

## **Message**

# **Projet de loi sur les bases de données référentielles et sur l'harmonisation des registres des personnes, des entreprises et établissements ainsi que des bâtiments et logements.**

---

*Le Conseil d'Etat du Canton du Valais*

*au*

*Grand Conseil*

Madame la Présidente du Grand Conseil,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre appréciation le présent message concernant le projet de loi sur les bases de données référentielles et sur l'harmonisation des registres des personnes, des entreprises et établissements ainsi que des bâtiments et logements.

### **1. Préambule**

Ce message permet de comprendre la genèse de la loi, d'en appréhender ses intentions et de préciser les interprétations à donner aux éléments du texte.

Le contexte, les enjeux et les éléments essentiels du projet BDR (Bases de Données Référentielles) sont présentés dans un document complémentaire au présent message.

### **2. Généralités**

#### **2.1. Nécessité législative**

Le projet BDR est une des clés de la transformation digitale de l'Etat du Valais et amène des changements transversaux dans le fonctionnement de l'Etat du Valais en s'appuyant sur des données partagées entre les services.

La gestion des données s'inscrit dans un cadre légal strict, notamment au travers de la LIPDA (loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage). Dès lors, la mise en place d'un instrument juridique supportant les données partagées doit être encadrée par une base légale forte. Pour rappel, la LIPDA exige des bases légales formelles pour la gestion ou le traitement de données « sensibles ».

D'autre part, les bases légales de la Confédération relatives à l'établissement, la gestion et l'utilisation des données des registres transversaux demandent à être articulées au niveau du droit cantonal.

Enfin, le modèle de collaboration (opérationnel et économique) entre services pour l'amélioration de la qualité des données demande à être pérennisé au travers d'une base légale qui fixe les responsabilités.

Dès lors, en partant de cette nécessité législative, un projet de loi adressant le sujet des bases de données référentielles a été réalisé, permettant :

- d'établir un cadre général fixant les principes communs, tout en respectant les lois fédérales et cantonales;

- de définir des principes de fonctionnement entre la Confédération, le canton, les entités parapubliques et les communes (les autorités) ;
- de décliner les spécificités de chaque référentiel;
- de définir des rôles et responsabilités dans la gestion administrative et statistique de la donnée;
- de servir de socle au déploiement des solutions technologiques, à l'organisation des services, au financement des opérations et à la gouvernance de la donnée.

## **2.2. Travaux préparatoires**

Faisant suite aux recommandations de l'audit de l'Inspection des finances de 2014, un Comité de pilotage du projet BDR (CoPil BDR), auquel répond un Groupe de travail juridique (Groupe de travail), a été formé.

Le projet de loi a été soumis aux CoPil aux questions informatiques le 6 novembre 2017, puis à la Délégation du Conseil d'Etat aux questions informatiques, le 18 décembre 2017. Il a été validé par le CoPil aux questions informations le 28 mai 2018.

La Délégation a décidé de soumettre le projet de loi au Préposé Cantonal à la protection des données et à la transparence. Ce dernier a rendu une prise de position en date du 18 avril 2018.

Ces différentes prises de position ont été intégrées dans la version proposée au Conseil d'Etat afin d'engager une procédure de consultation élargie.

## **2.3. Contexte légal**

L'établissement de la base légale s'est appuyé notamment sur les textes existant au niveau fédéral et cantonal suivants :

- la loi sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 23 juin 2006 (LHR);
- la loi fédérale sur les statistiques du 9 octobre 1992 (LFS);
- la loi sur le recensement fédéral de la population du 22 juin 2007 (Loi sur le recensement);
- la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises du 18 juin 2010 (LIDE);
- la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS);
- la loi sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD);
- la loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage du 9 octobre 2008 (LIPDA);
- une documentation technique sur les bases de données référentielles.

## **2.4. Structure du projet de loi**

La structure de projet de loi reflète la transversalité de la problématique qui se décline sur des domaines spécifiques. L'approche choisie en réponse à cette problématique a été la création d'une loi unique qui décline son cadre d'application au travers de trois ordonnances spécifiques.

La loi règle les éléments structurants communs à savoir :

- des buts communs à l'ensemble des BDR;
- une définition commune et univoque des éléments de nomenclature, des types de données, des registres, des rôles et des fonctions;

- un modèle commun de gouvernance, avec des principes économiques et opérationnels partagés;
- une reconnaissance de la donnée référence et de la qualité des données;
- une délimitation exhaustive des périmètres;
- des principes de gestion communs et globaux de coordination administrative et statistique;
- la définition de la gouvernance et des liens qui existent entre les différentes BDR;
- des parties spécifiques dédiées à chacune des BDR qui règlent les éléments propres à chacune d'entre elles.

Compte tenu des interdépendances avec la LIPDA, et vu le contexte fortement évolutif de son interprétation :

- les définitions de périmètres se réfèrent au cadre posé dans la LIPDA pour assurer une interprétation uniforme;
- une clause évolutive a été inscrite pour s'adapter aux changements de la LIPDA.

Le projet de loi prévoit également la rédaction de trois ordonnances spécifiques qui préciseront les dispositions opérationnelles de chaque BDR, à savoir le registre des personnes, les entreprises et établissements, les bâtiments et logements.

Compte tenu des buts poursuivis par la loi et de la similarité des sujets, le projet de loi répond au besoin d'**unité de matière**.

D'autre part, une loi unique assure l'unité et la cohérence de la matière.

## **2.5. Eléments clés**

Ce projet de loi comporte plusieurs éléments clés :

- la clarification de buts communs et la reconnaissance de la contribution à la qualité des données;
- la reconnaissance de la spécificité de bases de données référentielles, et l'identification des bases référentielles qui entrent dans le champ d'application;
- le nommage des éléments nécessaires à la gouvernance des bases de données référentielles;
- les principes de gestion des données références en lien avec la gestion des données sources;
- l'accès et la transmission de ces données référentielles en lien avec la protection des données;
- les relations entre les différentes bases de données référentielles;
- la définition de la surveillance et des sanctions;
- les principes de gestion de l'évolution du cadre et de délégation de compétence au Conseil d'Etat en adaptation de la LIPDA.

## **2.6. Protection des données**

L'objet et le périmètre de ce projet de loi touche des éléments cœurs de la LIPDA que ce soit dans la collection, la gouvernance, l'utilisation, la diffusion de ces données. Il recouvre également les conditions de recherches de ces données ainsi que les liens qui sont créés entre ces différentes données.

Chacune des bases de données référentielle présente un cas d'application spécifique de la LIPDA qui doit être apprécié individuellement en raison des niveaux

différents de sensibilité des données concernées. Ces niveaux différents de sensibilités impactent la gouvernance de chacune des BDR.

Pour la BDR Personnes Physiques, une pesée d'intérêts été réalisée pour évaluer si l'utilisation de la clé unique NAVS13 était appropriée.

En l'occurrence, l'analyse des bases de données existantes a démontré que l'utilisation d'une clé unique permettait une amélioration sensible de la qualité des données et qu'utilisée comme clé de recherche interne, elle diminuait de manière significative les risques de confusion entre les individus dans les bases sectorielles et par là même, le risque de diffusion incorrect de l'information à des tiers.

Dès lors, associée à des mesures d'application stricte de la LIPDA et une gouvernance serrée au niveau de l'accès et à la diffusion des données associées aux mesures de sécurité, telles que demandées dans la prise de position du Préposé, l'utilisation de cette clé unique est proposée.

## **2.7. Impacts financiers et économiques**

L'adoption et la mise en œuvre de la loi sur les bases de données référentielles impacterait financièrement la fonction publique à plusieurs niveaux. Dans ce cadre, des principes ont été établis pour gérer les charges relatives au projet, à son exploitation informatique et opérationnelle.

- Le coût d'investissement total du projet se monte à 4.5 millions de francs suisses, dont 2.6 sont affectés à l'harmonisation des registres des personnes physiques et pour la préparation à la mise en production du registre des entreprises et établissements.
- L'ensemble des coûts sont pris en charge par le budget spécifique alloué pour la Stratégie informatique.
- Le coût financier pour l'exploitation informatique de la BDR comprend une dépense annuelle de 150'000.- pour les droits d'utilisation des programmes (ces coûts sont couverts par la Stratégie informatique jusqu'en 2023) auquel il est raisonnable d'ajouter une provision annuelle de 200'000.- pour la maintenance évolutive.
- En termes de ressources humaines, l'établissement du Centre de Compétence prévu nécessitera 3.7 ETP pour fonctionner et assurer la coordination des données et des accès des trois BDR.
- Sur ces 3.7 ETP, 1 ETP est alloué au Service concerné en 2019, tandis que 1 ETP est à répartir entre les BDR E&E et B&L. Cet ETP devrait être intégré à la demande de postes supplémentaires pour 2020 par les entités concernées. La différence (1.7 EPT) est à réaliser en transfert de postes au sein des services au profit des services producteurs.

Dans une mise en perspective économique, l'investissement et l'exploitation de la BDR présentent un exercice d'optimisation et d'efficience des processus opérationnels de l'Etat du Valais et de la fonction publique en général. Capitalisant sur la réduction des tâches redondantes et l'augmentation générale du niveau de qualité des données, l'analyse des impacts économiques des BDR présente un retour sur investissement très favorable.

- Au sein de l'administration, la gestion coordonnée des données des personnes physiques présente une économie directe de près de dix fois les efforts nécessaires à la coordination, évitant la ressaisie et le contrôle dans 55 services. Ce ratio est estimé à près de 5 fois pour les données des entreprises et établissements et affecte également, dans une moindre mesure, la gestion des données des bâtiments et logements.
- L'amélioration de la qualité impacte également de manière indirecte le fonctionnement de l'Etat.

Si des impacts positifs sont également anticipés au niveau du reste de la fonction publique (Communes, parapublic), ceux-ci n'ont pas été chiffrés.

### **3. Commentaires du projet**

#### **3.1. Chapitre 1 : Dispositions générales**

##### **Art. 1**

L'alinéa 1 précise les buts de la présente loi. Dans ce cadre, il fixe comme objectifs la recherche d'efficacité administrative et la reconnaissance de la qualité des données pour la mise à disposition et l'échange des données.

L'alinéa 2 fixe comme but à la loi de définir la répartition des tâches pour assurer les processus sur la donnée mais également pour assurer la valeur de la qualité des données.

##### **Art. 2**

L'article 2 précise les éléments clés pour une gestion du cycle de vie des données références ainsi que de leur qualité, et fixe les éléments clés pour une gestion du cycle de vie des bases référentielles.

##### **Art. 3**

Cet article fixe un champ d'application exhaustif, limité à trois bases de données référentielles. La création d'une nouvelle base de données référentielles doit donner lieu à une modification de la loi par le parlement.

L'alinéa 2 précise que l'applicabilité de la loi est également étendue aux registres officiels qui accèdent aux plateformes informatiques du registre des habitants, du registre des entreprises et des établissements ou du registre des bâtiments ou des logements.

##### **Art. 4**

L'article 4 pose les définitions et une nomenclature, en distinguant les différents types de données et de registres, en identifiant les services suivant leurs rôles envers les données, en distinguant les données administratives des données statistiques. Il s'appuie sur la LIPDA en particulier pour la définition des autorités et des données sensibles.

Il reconnaît en particulier deux rôles essentiels, à savoir le rôle de service coordinateur administratif qui assure la gestion de la donnée dans une base de données relationnelles et celui de coordinateur statistique qui répond envers l'OFS.

##### **Art. 5**

L'article 5 précise les éléments constitutifs nécessaires à l'établissement d'une base de données référentielles.

##### **Art. 6**

L'article 6 précise les tâches, compétences et responsabilités des services suivant leurs rôles par rapport aux bases de données référentielles, aux registres administratifs et aux bases de données sources.

- Il s'appuie sur la gouvernance spécifique de chaque registre source.
- Il pose deux éléments clés de gouvernance de la donnée, à savoir que la qualité de la donnée est définie par les consommateurs et l'exploitation de la donnée est réalisé en fonction de son degré de fiabilité.
- Il reconnaît en particulier l'autorité du service coordinateur administratif sur la base de données relationnelles.

- Il précise explicitement le respect des principes de la LIPDA dans tous les actes de gestion de la BDR.

#### **Art. 7**

L'article 7 précise la responsabilité des teneurs de registres et des services coordinateurs BDR.

Il précise également que le périmètre des données peut être étendu, par voie d'ordonnance, par le Conseil d'Etat.

Il précise également l'accès à l'information pour le Préposé.

#### **Art. 8**

L'article 8 définit la création d'un organe de pilotage des activités de la BDR, à savoir un Centre de Compétences BDR, en charge du développement et du pilotage des activités ainsi que des moyens alloués pour les BDR.

L'alinéa 2 précise que la mise en œuvre et l'exploitation du Centre de Compétences BDR est réglée par ordonnance.

#### **Art. 9**

L'article 9 précise que l'accès aux informations des BDR est gratuit pour les entités internes, les services producteurs ainsi que pour les entités paraétatiques et communes contributrices aux données demandées.

Le Conseil d'Etat fixe les modalités financières d'accès aux informations des BDR et aux connexions BDR pour les autres entités.

#### **Art. 10**

L'article 10 précise les modalités de transmission de données, à savoir que :

- les teneurs d'un fichier source doivent transmettre sans frais les données mises à jour à la BDR;
- les teneurs d'un fichier source restent responsables de la qualité de leurs données;
- les transmissions de données doivent répondre aux exigences de sécurité fixées par le droit fédéral.

L'alinéa 4 donne au Conseil d'Etat la compétence d'étendre le périmètre des fichiers sources, sous réserve que les données ne soient pas sensibles.

L'alinéa 5 garantit la conformité de la BDR en fonction de l'évolution des règles de la LIPDA.

#### **Art. 11**

L'article 11 précise les responsabilités par rapport à l'application des règles de protection des données. Ainsi :

- le service coordinateur administratif est en charge de faire appliquer ces règles sur le périmètre de la base de données référentielles qu'il coordonne;
- le service coordinateur statistique est tenu de respecter les règles;
- toute création d'un nouveau lien entre bases de données référentielles doit être justifiée par le besoin, et est soumise à l'examen du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (Préposé).

#### **Art. 12**

L'article 12 précise les règles d'accès aux données de la base de données référentielles, à ce titre, il précise que :

- l'accès et le périmètre doivent pouvoir être justifiés par le demandeur ainsi que la durée d'accès à ces données. L'octroi de ces accès est encadré par

un processus réglé par voie d'ordonnance sous réserve des compétences du Préposé;

- les accès sont journalisés et conservés et
- l'unité en charge de la statistique peut, dans le cadre de sa fonction et en anonymisant les données, accéder aux bases de données référentielles.

Les demandes sont soumises au Préposé qui doit réagir sous réserve d'un délai de 10 jours.

### **3.2. Chapitre 2 : Base de données référentielles – Personnes Physiques (BDR-PP)**

Ce deuxième chapitre précise les éléments clés pour la base de données référentielles personnes physiques

#### **Art. 13**

L'article 13 précise le périmètre de la BDR-PP, à savoir qu'elle recouvre toutes les personnes ayant ou ayant eu une relation avec l'Etat du Valais, indépendamment de leur lieu de résidence.

Il précise également que les données sont conservées avec un statut inactif pendant 10 ans (pour répondre aux exigences légales du fisc) et que les règles de la LIPDA s'appliquent pleinement (droit à l'oubli).

#### **Article. 14**

L'article 14 nomme les bases de données sources qui supportent le périmètre de cette base de données référentielles.

#### **Art. 15 – 16**

Les articles 15 et 16 précisent les rôles et les tâches relatifs à la BDR-PP.

Le service administratif en charge de la population et des migrations, actuellement SPM, agit comme service coordinateur administratif pour la BDR-PP, ainsi que comme service coordinateur statistique.

#### **Art. 17**

L'article 17 précise les éléments clés de la BDR-PP, notamment :

- une clé d'identification unique cantonale en conjonction avec le NAVS13 et
- les informations nécessaires à la BDR-PP, en particulier les données d'identification et les éléments prévus au niveau fédéral par la LAVS.

#### **Art. 18**

L'article 18 précise que l'utilisation des données de la BDR doit :

- être justifiée par une exigence légale formelle pour les données sensibles et informelle pour les données non-sensibles et
- ne pas dépasser le cadre de la présente loi.

Il précise également les possibilités d'utilisation de la clé de recherche NAVS13 et sa base légale.

### **3.3. Chapitre 3: Base de données référentielles – Entreprises et Etablissements (BDR-EE)**

Ce troisième chapitre précise les éléments clés pour la base de données référentielles entreprises et établissements.

#### **Art. 19 - 20**

L'article 19 précise le périmètre de la BDR-EE, à savoir qu'elle recouvre toutes les entreprises ayant une relation avec l'Etat du Valais, indépendamment de leur siège, ainsi que tous les établissements stables en Valais. Il comprend également l'ensemble des indépendants et des exploitants agricoles.

L'article 20 précise les bases de données sources qui supportent le périmètre de cette base de données référentielles.

#### **Art. 21 – 22**

Les articles 21 et 22 précisent les rôles et les tâches sur la BDR-EE :

- les registres du commerce agissent comme service coordinateur administratif pour la BDR-EE sur leurs périmètres respectifs;
- l'OCSP (Office cantonal de statistique et de péréquation) assure le rôle de coordinateur statistique.

#### **Art. 23**

L'article 23 précise les éléments clés de la BDR-EE, notamment :

- la clé logique d'identification des entreprises IDE;
- le Numéro IDE avec la référence OREE pour les établissements et
- les informations nécessaires à la BDR-EE, en particulier les données d'identification et les éléments prévus au niveau fédéral dans l'OIDE.

### **3.4. Chapitre 4 : Base de données référentielles – Bâtiments et Logements (BDR-BL)**

Ce quatrième chapitre précise les éléments clés pour la base de données référentielles bâtiments et logements.

#### **Art. 24-25**

L'article 24 précise le périmètre de la BDR-BL, à savoir qu'elle recouvre tous les bâtiments et logements sur le territoire du canton du Valais.

L'article 25 précise les bases de données sources qui supportent le périmètre de cette base de données référentielles.

#### **Art. 26 – 27**

Les articles 26 et 27 précisent les rôles et les tâches sur la BDR-BL :

- l'entité administrative en charge de la géoinformation agit comme service coordinateur administratif pour la BDR-BL;
- l'OCSP (Office cantonal de statistique et de péréquation) assure le rôle de coordinateur statistique.

#### **Art. 28**

L'article 28 précise les éléments clés de la BDR-BL, notamment :

- la clé unique d'identification des bâtiments EGID en conjonction avec l'identificateur d'entrée du bâtiments EDID;
- la clé unique d'identification des logements EWID;
- la clé unique d'identification des projets de construction attribué par l'OFS et
- les informations nécessaires à la BDR-BL pour chaque type d'éléments conformément aux règles définies par la confédération.

### **3.5. Chapitre 5 : Relations entre les bases de données référentielles**

#### **Art. 29**



Cet article est important d'un point de vue protection des données, car il définit de manière explicite les liens entre les différentes bases de données référentielles, ainsi que la nature de ces liens.

- La BDR-PP et la BDR-EE sont directement reliées, à savoir qu'il existe un lien direct entre les entreprises et les données de leurs administrateurs.
- La BDR-PP et la BDR-BL sont reliées de manière indirecte au travers de la base de données sources des bâtiments et logements pour identifier les résidents de chaque bâtiment.
- La BDR-EE et la BDR-BL sont reliées de manière indirecte au travers de la base de données sources des bâtiments et logements pour identifier leurs résidents.

### **3.6. Chapitre 6 : Surveillance et sanctions**

#### **Art. 30**

Cet article précise les compétences en matière de surveillance. Dans le cadre des différentes BDR, le département responsable du service coordinateur de la BDR concernée s'assure :

- de la surveillance des processus administratif;
- du déploiement des mesures d'harmonisation et
- de la mise en place des systèmes de contrôle qualité.

La Commission cantonale pour la protection des données et la transparence s'assure de la légitimité et de la conformité de l'usage des données.

#### **Art. 31**

Cet article précise les compétences en matière de sanctions dans l'application effective de cette loi.

En termes de sanctions, il est prévu une gradation dans les sanctions possibles envers les teneurs de registres sources.

Le département auprès duquel est rattaché un service coordinateur administratif est compétent pour décider des sanctions, sous réserve des compétences du Conseil d'Etat.

Les voies de droit sont réglées par la LPJA.

### **3.7. Chapitre 7 : Dispositions finales**

#### **Art. 32**

Compétence est donnée au Conseil d'Etat pour établir les dispositions d'exécution.

Une ordonnance spécifique est prévue pour chacune des trois BDR.

#### **Art. 33**

Cette loi est soumise au référendum facultatif.

#### **Art. 34**

Cette loi remplace la loi cantonale actuellement en vigueur concernant la gestion du registre informatisé des habitants, elle comble le vide juridique qui existe au niveau de la transposition du droit fédéral en ce qui concerne la BDR Bâtiments et logements ainsi que BDR Entreprises et Etablissements.

## **4. Conclusion**

Le projet de loi sur les bases de données référentielles et sur l'harmonisation des registres des personnes physiques, des entreprises et établissements, ainsi que des bâtiments et logements est la pierre angulaire du projet BDR, lui-même une des clés

de la transformation digitale de l'Etat du Valais. Elle se veut comme un renforcement du service aux citoyennes et citoyens, dans le respect de la protection des données personnelles.

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le projet de loi sur les bases de données référentielles et sur l'harmonisation des registres des personnes, des entreprises et établissements ainsi que des bâtiments et logements et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 27 mars 2019

La présidente du Conseil d'Etat : **Esther Waeber-Kalbermatten**  
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**

Date 27 février 2019

---

## **Rapport sur la procédure de consultation**

### **Relative au projet de loi sur les bases de données référentielles et sur l'harmonisation des registres des personnes, des entreprises et établissements ainsi que des bâtiments et logements**

#### **A. Contexte**

En 2008, la Confédération a décidé d'établir des registres de données centralisés qui s'appuient sur les données administratives des cantons (personnes physiques, entreprises et établissements, bâtiments et logements). Le projet BDR du Canton du Valais vise à établir et mettre en œuvre les bases de données référentielles cantonales, et à s'assurer que les données valaisannes restent à disposition du canton. La BDR prévoit la création, la gestion et la mise à jour des registres cantonaux informatisés pour les trois domaines évoqués ci-dessus.

La Loi sur les bases de données référentielles (LBDR) entend régler les rôles, responsabilités, contributions et financement dans l'établissement, la gestion, le partage et la diffusion des données administratives contenues dans les BDR.

Cela recouvre en particulier :

- les données d'identification des personnes physiques,
- les données d'identification des entreprises et des établissements,
- les données d'identification des bâtiments et des logements.

Pour rappel, les enjeux des bases de données référentielles sont les suivants :

- L'établissement de l'Etat du Valais comme gardien de la donnée publique valaisanne et partenaire électronique fiable des usagers.
- L'efficacité opérationnelle de l'administration cantonale et, plus généralement, des différents étages de fonction publique en évitant les ressaisies, les erreurs et les incohérences.
- La qualité de service de l'administration cantonale pour les citoyens, les entreprises et les propriétaires de bien-fonds, qui agit comme contrepartie unique, fournit des prestations et dispose de l'historique de données.
- Le respect de la protection des données des citoyens par leur utilisation dans un cadre autorisé.
- L'établissement d'un modèle de collaboration pérenne entre les services qui partagent des données.

## **B. Procédure de consultation**

Lancée le 21 septembre 2018, la procédure de consultation avait fixé un délai au 21 décembre 2018 pour le retour des commentaires.

La procédure de consultation a été publiée sur la page web de la chancellerie<sup>1</sup>, accompagnée des documents suivants :

- La lettre d'information du Conseiller d'Etat en charge du DFE, M. Roberto Schmidt, présentant la démarche et les enjeux de la LBDR
- L'explication des principes, des enjeux et des éléments clés des Bases de Données Référentielles
- Le projet de loi
- Le rapport d'accompagnement du projet de loi

Le projet de loi tel que présenté est le résultat de la rédaction d'un groupe de travail interdépartemental. Il faisait suite à une consultation interne au sein de l'administration cantonale, et pouvait s'appuyer sur le préavis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

## **C. Participation**

Suite au lancement de la procédure publique de consultation, 19 réponses ont été reçues dans le laps de temps imparti.

Ces 19 retours provenaient des corps constitués suivants :

- 4 de partis politiques,
- 7 des communes,
- 2 des bourgeoisies,
- la Fédération des Communes valaisannes,
- la Fédération des retraités valaisans,
- 3 de services de l'Etat et
- du Tribunal Cantonal.

Bien que certains citoyens aient commenté publiquement cette proposition de loi (réseaux sociaux, index), aucun retour direct n'a été reçu dans le cadre de cette procédure.

A la surprise des rédacteurs et du CoPil, l'ensemble des parties prenantes ont exprimé de l'intérêt pour ce projet de loi, reconnaissant le rôle central de la donnée et de sa gouvernance.

De façon générale, les partis de gauche ont exprimé une position commune, partageant le même texte, à l'instar des communes du Haut-Valais qui ont adopté une démarche groupée.

L'office cantonal de la statistique qui était partie prenante de la procédure de consultation interne a également tenu à s'exprimer dans le cadre de cette procédure publique.

---

<sup>1</sup> [https://www.vs.ch/web/che/consultations-cantoniales-en-cours/-/asset\\_publisher/nST9WXmxKwBK/content/avant-projet-de-loi-sur-les-bases-de-donnees-referentielles-et-sur-l-harmonisation-des-registres-des-personnes-des-entreprises-et-etablissements-ainsi?inheritRe](https://www.vs.ch/web/che/consultations-cantoniales-en-cours/-/asset_publisher/nST9WXmxKwBK/content/avant-projet-de-loi-sur-les-bases-de-donnees-referentielles-et-sur-l-harmonisation-des-registres-des-personnes-des-entreprises-et-etablissements-ainsi?inheritRe)

Dans le détail, les déterminations sont les suivantes :

Favorable à la LBDR	Argumenté		Opposition à la LBDR	Argumenté	
	Oui	Non		Oui	Non
PDC Valais Romand		X			
Service juridique de la sécurité et de la justice	X				
Burgerschaft Visp	X				
Fédération valaisanne des retraités	X				
Tribunal cantonal		X			
Gemeinde Visp	X				
Commune de Monthey	X				
Gemeinde Unterbäch	X				
Gemeinde Ried-Brig	X				
PLR	X				
PS Valais Romand	X				
Fédération des communes valaisannes	X				
Centre gauche PCS	X				
Gemeinde Salgesch	X				
Gemeinde Zermatt		X			
Office de la statistique - ACF	X				
Bourgeoisie de Zermatt		X			
SPM	X				
Gemeinde Turtmann-Unterems	X				

#### D. Points d'attention

D'un point de vue général, les éléments suivants sont mis en exergue dans les réponses reçues :

- L'importance et l'utilité de la base légale et des BDR est reconnue par l'ensemble des commentaires qui relève la nécessité d'encadrement, ainsi que de règles de gestion et de coordination.
- La protection des données est au cœur des préoccupations, avec un souci permanent de définir et implémenter une gouvernance opérationnelle permettant de sécuriser l'accès, la gestion de l'utilisation et la diffusion des données. L'implication et le soutien du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence a été saluée et appréciée.
- Les commentaires se sont également focalisés sur la gratuité et l'accès généralisé aux données qui est demandé par les communes et les bourgeoisies. Initialement prévue pour les communes civiques, à l'instar des autres producteurs, le parti socialiste et l'alliance de gauche demandent également l'extension de la gratuité au paraétatique.
- Les communes du groupement du Haut-Valais demande la neutralité des impacts sur les systèmes et les interfaces.

L'office cantonal de la statistique, également dans un processus d'établissement d'une base légale, désire s'assurer de l'alignement des législations et des vocabulaires.

Des modifications sémantiques ont été proposées et en partie acceptées. La nouvelle version du projet de LBDR est annexée à ce rapport.

## E. Prise de positions

Dans le cadre de cette procédure de consultation, le Conseil d'Etat doit se prononcer sur 4 points clés :

- **Extension de l'accessibilité et de l'utilisation des données**

L'accessibilité aux données est encadrée dans le cadre de la proposition de loi, sur la base de la justification du besoin et de l'usage de l'information en question. Le projet de loi fixe également des principes techniques d'octroi. Ces deux éléments, permettent à la LBDR de satisfaire aux prérequis de la LIPDA tout en sécurisant l'accès aux données.

Les principes de la LBDR est que les contributeurs à un type de donnée ont accès à ces données sous réserve de la justification de l'usage et du respect des règles techniques.

**A ce titre, la LBDR permet de répondre aux attentes des partenaires et ne demande pas de modification.**

- **Gratuité des données aux communes bourgeoises et au parapublic**

L'accès gratuit aux informations est prévu par la LBDR pour les producteurs de données, sur le type et le périmètre de données auxquelles ils contribuent.

Les demandes de gratuité qui ont été formulées recouvrent 3 aspects, à savoir la gratuité pour les communes, la gratuité pour les bourgeoises, la gratuité pour le parapublic :

- La question est réglée dans la loi en ce qui concerne les communes, tandis qu'elles sont productrices de données.
- La question de la gratuité pour les bourgeoises se pose, dans le sens que dans les faits les communes bourgeoises ne sont pas contributrices, mais seulement consommatrice de ces informations.  
Toutefois, comme le rapport entre la commune civique et la commune bourgeoise diffère, dans certaines communes l'utilisation serait payante et dans d'autres pas.
- La question de la gratuité pour le parapublic pose également une question de périmètre du parapublic.

Les principes de la LBDR fixe le principe de la gratuité de l'accès aux données pour le contributeur à ces données, et fixe la compétence de définition des modalités et coûts d'accès aux données par ordonnance.

**Nous proposons au CE d'accepter d'étendre la notion de commune aux communes bourgeoises pour assurer une égalité de traitement.**

**L'extension de la gratuité au parapublic enlèverait de fait la notion d'économicité à la donnée et, de ce fait, nous proposons de laisser au CE fixer les émoluments dans les ordonnances.**

- **Neutralité de la solution sur les systèmes des communes**

La mise en œuvre technique de la LBDR n'aura pas d'impact sur les échanges entre les outils informatiques des communes et Geres, tel qu'en production actuellement.

Toutefois, si les communes veulent exploiter l'entier du potentiel des données BDR, à savoir mise à jour des données dans leurs systèmes, optimisation de leurs processus sur la base des données réceptionnées, ces modifications ne sauraient être couvertes par le canton.

Le canton ne peut qu'assurer que :

- **il s'engage à respecter les standards et normes en vigueur spécifiés par la Confédération (normes eCH) dans le cadre des interfaces standards. Ce format d'interface est déjà un prérequis pour les éditeurs de solutions publiques et donc des Communes.**
- **Il met à disposition un système de visualisation des données à distances pour les utilisateurs communaux.**

Les modifications mineures de sémantiques permettent de clarifier certains éléments de la loi, sans en changer le sens.

## **E. Conclusions**

Au vu de l'importance reconnue de ce projet de loi et des projets/services de l'Etat du Valais directement impactés par la mise en service des BDR (Cyberadministration, RF2020, ORC, SCC, ACF, Police, ...), le soussigné recommande la transmission de la LBDR au Grand Conseil.

**Le Chef du DFE**  
**Roberto Schmidt**



---

## L'essentiel en bref

### BDR - Bases de Données Référentielles

---

#### Contexte

En 2008, la Confédération a décidé d'établir des registres de données centralisés qui s'appuient sur les données administratives des cantons (personnes physiques, entreprises et établissements, bâtiments et logements).

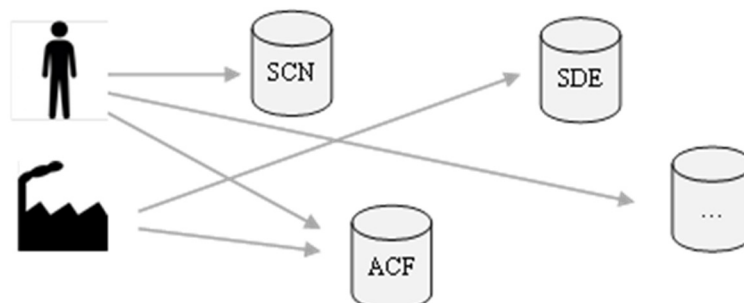
Le projet BDR du Canton du Valais vise à établir et mettre en œuvre les référentiels cantonaux.

#### Définition

Par bases de données référentielles, on comprend les (trois) bases de données transversales à l'administration traitant :

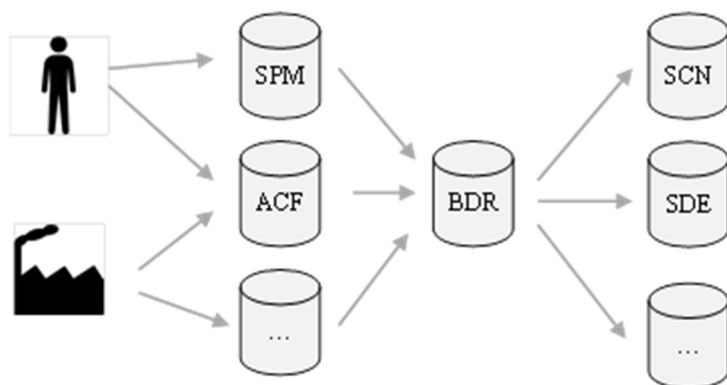
- des personnes physiques,
- des entreprises et établissements,
- ainsi que des bâtiments et logements.

A l'heure actuelle, chaque service enregistre et met à jour les données des citoyens et les utilise pour ses besoins propres.





Avec la BDR, lorsque qu'un citoyen vient s'enregistrer auprès d'un service, ces données sont transmises et mises à jour dans la BDR. Dès lors, tous les autres services sont avertis de la mise à jour et pourront les utiliser.



2

## Un changement de paradigme

Trois paramètres obligent l'administration cantonale à s'adapter :

- L'accès électronique aux services de l'administration transforme le citoyen en usager électronique et lui donne une visibilité directe sur ses données gérées par l'administration (complétude, cohérence et actualité). Il est attendu dès lors que ces données soient actuelles et exhaustives.
- L'usager électronique attend un répondant unique pour la réalisation de ses démarches avec « l'Etat du Valais ». Cette logique se heurte aux processus segmentés par services et appelle à la nécessaire compatibilité et cohérence des données.
- L'intégration électronique entre les administrations communales et fédérales appelle à la cohérence des informations échangées, partagées et réutilisées.

## Les enjeux principaux de la BDR

Les enjeux de la mise en place des bases de données référentielles sont les suivants :

- L'établissement de l'Etat du Valais comme gardien de la donnée publique et partenaire électronique fiable des usagers.
- L'efficacité opérationnelle de l'administration cantonale et, plus généralement, des différents étages de fonction publique en évitant les ressaisies, les erreurs et les incohérences.

---

2

SPM : Service de la population et des migrations

SCN : Service de la circulation routière et de la navigation

SDE : Service du développement économique

ACF : Administration cantonale des finances

- La qualité de service de l'administration cantonale pour les citoyens et les entreprises, qui agit comme contrepartie unique, fournit des prestations et dispose de l'historique de données.
- Le respect de la protection des données des citoyens par leur utilisation dans un cadre autorisé.
- L'établissement d'un modèle de collaboration pérenne entre les services qui partagent des données.

## Objectifs

Le projet BDR entend mettre en place trois bases de données référentielles en établissant l'infrastructure technique, la qualité de la donnée, la structure opérationnelle pour l'actualisation des données, la base légale et la gouvernance associée à la gestion de ces bases de données.

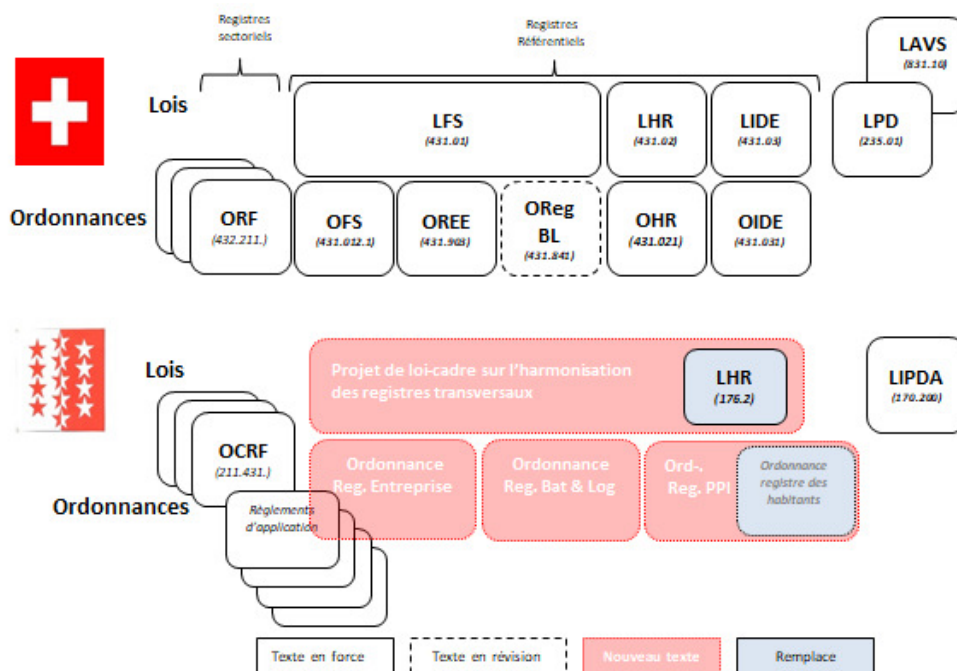
## Points notaires

### Eléments de complexité

L'établissement d'une base de référence présente plusieurs éléments de complexité.

- Une complexité législative

Bien que la démarche soit conduite de manière coordonnée par la Confédération au travers de l'OFS<sup>3</sup> et des autres services, la base légale cantonale doit pouvoir adapter au cadre cantonal les différentes bases légales de la Confédération concernées, notamment la LHR<sup>4</sup> pour le registre des personnes physiques, et les ordonnances relatives aux données statistiques pour les autres registres.



<sup>3</sup> Office fédéral de la statistique

<sup>4</sup> LHR : Loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes

- Une complexité légale et de gouvernance

La propriété des données peut être communale ou cantonale selon le registre source concerné. L'établissement d'une coordination opérationnelle cantonale doit conjuguer l'autonomie actuelle des teneurs de registres avec les éléments d'efficacité techniques.

L'autre point de complexité réside dans la validité légale d'une donnée qui peut entrer en contradiction avec la réalité d'une situation et avec l'actualité d'une démarche administrative parallèle.

- Une complexité opérationnelle

L'identification de la donnée juste et pertinente entre des registres incohérents nécessite une capacité d'analyse métier approfondie des situations.

*Exemple : Le Service de la circulation routière et de la navigation (SCN) dispose de sa propre base de données des conducteurs, comprenant les données de bases des personnes (nom, prénom, adresse, ...). Comme la mise à jour de ces données dépend d'une démarche du citoyen auprès du canton, il se peut qu'elle entre en opposition avec la donnée du contrôle de l'habitant gérée par la commune.*

- Complexité technique

La difficulté de synchronisation des données s'additionne à l'identification des données pertinentes.

- Complexité économique

La qualité de l'information représente une valeur ajoutée pour l'ensemble de la fonction publique, mais celle-ci n'est actuellement pas valorisée et les principes de valorisation ne sont pas partagés.

La qualité des données est actuellement considérée sur le périmètre d'un service.

La reconnaissance de cette valeur ajoutée pour les services qui utilisent ces données, ainsi que du coût des contributions des services qui assurent cette valeur, se heurtent au fonctionnement cloisonné actuel de l'Etat.

## Conclusion

Le projet BDR est une des clés de la transformation digitale de l'Etat du Valais. Cette transformation, appelée par les citoyens, est engagée à leur endroit mais également au bénéfice de l'ensemble de la fonction publique.

Pour arriver à une stabilité opérationnelle, un projet si structurant doit s'appuyer sur une gouvernance légale, opérationnelle et économique forte et étayé par une base légale, des moyens et des cadres de collaboration définis.

Le Département vous remercie de votre collaboration à cet avant-projet de loi, afin de l'enrichir et de soumettre une version finale au Conseil d'Etat.