depuis le 18 novembre 2010 et fondation depuis le 10 mai 2017.

3) Le 25 mars 2018 (recte : 2019), M. A_____ a sollicité du CAS précité une copie complète de son dossier.

4) Le 29 mars 2019, le CAS a invité l'intéressé à se déterminer sur les conditions d'accès à son dossier.

L'obtention de copies pouvait se faire uniquement aux conditions de la législation sur la protection des données. Un émolument devait être payé. L'intéressé pouvait consulter son dossier numérisé dans les locaux du CAS, sur un écran, en présence d'un collaborateur du CAS. Son dossier était volumineux.

5) Le 2 avril 2019, M. A_____ a adressé au préposé à la protection des données et la transparence (ci-après : PPDT) une demande de médiation.

Il avait, depuis plusieurs mois, demandé à l'hospice une copie gratuite de son dossier par voie électronique, sans succès.

6) Le 9 avril 2019, M. A_____ a consulté son dossier au CAS _____.

7) Le 18 avril 2019, la responsable du CAS _____ a confirmé à l'intéressé qu'un émolument de CHF 50.- à CHF 100.- pourrait être facturé pour l'envoi d'une copie de son dossier social pour la période depuis le 1er juillet 2016, en tenant compte du volume de celui-ci et du temps nécessaire pour le copier.

8) Par courrier non daté, M. A_____ a demandé au CAS de lui envoyer son dossier par voie électronique. Il a contesté que le temps consacré à copier ces documents par voie électronique soit d'une demi-heure. Il prenait acte du montant estimé de l'émolument.

9) Le 16 mai 2019, l'hospice a adressé à M. A_____ une facture de CHF 50.- pour la transmission d'une copie de son dossier social composé de quatre cent dix-huit pages. La durée du travail à effectuer était estimée à une heure.

10) Le 5 juin 2019, le CAS a remis à l'intéressé, après paiement de CHF 50.-, une copie du dossier précité, reçu par celui-ci le 7 juin 2019.

11) Le 20 février 2020, une assistante sociale au CAS a confirmé à M. A_____ que l'hospice n'était pas en possession du dossier de l'agence-TRT, notamment de son contrat signé avec celle-ci.

12) Le 25 mai 2020, M. A_____ a demandé au CAS _____ une copie de l'ensemble de son dossier dès le 17 avril 2019.

Le CAS devait le prévenir lorsque son dossier papier serait disponible dans la mesure où il refuserait de lui transmettre une copie électronique.

13) Le 11 juin 2020, le CAS a rappelé à M. A_____ que l'obtention d'une copie de son dossier était soumise à un émolument.

14) Le 6 juillet 2020, M. A_____ s'est adressé une nouvelle fois au PPDT en vue d'une médiation.

15) Le 7 juillet 2020, la préposée adjointe à la protection des données a indiqué à l'intéressé qu'une médiation ne se justifiait pas, dans la mesure où l'hospice n'était pas opposé à la transmission de son dossier. Un émolument pouvait être exigé.

16) Le 15 juillet 2020, l'hospice a adressé à M. A_____ une facture de CHF 50.- en prévision de la transmission d'une copie de son dossier social de cent vingt-six pages. La durée du travail à effectuer était estimée à une heure.

17) Le 17 juillet 2020, le CAS a remis à M. A_____ une copie papier du dossier social requis.

18) Le 28 juillet 2020, M. A_____ a payé l'émolument exigé de CHF 50.-.

19) Le 3 août 2020, il a demandé à l'hospice le remboursement des deux émoluments de CHF 50.- chacun, déjà payés.

Il avait à deux reprises demandé en vain la transmission gratuite d'une copie électronique de son dossier. L'hospice lui avait en revanche facturé deux fois un émolument de CHF 50.-.

20) Le 17 août 2020, l'hospice a indiqué à M. A_____ qu'il avait toujours la possibilité de consulter son dossier dans ses bureaux.

Il avait donné suite aux demandes de l'intéressé d'accéder à son dossier social. La législation sur la protection des données était applicable à l'émolument exigé. La forme de la communication des copies d'un dossier n'était pas réglée par la législation précitée. La pratique de l'hospice était d'adresser des copies papier à la personne souhaitant recevoir son dossier. Une requête impliquant un traitement informatique ou des recherches dont le temps excédait une demi-heure était facturée CHF 50.- par demi-heure supplémentaire. Le travail exigé par les demandes de l'intéressé avait dépassé à chaque fois une demi-heure.

21) Par acte expédié le 18 septembre 2020, M. A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la cambre administrative) contre « la décision datée et signée le 17 août 2020 » en concluant à l'annulation des deux factures de CHF 50.- et à ce que l'hospice soit obligé de respecter la législation sur la protection des données. Il a aussi conclu au remboursement des émoluments versés.

Il avait demandé une copie de son dossier par voie électronique. L'hospice lui avait remis un dossier papier et lui avait fait payer des émoluments sans expliquer les tâches effectuées.

22) Dans sa réponse, l'hospice a conclu au rejet du recours.

Seules les factures des 16 mai 2019 et 15 juillet 2020 constituaient des décisions attaquables. La première facture avait été acquittée en mai 2019 et contestée pour la première fois le 3 août 2020. Remettre en cause une facture déjà payée après une année était contraire au principe de la bonne foi. La deuxième facture avait été acquittée le 28 juillet 2020 et contestée pour la première fois également le 3 août 2020. La législation sur la protection de données n'imposait pas une forme déterminée pour communiquer une copie d'un dossier. L'hospice offrait à ses usagers deux modalités de consultation de leur dossier, soit sur place ou par l'envoi d'une copie papier. Il n'adressait pas aux bénéficiaires une copie numérique de leur dossier social, pour des raisons de faisabilité et de sécurité, les données sociales étant sensibles et devant être particulièrement protégées. L'envoi par voie électronique ou sous forme papier pouvait engendrer un émolument selon le temps de traitement d'une demande. M. A_____ avait opté pour l'obtention d'une copie papier, selon son courrier du 25 mai 2020. L'envoi de cent vingt-six pages justifiait un émolument de CHF 50.-.

23) Dans sa réplique, M. A_____ a indiqué que d'autres services de l'État, comme l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS) ou l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE), transmettaient gratuitement aux usagers leurs dossiers. En outre, les bénéficiaires de l'aide sociale transmettaient à l'hospice leurs données par voie électronique.

24) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) a. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative. Les compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales sont réservées (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

b. Le recours est ouvert devant elle contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Sont réservées les exceptions prévues par la loi (art. 132 al. 2 LOJ). Le recours à la chambre administrative n'est en particulier pas recevable contre les décisions pour lesquelles le droit cantonal prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ ; ATA/10/2018 du 9 janvier 2018).

Par décision de l'autorité administrative, on entend de façon large tout acte administratif imposant péremptoirement au contribuable la prestation d'une somme d'argent à la corporation publique (ATF 47 I 222 consid. 1 ; Jean-Marc RIVIER, Droit fiscal suisse, 2ème éd., 1998, p. 162). Il importe que l'administré puisse voir, sans doute possible, dans la notification qui lui est faite, une décision entrant en force, faute d'opposition ou de recours (arrêt du Tribunal fédéral 5P.350/2006 du 16 novembre 2006 consi. 3.1).

c. La qualité pour recourir appartient, outre aux parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée, à toute personne touchée directement par une décision qui a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 60 al. 1 let. a et b LPA ; ATA/1051/2018 du 9 octobre 2018).

Le destinataire d'une facture d'émolument est directement touché par celui-ci et a un intérêt personnel digne de protection à le voir annuler ou modifier (ATA/1306/2018 du 5 décembre 2018).

Il peut être renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque cette condition de recours fait obstacle au contrôle de la légalité d'un acte qui pourrait se reproduire en tout temps, dans des circonstances semblables, et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, échapperait ainsi toujours à la censure de l'autorité de recours (ATF 135 I 79 consid. 1 ; 131 II 361 consid. 1.2 ; 128 II 34 consid. 1b). L'obligation d'entrer en matière sur un recours, dans certaines circonstances, nonobstant l'absence d'un intérêt actuel, ne saurait avoir pour effet de créer une voie de recours non prévue par le droit cantonal (ATF 135 I 79 consid. 1 ; 128 II 34 consid. 1b). Il faut en particulier un intérêt public – voire privé – justifiant que la question litigieuse soit tranchée, en raison de l'importance de celle-ci (ATF 135 I 79 consid. 1.1 ; 131 II 361 consid. 1.2).

d. Le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence (art. 62 al. 1 let. a LPA).

e. En l'espèce, le recourant, bénéficiaire des prestations de l'hospice, a demandé à celui-ci une copie de son dossier social. La « prestation » requise par l'intéressé ne relève pas de l'application de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04) qui a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel (art. 1 al. 1 LIASI). La décision de l'hospice y relative n'est dès lors pas soumise à une procédure préalable d'opposition (art. 51 LIASI) avant la saisine de la chambre de céans (art. 52 LIASI). En revanche, la demande d'une copie d'un dossier personnel relève de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08). L'émolument qui en découle est également fondé sur cette loi-ci. À défaut d'une disposition spécifique réservant la compétence d'une autre autorité, la chambre de céans est compétente pour connaître d'un recours contre une décision sur émolument au titre d'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative (voir dans le même sens, Chancellerie d'État, Accès aux données [LIPAD]. Directive transversale du 2 octobre 2015, entrée en vigueur le 1er janvier 2016).

Considérée comme une décision finale au sens de la LPA, celle sur émolument doit être attaquée dans un délai de trente jours. En l'espèce, le recourant conteste deux factures respectivement des 16 mai 2019 et 15 juillet 2020. Le recours a été déposé dans le délai de trente jours en ce qui concerne l'émolument exigé le 15 juillet 2020. En revanche, il est tardif et partant irrecevable, s'agissant de la facture du 16 juin 2019.

Le fait que le recourant ait payé l'émolument exigé ne fait pas obstacle à ce que la chambre de céans entre en matière sur son recours. L'intéressé garde en effet un intérêt à l'annulation ou à la modification de l'émolument exigé en vue d'en obtenir le remboursement en cas d'admission de son recours. En outre, la situation pouvant se reproduire en tout temps, il convient de donner une réponse à la question posée (ATA/619/2020 du 23 juin 2020).

La chambre de céans entrera par conséquent en matière sur le recours, pour ce qui est de l'émolument exigé le 15 juillet 2020.

2) Le litige porte sur la question de savoir si la perception de l'émolument en cause de CHF 50.- repose sur une base légale.

a. L'autorité délivre copie des pièces contre émolument (art. 44 al. 4 phr. 1 LPA). A contrario, cette disposition affirme le principe de la gratuité de la consultation des pièces au siège de l'autorité lorsqu'aucune copie n'est pas sollicitée (ATA/741/2013 du 5 novembre 2013).

La chancellerie d'État et les départements perçoivent, pour le compte de l'État, les émoluments conformément aux dispositions du règlement sur les émoluments de l'administration cantonale du 15 septembre 1975 (RemAC - B 4 10.03 ; art. 1 al. 1). Sont réservés les émoluments fixés par des dispositions réglementaires particulières (art. 1 al. 2 RemAC). Les prestations particulières fournies par l'État de Genève et les établissements publics qui en dépendent impliquent en général la perception d'une taxe ou d'un émolument auprès des intéressés (art. 2 RemAC). Pour les recherches diverses, lorsque la requête implique un traitement informatique simple, des recherches ou des opérations dont le temps consacré excède la demi-heure, la chancellerie d'État et les départements perçoivent un émolument de CHF 100.- de l'heure, puis CHF 50.- par demi-heure supplémentaire (art. 10 REmAC).

b. Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la LIPAD (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD). La consultation sur place d'un document est gratuite. La remise d'une copie intervient contre paiement d'un émolument (art. 28 al. 7 phr. 1 et 2 LIPAD). L'émolument est calculé selon les critères prévus par l'art. 24 al. 1 du règlement d'application de la LIPAD du 21 décembre 2011 (RIPAD - A 2 08.01) qui prévoit que par photocopie, télécopie ou impression de page (ou fraction de page), au-delà de dix pages et jusqu'à vingt pages, il est perçu un montant forfaitaire de CHF 30.-, puis CHF 1.- supplémentaire par page à partir de la vingt-unième page (let. a) ; lorsque la requête implique un traitement informatique, des recherches ou des opérations dont le temps consacré excède la demi-heure, il est perçu en sus CHF 50.- par demi-heure supplémentaire (let. b) ; la remise de copies de documents par voie électronique demeure gratuite, sous réserve de la lettre b (let. c).

Toute personne physique ou morale de droit privé justifiant de son identité peut demander par écrit aux responsables désignés en vertu de l'art. 50 al. 1, si des données la concernant sont traitées par des organes placés sous leur responsabilité (art. 44 al. 1 LIPAD). Sous réserve de l'art. 46, le responsable doit lui communiquer toutes les données la concernant contenues dans un fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données (al. 2 let. a) ; sur demande, les informations relatives au fichier considéré contenues dans le catalogue des fichiers (let. b). La satisfaction d'une demande impliquant un travail disproportionné peut être subordonnée au paiement préalable d'un émolument (art. 44 al. 3 LIPAD). La communication de ces données et informations doit être faite sous une forme intelligible et, en règle générale, par écrit et gratuitement (art. 45 LIPAD). La communication de données personnelles à la personne concernée est gratuite, sauf lorsque la requête implique un traitement informatique, des recherches ou des opérations dont le temps excède la demi-heure. Dans ce cas, l'émolument est calculé en fonction de la durée des

opérations à effectuer, à raison de CHF 50.- par demi-heure supplémentaire. Lorsque le travail nécessaire apparaît disproportionné, l'émolument est exigible d'avance. À défaut de son versement préalable, le travail n'est pas effectué (art. 24 al. 2 RIPAD).

c. En l'espèce, pour justifier l'émolument exigé, l'hospice s'est fondé sur l'art. 28 LIPAD. Néanmoins, à teneur de ses courriers des 25 mars 2019 et 25 mai 2020, le recourant n'a pas requis la consultation d'un document au sens de cette disposition-là, mais l'accès à son dossier social au sens de données personnelles régies par l'art. 44 LIPAD. L'accès à ces données-ci se fait en général par écrit et gratuitement, à moins que la requête n'implique un traitement informatique, des recherches ou des opérations dont le temps excède la demi-heure.

L'autorité intimée soutient qu'il a fallu une heure pour effectuer une copie du dossier social du recourant composé de cent vingt-six pages.

Il ressort du dossier que le recourant avait déjà reçu le 7 juin 2019 son dossier social complet composé de quatre cent dix-huit pages. Selon la facture du 16 mai 2019, la durée du travail à effectuer était estimée à une heure. Le volume du dossier social dont le recourant a requis une copie le 25 mai 2020 était dès lors trois fois inférieur à celui requis la première fois. L'autorité intimée a néanmoins estimé que la même durée d'une heure était nécessaire pour effectuer une copie de ce dossier. Une telle durée apparaît excessive dans la mesure où l'hospice n'allègue pas que son travail comportait des difficultés particulières. De plus, il avait déjà effectué un travail similaire quelques mois auparavant. En outre, l'autorité intimée affirme que les dossiers sociaux de ses usagers sont numérisés. Ainsi, même si on devait admettre qu'un travail préalable de vérification ou de caviardage pouvait s'imposer, la durée nécessaire pour effectuer la copie d'un dossier de cent vingt-six pages se trouvant sur un support numérique n'aurait pas dépassé vingt minutes, si l'on s'en tient aux soixante minutes estimées par l'autorité intimée pour copier un dossier de quatre cent dix-huit pages.

Ainsi, outre le fait que, selon la LIPAD, une copie de données personnelles est remise gratuitement et par écrit à la personne concernée, la durée nécessaire pour effectuer cent vingt-six copies du dossier social du recourant ne pouvait pas excéder vingt minutes. Une telle durée, inférieure à la demi-heure exigée par la LIPAD pour facturer un émolument, ne pouvait ainsi pas justifier le montant de CHF 50.- mis à la charge du recourant. Au demeurant, l'hospice n'a pas démontré que le traitement de la requête du recourant a nécessité des opérations dont le temps excède la demi-heure.

Le grief du recourant est ainsi fondé.

Le recours sera dès lors partiellement admis et la facture contestée annulée. La cause sera renvoyée à l'autorité intimée pour procéder au remboursement de l'émolument de CHF 50.- du 15 juillet 2020.

3) a. L'État et les administrés sont tenus de payer des intérêts moratoires de 5 %, lorsqu'ils sont en demeure d'exécuter une obligation pécuniaire de droit public. Il s'agit là d'un principe général du droit, non écrit, auquel la loi peut certes déroger, mais qui prévaut lorsque celle-ci ne prévoit rien, comme c'est le cas en l'espèce (ATF 101 Ib 252 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_546/2008 du 29 janvier 2009 consid. 3.2 ; ATA/648/2020 du 7 juillet 2020). L'autorité intimée en tant qu'établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique (art. 2 al. 1 de la loi sur l'Hospice général du 17 mars 2006 - LHG - J 4 07) est par analogie soumise à cette jurisprudence (ATA/161/2013 du 12 mars 2013 ; ATA/123/2012 du 6 mars 2012).

b. La juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties (art. 69 al. 1 phr. 1 LPA). En l'absence de conclusion sur les intérêts moratoires, ceux-ci ne sont pas additionnés à une obligation pécuniaire de droit public (ATA/1344/2020 du 22 décembre 2020 ; ATA/273/2015 du 17 mars 2015 ; ATA/193/2014 du 1er avril 2014).

c. En l'espèce, le recourant n'ayant pas conclu aux intérêts moratoires, ceux-ci ne seront pas additionnés au remboursement ordonné (ATA/1344/2020 du 22 décembre 2020 ; ATA/273/2015 du 17 mars 2015 ; ATA/193/2014 du 1er avril 2014).

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours.

4) Malgré l'issue du litige, vu les circonstances d'espèce, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée au recourant qui n'a pas justifié avoir exposé des frais particuliers et qui n'y a pas conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet partiellement dans la mesure où il est recevable le recours interjeté le 18 septembre 2020 par Monsieur A_____ contre les décisions de l'Hospice général des 16 mai 2019 et 15 juillet 2020 ;

annule la décision de l'Hospice général du 15 juillet 2020 ;

renvoie la cause à l'Hospice général pour rembourser à Monsieur A_____ l'émolument de CHF 50.- du 15 juillet 2020, acquitté le 28 juillet 2020 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur A_____, ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeant : M. Mascotto, président, M. Verniory, Mmes Payot Zen-Ruffinen, Lauber et Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :	le président siégeant :
F. Scheffre	C. Mascotto

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :