

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Madame Esther Alder,
Présidente du GIAP,
Monsieur Nicolas Diserens,
Directeur du GIAP,

Par courriel

Genève, le 13 juin 2019

Communication citoyenne concernant la plateforme restoscolaire.ch

Madame la présidente du GIAP,
Monsieur le directeur du GIAP,

Comme suite à nos entretiens du 19 mars et du 8 avril 2019 et aux divers échanges qui les ont entourés, nous vous communiquons ce qui suit.

Vous savez que nous avons reçu une communication citoyenne nous faisant part de préoccupations quant à la légalité et à la gestion de la plateforme restoscolaire.ch déployée au sein de la Ville de Lancy.

Comme à l'occasion de chaque communication citoyenne, nous avons procédé à un examen sommaire de la situation avant de déterminer s'il se justifiait d'approfondir les investigations, voire d'ouvrir une mission d'audit. À cet effet, nous avons examiné le cadre légal et contractuel entourant la création de la plateforme restoscolaire.ch et son utilisation. Les éléments ressortant de nos travaux vous sont communiqués ci-dessous.

Contexte de la mise en place de la plateforme restoscolaire.ch

Le volume grandissant des enfants inscrits aux restaurants scolaires a poussé les communes à chercher un système plus optimal pour gérer cette prise en charge et sa facturation. Depuis plusieurs années, elles ont sollicité le GIAP pour qu'il partage l'information dont il dispose sur la présence des enfants et ainsi sur le nombre de repas à facturer et établisse les factures des repas pris au restaurant scolaire communal.

C'est dans ce contexte que la plateforme restoscolaire.ch a été développée par le GIAP depuis 2015. À l'heure actuelle, 20 communes y ont adhéré. Le projet est encore en phase pilote.

Le partage de l'information entre le GIAP et les communes permet d'éviter un comptage des enfants à double et rend plus efficient le processus de facturation. Par ailleurs, un système de prépaiement a été mis en place. En évitant l'envoi de factures, ce système permet également des

économies. En outre, la commune est ainsi rapidement renseignée sur les paiements opérés et en mesure d'identifier les situations fragiles ou précaires.

La Cour ne peut qu'encourager les initiatives qui visent à rendre l'administration plus agile et à réduire les lourdeurs administratives et les flux papier.

Utilisation de la plateforme

Une *aide en ligne*, ouverte les jours ouvrables de 8h à 12h et de 13h à 18h, est à la disposition des parents qui ont inscrit leur enfant au parascolaire et/ou au restaurant scolaire ou qui veulent les inscrire.

Les informations qui nous ont été communiquées révèlent que les utilisateurs de la plateforme se sentent parfois démunis lorsqu'ils expérimentent des difficultés d'accès, de connexion ou d'utilisation.

Nous encourageons le GIAP à communiquer avec plus d'intensité sur l'assistance que les parents peuvent obtenir en prenant contact avec l'aide en ligne.

Par ailleurs, nous avons constaté que, dans la plupart des communes qui ont adhéré à la plateforme, le taux d'utilisation est en baisse entre 2017 et 2018. Nous engageons le GIAP à s'interroger sur les raisons de cette baisse.

Facturation et relevés de compte

Le mode de facturation du repas et sa fréquence relèvent du choix et de la responsabilité de la commune. Certaines ont opté pour une facturation mensuelle tandis que d'autres ont souhaité un système de prépaiement avec la plateforme restoscolaire.ch. Le système de prépaiement existait déjà dans certaines communes avec l'utilisation de « bons de repas » qui pouvaient être achetés dans les commerces ou à la mairie.

Les communes utilisant la plateforme demandent aux parents d'approvisionner leur compte repas avec un minimum équivalent à cinq repas par enfant inscrit. Les parents décident eux-mêmes du montant qu'ils souhaitent verser sur le compte en fonction du prix du repas et du nombre d'enfants inscrits.

Toutes les opérations enregistrées sur le compte (repas consommés, repas non excusés, paiements, frais divers) peuvent être visualisées en tout temps par les parents. Ils peuvent également demander à être renseignés, via la plateforme, sur le nombre de repas payés depuis le début de l'année scolaire et jusqu'à la date de la demande de consultation.

La plateforme permet également aux parents d'obtenir facilement une attestation du nombre de repas payés depuis le 1er janvier de l'année en cours.

Tout autre décompte, quelle que soit la périodicité souhaitée (par exemple un décompte mensuel), est adressé aux parents sans frais sur simple demande, par téléphone, par courrier ou par courriel à restoscolaire.ch. Les parents n'utilisant pas la plateforme peuvent également obtenir gratuitement des décomptes pour les repas de leurs enfants.

Le système de prépaiement sans facture demandé aux parents ne nous paraît pas, en lui-même, problématique si la prestation payée est clairement définie (nombre de repas, pour quel enfant, à quelle date), ce qui est le cas ici. Un tel système suppose également que les parents payeurs puissent être aisément renseignés sur les paiements effectués et reçoivent des décomptes a posteriori. En l'occurrence, l'information communiquée aux parents sur leurs paiements et la possibilité de recevoir sans frais des décomptes mentionnant le nombre de repas pris par les enfants sur une période définie représentent une information adéquate et transparente.

Relations entre les communes et le GIAP

Les communes ont mandaté le GIAP pour facturer, en leur nom, les repas pris par les enfants dans les restaurants scolaires. La facturation se fait au travers de la plateforme restoscolaire.ch. Le GIAP agit comme un service bureau pour le compte de la commune et aux conditions déterminées par la commune. Il émet des décomptes et des alertes en cas de solde insuffisant ou négatif, mais il n'encaisse pas d'argent. Les paiements des parents sont effectués sur les comptes ouverts par les communes à cet effet et ces dernières restent responsables du recouvrement et, le cas échéant, de la mise en poursuite. Le service bureau du GIAP est au bénéfice d'une procuration lui permettant de consulter ces comptes afin de reporter les paiements sur la plateforme.

Nous relevons que le document « conditions générales » de restoscolaire.ch et sa portée sont source de confusion. La plateforme restoscolaire.ch apparaît comme un organisme ayant une existence légale et qui fonctionne selon ses propres règles, ce qui n'est pas le cas. En outre, cela laisse accroire aux parents qu'ils contractent avec un tiers. Enfin, les divers documents relatifs à la facturation sont aux en-têtes conjointes de restoscolaire.ch et de la commune et ne permettent pas de distinguer les rôles et les responsabilités du GIAP et de la commune.

À notre avis, les conditions générales de restoscolaire.ch et les modalités de facturation de la plateforme définies par les communes font partie intégrante des règles entourant la prise d'un repas au restaurant scolaire et, donc, de la réglementation de la commune. Le parent qui utilise la plateforme restoscolaire.ch ne contracte dès lors pas avec une autre partie que la commune.

Pour plus de clarté, toute correspondance relative à la facturation des repas devrait se faire au nom du GIAP pour le compte de la commune (sans que cela soit confondu avec la facturation de la prestation d'encadrement parascolaire), et non au nom d'un organisme dépourvu d'une existence juridique.

En conséquence, nous recommandons au GIAP de modifier les en-têtes de correspondance et de rendre les communes attentives au fait que les conditions générales de l'utilisation de restoscolaire.ch font partie de leur propre réglementation (généralement le règlement du restaurant scolaire) et qu'elles devraient dès lors y être formellement intégrées.

Refacturation des frais de paiement BVR+

Les parents ont deux possibilités pour alimenter leur compte, soit en utilisant la référence BVR+ mentionnée sur la plateforme et en effectuant un virement depuis leur e-banking, soit en faisant une demande de formulaires BVR+ depuis la plateforme (ou par téléphone ou par courrier à restoscolaire.ch). Les formulaires papier sont soumis à des frais administratifs de 1.75 CHF par BVR+, qui correspondent aux frais facturés par Postfinance.

La décision de refacturer aux parents ces frais administratifs est du ressort des communes. Une commune pourrait décider de ne pas refacturer ce type de frais aux parents, de la même manière qu'elle est libre de déterminer sa propre politique de rabais/d'exonération des repas. La Ville de Lancy, elle, a décidé de refacturer ces frais.

À noter que ces frais ne sont pas refacturés aux parents qui bénéficient de prestations d'aide sociale, quelle que soit la commune.

Nous observons que les relations entre la Ville de Lancy et le GIAP (respectivement, le service bureau du GIAP) n'ont pas été formellement contractualisées. De même, la Ville de Lancy n'a pas formalisé l'ensemble des décisions en lien avec l'utilisation de la plateforme (adhésion, modalités de fonctionnement: prix du repas, nombre de repas à payer d'avance, seuil d'alerte, refacturation des frais, etc.). Il en résulte que les droits et les obligations réciproques des parties n'ont pas été explicitement définis.

En conséquence, la Cour recommande au GIAP de contractualiser sa relation de service bureau avec les communes. Le contrat devra indiquer les droits et obligations de chaque partie ainsi que les modalités décidées par la commune.

Au préalable, les communes devraient formellement définir leurs modalités de fonctionnement et transmettre les informations nécessaires au GIAP pour faire fonctionner la plateforme.

Nous recommandons au GIAP de demander aux communes qui ne l'ont pas encore fait de formaliser de manière appropriée les décisions prises en lien avec l'utilisation de la plateforme restoscolaire.ch.

Protection des données

Dans le canton de Genève, la prise en charge des enfants le midi au restaurant scolaire communal correspond à deux prestations distinctes: la fourniture du repas par la commune (ou une association privée mandatée par la commune) et l'encadrement parascolaire des enfants par le GIAP. Ces deux prestations ne peuvent être dissociées. Il s'agit de deux relations contractuelles conclues en une seule fois par le biais du formulaire d'inscription au parascolaire.

Le GIAP transmet aux communes ou aux associations de cuisines et de restaurants scolaires les formulaires d'inscription complétés par les parents. Ces formulaires contiennent des données personnelles relatives à l'enfant. À noter que les données personnelles sensibles qui précisent

les éventuelles particularités de prise en charge liées à des problématiques médicales, allergiques ou de mesures de protection de l'enfant sont uniquement à usage interne du GIAP.

La transmission de données entre autorités publiques est régie par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD). La communication de données personnelles ordinaires entre les différentes institutions soumises à la LIPAD (ce qui est le cas du GIAP et des communes genevoises) est autorisée si ces données sont nécessaires au service qui les reçoit pour accomplir ses tâches. Ce régime n'est pas applicable à la transmission de données personnelles à des tiers.

Dans un article récent¹, le préposé à la protection des données et à la transparence de la République et canton de Genève relève que la communication de données sensibles (telles celles ayant trait à la santé de l'enfant) suppose que la tâche concernée (ici la fourniture de repas par la commune) soit fondée sur une base légale, que le traitement des données soit indispensable à l'accomplissement de la tâche en question et que la communication intervienne avec le consentement éclairé de la personne concernée (ici, le représentant légal de l'enfant). En application des principes de légalité, de bonne foi et de transparence, un consentement éclairé doit, pour être donné, être précédé d'une information adéquate et être exempt de pression.

Les auteurs observent par ailleurs que le régime d'entraide facilité par la LIPAD entre institutions de droit public soumises à la LIPAD (art 39 LIPAD) n'est pas sans poser un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne la communication spontanée. Ils concluent qu'il s'agit de trouver un juste équilibre entre les besoins de l'administration et les droits des citoyens, afin de ne pas contrecarrer l'objectif de communication facilitée dans une optique d'efficacité de l'administration.

En l'occurrence, outre les données personnelles nécessaires à la facturation, le formulaire d'inscription transmis aux communes indique si l'enfant est sous traitement médical, sans toutefois donner d'information sur ledit traitement médical. La question de savoir si cette information est une donnée sensible devrait être clarifiée.

Cas échéant, et quand bien même cette donnée de santé figurant sur le questionnaire d'inscription au GIAP est utile et probablement nécessaire à la commune qui fournit les repas, sa transmission à la commune n'est pas fondée sur une base légale. Par ailleurs, l'information donnée aux parents à cet égard devrait être améliorée.

Relativement à ces questions, nous recommandons au GIAP d'examiner ces questions de près en regard des principes légaux applicables, avec la guidance du préposé à la protection des données et à la transparence et, si nécessaire, de régulariser sa pratique.

oOo

¹ Entraide administrative et protection des données personnelles, Fabien Mangilli et Stéphane Werly in L'entraide administrative, évolution ou révolution ? Schulthess 2019

En conclusion, notre examen sommaire n'a pas révélé de dysfonctionnements qui seraient de nature à justifier une investigation plus approfondie ou l'ouverture d'un audit. Le projet restoscolaire.ch requiert néanmoins des ajustements réglementaires et contractuels pour lesquels nous émettons les recommandations qui précèdent.

Nous entendons suivre la mise en place de nos recommandations et, à cet effet, demandons au GIAP et à la Ville de Lancy de nous informer, avant le 30 septembre 2019, de la suite qu'ils leur auront donnée.

Ceci exposé, nous relevons que la mise en place d'une plateforme telle que restoscolaire.ch est de nature à simplifier les échanges entre les parents et les acteurs publics et à améliorer l'efficacité globale de l'administration et encourageons les acteurs concernés à poursuivre le développement de ce projet.

Veillez croire, Madame la présidente du GIAP, Monsieur le directeur du GIAP, à l'assurance de notre considération distinguée.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, président

Myriam NICOLAZZI, magistrat

Copies :

- À l'auteur de la communication
- À l'association des communes genevoises, M. Magnin, Président et M. Rüttsche, Directeur
- À la Ville de Lancy, M. Renevey, Maire et Mme de Garrini, Secrétaire générale
- À M. Stéphane Werly, Préposé à la protection des données et à la transparence