

Direction  
Jean-Pierre Zbinden  
Tél. +41 21 643 16 30  
jean-pierre.zbinden@graap.ch

Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
3008 Berne

Lausanne, le 19 décembre 2018

## Prise de position sur les dispositions d'exécution concernant la surveillance des assurés dans l'OPGA

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous accorder la possibilité d'exprimer notre opinion à propos de l'ordonnance sur la partie générale du droit des assurances sociales (OPGA), dans le cadre de la procédure de consultation ouverte le 21 septembre 2018.

Le Graap-Fondation (Graap-F) est une organisation active dans l'action sociale auprès de personnes atteinte dans leur santé mentale. Elle a reçu mandat du canton de Vaud pour assurer des prestations auprès de cette population. Nous nous sentons particulièrement concernés par la mise en place de la surveillance des assuré-e-s, en conséquence nous nous considérons en position légitime pour nous exprimer sur la question.

### Généralités

Les articles de l'OPGA dont il est question ici visent à clarifier l'article 43a de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), c'est-à-dire la mise en œuvre concrète de la surveillance des assurés par les assurances sociales. En effet, la modification de la LPGA adoptée par le peuple le 25 novembre 2018 doit être précisée au travers de l'ordonnance, en particulier sur les points controversés de l'article 43a LPGA. C'est le cas par exemple pour définir dans quelle mesure les détectives peuvent empiéter sur les espaces privés. Le Conseil fédéral ne peut pas non plus à nouveau retirer aux compagnies d'assurance la compétence d'ordonner elles-mêmes une surveillance, puisqu'elles sont elles-mêmes parties prenantes de la procédure. Il aurait été du ressort du Parlement de régler les points peu clairs conformément aux principes de l'Etat de droit reconnus en Suisse. Or, comme nous l'avons vu, les parlementaires ont reçu suffisamment de propositions, notamment sur la façon de respecter la séparation des pouvoirs. Désormais, il reviendra aux tribunaux de se prononcer sur cette question, ainsi que sur d'autres éléments flous, et de prendre des mesures correctives si nécessaire. Pour ainsi dire, il s'agit de la réserve d'un juge, mais après coup.



## Commentaires sur les articles

### Articles 7a et 7b OPGA Autorisation obligatoire

Globalement, le Graap-F salue le fait que les détectives des assurances sociales aient besoin d'un permis pour mener leurs activités. Toutefois, nous avons quelques réserves et demandes concernant la forme concrète que revêt cette autorisation obligatoire.

#### Art. 7a al. 1

On ne sait pas si l'autorisation obligatoire s'applique uniquement aux détectives externes, étant donné que l'article 43a, al 6 LPGa ne mentionne que des spécialistes externes. Ceci contredit la pratique des compagnies d'assurance. A notre connaissance, des personnes engagées directement par les assurances se verront également confier des surveillances. Le Graap-F estime qu'il est particulièrement important dans de telles constellations que ces employés répondent aux exigences de l'OPGA en étant soumis à l'autorisation obligatoire.

Enfin, l'OPGA doit préciser explicitement que les licences ne sont délivrées qu'à des personnes physiques et non à des organisations. Cette précision figure dans le rapport explicatif mais pas dans le texte de l'ordonnance.

Le Graap-F exige que l'autorisation soit impérativement obligatoire pour les détectives des assurances aussi bien internes qu'externes.

L'OPGA doit être clarifiée et complétée en conséquence.

Le texte de l'ordonnance doit indiquer explicitement que les autorisations ne seront accordées qu'aux personnes physiques.

#### Art. 7a al. 2

En vertu de cette disposition, l'Office fédéral des assurances sociales est chargé de délivrer les autorisations demandées. Le fait que l'OFAS soit le service compétent pour accomplir cette tâche pose problème. Pour ce faire, l'OFAS devrait être en mesure d'évaluer si les candidats qui n'ont pas suivi de formation policière ont bien suivi un apprentissage équivalent. A notre connaissance, l'OFAS n'a pas ces compétences. Il est inutile et inefficace que l'OFAS doive acquérir de telles compétences. Les écoles de police offrent depuis des décennies des formations policières, délivrent des diplômes et ont acquis de l'expérience dans la supervision de l'exécution correcte des tâches de police. Il est donc plus logique d'utiliser ces structures existantes. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), fort de nombreuses années d'expérience dans le domaine de la reconnaissance des formations et de l'équivalence des qualifications professionnelles, pourrait aussi être habilité à attribuer ces autorisations.

A notre avis, il est inacceptable que l'OFAS délivre des autorisations dans un domaine aussi sensible, pour des tâches qui, selon notre conception de l'Etat, relèvent de la police. Cette dernière est l'organe légitimé par une procédure démocratique pour disposer du monopole de puissance publique. Nous ne voulons pas entrer dans le détail du monopole de puissance publique mais soulignons qu'en plus du ministère public, de l'armée et des services de renseignement, la police est l'organe étatique habilité à empiéter sur les droits fondamentaux des citoyens en Suisse. Elle doit le faire dans le respect absolu des droits humains universels et des restrictions imposées par la CEDH et la Constitution fédérale. L'OFAS, en revanche, n'est pas habilité à délivrer des autorisations pour des tâches quasi policières de ce type.

Le Graap-F demande que les écoles de police, telles que les écoles de police intercantionales Hitzkirch ou Savatan (Suisse romande), ou que le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) délivrent des autorisations pour l'exercice de la surveillance policière.



### Art. 7a al. 3

Cet article énumère les exigences personnelles et professionnelles requises pour les candidats. Le Graap-F demande que les prérequis soient élargis pour inclure des connaissances spécifiques au handicap et à la maladie ainsi qu'à leurs incidences sur la vie quotidienne. Ceci en raison du fait que les personnes qui peuvent faire l'objet d'une surveillance ont généralement des restrictions découlant de problèmes de santé ou d'un handicap, restrictions qui peuvent être visibles ou non. Il est donc capital que les futurs détectives possèdent les connaissances appropriées. Il est en effet indispensable qu'ils aient au minimum conscience du fait que lorsqu'ils doivent par exemple surveiller une personne atteinte d'une lésion cérébrale ou d'un trouble dépressif, celle-ci ne présente aucun symptôme visible. Ces connaissances spécifiques peuvent être acquises auprès des organisations de personnes concernées.

Graap-F demande que le catalogue des exigences pour les candidats soit élargi afin d'inclure les connaissances spécifiques aux maladies et aux handicaps.

### Art. 7a al. 3 let. C

Selon cet article, les futurs détectives doivent «disposer de connaissances juridiques indispensables à la bonne exécution du mandat». Le rapport explicatif indique qu'il s'agit de connaissances suffisantes en droit pénal, du système des assurances sociales et en droit des assurances sociales. Les candidats peuvent fournir la «justification» qu'ils satisfont à cette exigence.

Le Graap-F estime que cette disposition est trop vague et incomplète. Nous pensons que cet article doit énoncer explicitement les justifications admises. En outre, le catalogue des connaissances juridiques requises doit comprendre celles en matière de droits fondamentaux ainsi que des limites à respecter.

Graap-F exige que l'OPGA définisse explicitement quels documents sont admissibles pour attester qu'un requérant dispose de connaissances juridiques suffisantes.

Le catalogue des connaissances juridiques requises doit comprendre celles en matière de droits fondamentaux ainsi que des limites à respecter.

### Art. 7a al.3 let. d

Celui-ci stipule qu'une personne souhaitant exercer une activité de détective pour les assurances sociales doit «disposer d'une formation policière ou équivalente lui permettant de mener à bien une observation». Dans le rapport explicatif, il est cependant écrit qu'une formation dispensée par une école de détectives est assimilée à une formation dans la police. Le Graap-F rejette cette vision. Le rapport explicatif souligne déjà que «détective» n'est pas un terme protégé et qu'il n'existe pas de prescriptions harmonisées en matière de formation pour cette profession. De plus, les écoles de détectives poursuivent un objectif différent des écoles de polices. Elles forment des personnes qui agissent habituellement dans des intérêts privés. La solution la plus simple, pratique et économique est donc d'exiger une formation policière pour les futurs détectives, ou que les écoles de police offrent une formation spécifique. Si la formation dans les écoles de police est la norme, il n'y a pas d'objection à ce que la période d'autorisation soit valable cinq ans. Si d'autres formations étaient reconnues, les autorisations pourraient être accordées pour une durée maximale de deux ans.

Le Graap-F exige que les requérants suivent leur formation exclusivement dans une école de police.



#### **Art. 7a al. 8**

Cet article régleme le retrait de la licence. Le Graap-F est d'avis que l'autorisation ne devrait pas être retirée uniquement dans les cas où les conditions ne sont plus remplies ou si l'on établit ultérieurement des faits qui auraient fait obstruction à une autorisation dès le départ, mais également dans le cas où le détective sort du cadre de son mandat. En outre, le matériel obtenu illégalement ne peut être utilisé. Cela doit être clairement stipulé dans l'OPGA.

Le Graap-F exige qu'une autorisation soit également révoquée dans le cas où une personne chargée de la supervision dépasse la portée autorisée du mandat.

Graap-F exige qu'une disposition explicite interdisant l'exploitation du matériel de surveillance obtenu illégalement soit insérée dans l'OPGA.

Le Graap-F approuve les autres alinéas de l'art. 7a OPGA. Dans l'intérêt d'un traitement uniforme et simple, les organismes qui délivrent les autorisations sont chargés de tenir des registres accessibles au public.

#### **Art. 7c Gestion des dossiers et art. 7d Conservation des dossiers**

Le Graap-F salue expressément les directives relatives à la gestion et à la conservation des dossiers. Elles facilitent le travail des assurances, des assurés et de leurs représentants légaux ainsi que des tribunaux.

#### **Art. 8b Destruction des dossiers**

Cet article est en soi bienvenu. Cependant, il n'est pas clairement spécifié quels sont les dossiers considérés comme archivables. Le Graap-F demande donc des précisions à l'OFAS sur ce point. L'OPGA doit définir quels fichiers méritent d'être archivés et doivent donc être classés.

### **Exigences supplémentaires**

La surveillance des assurés repose désormais sur une base légale. Jusqu'ici, ce sont avant tout l'assurance-accident et l'Al qui menaient de telles surveillances. Toutefois, nous ne disposons pas de données sur le nombre, la nature et le contexte de ces surveillances, ainsi que sur leurs résultats. Conformément aux promesses faites par les partisans des nouvelles dispositions légales selon lesquelles la surveillance ne serait utilisée qu'avec parcimonie, le Graap-F demande l'introduction d'une collecte systématique de données par les assurances, analogue à l'art. 269bis al. 2 et l'art. 269ter al. 4 CPP.

Sur la base du matériel récolté, un contrôle de qualité indépendant des surveillances menées doit également être effectué.

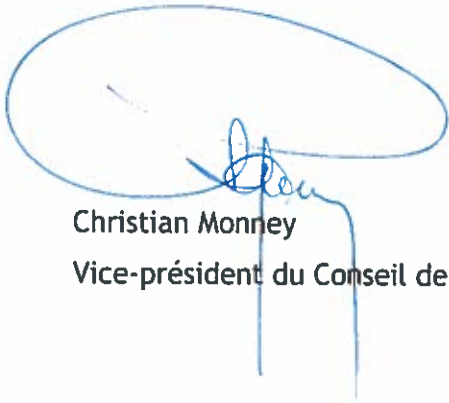
Le Graap-F demande des enquêtes statistiques sur la surveillance exercée, comme le stipule le Code de procédure pénale.

Sur la base de ces données, un organisme indépendant doit contrôler la qualité des surveillances.




Le Graap-F vous remercie par avance de prendre en compte nos considérations dans la modification de l'OPGA et nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations et vous transmettons tous nos vœux pour les fêtes et l'an nouveau.

Pour le Graap-Fondation



Christian Monney  
Vice-président du Conseil de Fondation



Jean-Pierre Zbinden  
Directeur général