



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 (LBDR)

1. Déroulement des travaux

La Commission de la sécurité publique (SP) s'est réunie le jeudi 25 avril 2019 de 9h00 à 12h00 à la salle 4 (anc. bibliothèque), bâtiment du Grand Conseil à Sion.

Commission SP

Membres	Remplacé par	25.04.2010
LAUBER Anton, CSPO, Président	FURRER Urban	X
ARLETTAZ-MONET Géraldine, PLR, Vice-présidente		X
BORGEAT Raymond, AdG/LA		X
CENTELLEGHE Moreno		X
DEFAGO Sylvain, PDCB		X
FELLAY SERGE, AdG/LA	RODUIT Christian	X
FOLLONIER Kevin, suppl. UDC		X
GILLOZ Charles-Albert, PLR		X
KAMERZIN Sidney, PDCC	LAMON Anthony	X
MARTIN Gilles, PDCC	CLIVAZ Bruno	X
SALZMANN Pascal, SVPO		X
SAVIOZ Jérémy, Les Verts		X
WALKER Guido, CVPO		X

Service parlementaire

REYNARD Sarah, collaboratrice scientifique

Administration cantonale

SCHMIDT Roberto, Conseiller d'Etat, Chef du DFE

MOIX Paul-Henri, Secrétaire général du DFE

BERCLAZ Claude-Alain, Chef du Service cantonal de l'informatique

LAMON Christophe, Swissemfin, consultant en matière de stratégie informatique de l'Etat du Valais

FANTI Sébastien, Préposé cantonal à la transparence et la protection des données

2. Présentation

Introduction

Les statistiques montrent qu'en Suisse 93% des ménages ont accès à Internet et que 2/3 des citoyens ont déjà consommé en ligne. La population attend également des pouvoirs publics, que ce soit la Confédération, les cantons et les communes, que ces derniers développent leurs services et leurs prestations sur le plan digital. La cyberadministration tient compte des progrès technologiques, mais également des changements sociétaux dans les activités de l'administration, en particulier dans ses interactions avec la population et l'économie. Le Conseil d'Etat a décidé d'affirmer sa volonté de s'engager dans ce domaine. En collaboration avec les communes, le Canton a l'ambition de piloter le déploiement de la cyberadministration sur l'ensemble de la fonction publique valaisanne. Un groupe de travail a été constitué sous l'égide du DFE afin de mettre en place les conditions-cadres adéquates à ce développement. Le projet de bases de données référentielles (ci-après BDR) est une des clés de la transformation digitale de l'Etat du Valais et des communes. Il amène des changements transversaux dans le fonctionnement de la fonction publique qui pourront disposer de données partagées entre les services des collectivités publiques. L'exploitation de BDR tend vers l'optimisation et l'efficacité des processus opérationnels. Aujourd'hui un changement d'adresse implique la modification d'environ 50 bases de données. Avec la mise en place de BDR, une seule modification sera nécessaire. A ce titre, le projet de BDR facilite les échanges d'informations entre les services de l'Etat du Valais, entre l'Etat du Valais et les communes et, à termes, entre les citoyens et la fonction publique valaisanne et œuvre ainsi pour le développement de la cyberadministration en Valais.

Le présent projet tient compte des exigences de la législation relative à la protection des données. En effet, la LIPDA exige que l'implémentation de BDR repose sur des bases légales formelles. En outre, ce projet tient compte de l'autonomie communale. Aucune nouvelle tâche n'est attribuée aux communes, à l'exception des tâches prévues par la loi fédérale. Le projet prévoit en outre que les communes et les bourgeoisies bénéficient d'un accès gratuit aux BDR, ce qui constitue une plus-value pour garantir des données de qualité. Certains cantons disposent déjà de BDR mais le Canton du Valais s'impose comme précurseur dans ce domaine et servira d'exemple au Canton de Fribourg.

Chronologie et contexte légal

En 2006, sur la base de la disposition constitutionnelle (art. 65 al. 2 Cst.) qui permet à la Confédération de légiférer sur la tenue des registres officiels, cette dernière a réglementé l'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants ainsi que les grands registres fédéraux des personnes officiels dans la perspective de faciliter la tâche de la Confédération, des cantons et des communes dans la collecte et la saisie des données. Sur cette base, le Canton du Valais a élaboré en 2008 le premier volet de l'harmonisation des registres en légiférant sur le registre du contrôle des habitants. En 2014, un audit de l'inspectorat des finances concluait « qu'il est essentiel que la gouvernance des systèmes d'informations et que la gestion de la qualité de la donnée soient mises en place ». Le projet ETS 2 chargeait d'ailleurs le Conseil d'Etat et les départements de faciliter l'accès à l'information. Le projet de BDR résulte à la fois de l'audit de l'IF et du projet ETS 2 et, pour atteindre les objectifs fixés, s'étend au registre des entreprises et des établissements (EE) et au registre des bâtiments et des logements (BL).

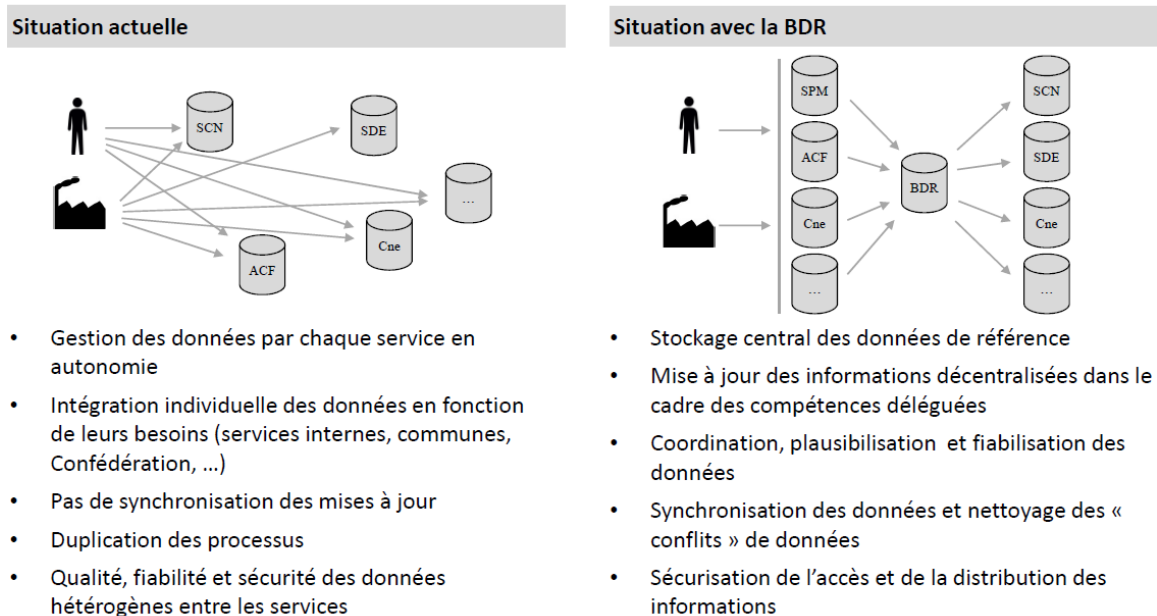
Les travaux préparatoires ont été pris en charge par le Département de la formation et de la sécurité (DFS), département dans lequel se trouvait le Service de la population et de la migration (SPM) qui disposait des connaissances métiers relatives à la loi sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR). Un groupe de travail réunissant des compétences

informatiques, financières, juridiques et métiers pour les trois domaines concernés (Personnes physiques, EE et BL) a été mis sur pied. L'avant-projet a été présenté et validé par le CoPil gouvernemental aux questions informatiques et par le Préposé cantonal à la transparence et à la protection des données (ci-après le Préposé). Les retours de la consultation portaient essentiellement sur des questions financières et sur les relations Etat-communes.

BDR - quid ?

La BDR est une clé d'identification unique et permanente. Elle comprend des données dynamiques et en constante évolution qui sont utilisées par toutes les administrations publiques. Le stockage central et l'accès décentralisé aux données de référence augmentent l'efficacité en évitant les ressaisies, les erreurs et les incohérences. D'autre part, la mise en place de BDR accroît la qualité de service pour les citoyens et les entreprises (démarche unique auprès d'un seul service pour modifier les données) et la qualité des données (exactitude des données).

Outre la protection des données, le modèle de collaboration entre les services constitue un enjeu. Le service qui de par la nature de ses tâches dispose des données correctes, par ex. le SPM, est appelé à travailler pour d'autres services. La mise en place de BDR s'extrait ainsi du schéma traditionnel dans lequel un service travaille pour lui-même et amène des changements dans le fonctionnement de l'Etat du Valais. Il conviendra dès lors de régler la question de la reconnaissance économique du travail effectué par un service pour d'autres services.



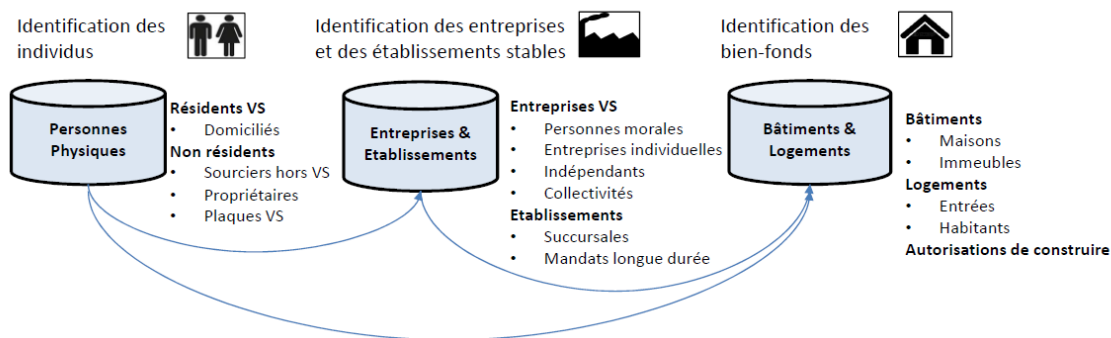
Source: DFE

Le projet de BDR repose sur trois bases de données référentielles spécifiques:

- *Base de données référentielles des personnes physiques (PP)*
Pour l'heure, le système GERES ne recense que les personnes domiciliées en Valais. Or le Valais compte de nombreux non-résidents qui entretiennent des liens avec l'administration publique valaisanne (travail, résidence secondaire, immatriculation de véhicules, etc.) pour lesquels les collectivités disposent de données aléatoires. La nouvelle BDR PP corrige cela et identifie toutes les personnes physiques ayant un lien avec la fonction publique valaisanne.

- **Base de données référentielles des entreprises et des établissements (EE)**
Il existe actuellement trois bases de données pour trois périmètres de registre du commerce. Seule la Confédération dispose d'une donnée consolidée (ZEFIX). Il s'agit donc d'établir une base de données consolidée valaisanne. En outre, tous les établissements qui n'apparaissent pas dans le registre du commerce (par ex. succursales de la grande distribution) mais qui peuvent être des sujets fiscaux ou faire l'objet de police des constructions, police du travail, etc. figureront dans la base de données.
- **Base de données référentielles des bâtiments et des logements (BL)**
Le Registre fédéral des bâtiments et logements (RegBL), qui recense toutes les données importantes sur les bâtiments d'habitation et leurs logements, est pour l'heure la seule base de données consolidées.

Le schéma ci-dessous illustre les divers liens qui peuvent exister entre les bases de données référentielles PP, EE et BL. Une personne physique peut être administrateur d'une entreprise ou une personne physique résidant hors du Valais peut être propriétaire d'une résidence secondaire en Valais. Dès lors, l'enjeu de la législation relative aux BDR consiste non seulement à gérer ces trois bases de données spécifiques, mais également à gérer les interactions qui peuvent exister entre ces trois domaines (synchronisation des données).



Source: DFE

LBDR - quid

La loi sur les bases de données référentielles (LBDR) remplace la LHR actuelle en tant que loi-cadre et à ce titre définit les principes communs applicables aux registres, fixe les règles de gestion et décline les spécificités de chaque registre référentiel. Le projet de LBDR soumis au Grand Conseil répond aux exigences suivantes :

- Transposition du droit fédéral sur le plan cantonal
- Exigences de bases légales formelles selon la LIPDA
- La LBDR établit les principes de fonctionnement entre le Canton et les communes.
- Outre l'accessibilité, la LBDR fixe les principes d'interactions entre les données de référence.
- La LBDR tient compte de l'autonomie communale.

Afin d'organiser au mieux l'harmonisation, il a été choisi de présenter une loi unique comprenant une partie générale commune, trois chapitres spécifiques (PP, EE et BL) et un chapitre qui règle les

relations entre les BDR. En outre, une ordonnance spécifique est prévue pour chacun des registres référentiels PP, EE et BL.

Conséquences financières

L'investissement comprend la plateforme centrale ainsi que la mise à disposition d'interfaces pour les communes.

Investissement	Exploitation	EPT
<ul style="list-style-type: none"> CHF 4.5mio 	<ul style="list-style-type: none"> Maintenance corrective CHF 150'000/an Maintenance évolutive CHF 200'000/an 	<ul style="list-style-type: none"> 3.7 EPT pour assurer le suivi des bases de données et le support informatique <ul style="list-style-type: none"> – 2 EPT nouveaux – 1.7 EPT par transfert
Financement		EPT
<ul style="list-style-type: none"> CHF 4.5mio par la Stratégie informatique 	<ul style="list-style-type: none"> CHF 350'000/an supportés <ul style="list-style-type: none"> – par la Stratégie informatique jusqu'en 2024 puis, – par le budget ordinaire du SCI 	<ul style="list-style-type: none"> 1 EPT attribué au SPM en 2019 1 EPT demandé en 2020 1.7 EPT par transfert de postes des services demandeurs aux services producteurs
Estimation des retours attendus		
<ul style="list-style-type: none"> Personnes Physiques (utilisation par 55 services) : facteur 10 Entreprises et établissements (utilisation par env. 35 services) : facteur 5 Bâtiments et logements (utilisation par env. 15 services) : facteur 4 		

Source: DFE

3. Entrée en matière

Protection des données

Selon le Préposé, la LBDR réalise un exercice équilibré du point de vue technique, juridique et économique, bien que la protection des données ne puisse être garantie à 100%. En créant un point unique de données d'identification des personnes physiques (NAVS13), la protection des données est sensiblement améliorée. Pour illustrer ce point, le Préposé rapporte le cas d'une ordonnance pénale de condamnation adressée à l'homonyme du prévenu. Cette erreur d'adressage est d'autant plus fâcheuse que, dans le cas d'espèce, les infractions commises sont très graves. L'identification par clé unique doit prévenir toute erreur de ce type et s'avère indispensable quand on sait qu'une partie de la population, notamment celle issue de l'immigration, porte de nombreux noms et prénoms identiques.

Néanmoins, l'identification au travers du NAVS13 fait l'objet de nombreuses prises de position divergentes entre le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et le Conseil fédéral. Cependant, du point de vue du Préposé, le Valais ne peut pas se permettre de prendre davantage de retard dans le développement de la cyberadministration. Le Préposé entreprendra à posteriori les corrections nécessaires si le NAVS13 devait mener à des contrôles ou à des croisements de données qui n'étaient pas prévus dans le cadre de la LBDR. Il assume la responsabilité du risque en termes de données de personnes et des éventuels correctifs à apporter.

Mais le Préposé anticipe également de futurs développements. La mise en place de BDR s'avère indispensable dans l'implémentation de contrôles et de systèmes d'alerte automatiques, par exemple pour le renouvellement des titres de séjour. Lors de la procédure de renouvellement, le collaborateur du SPM verra s'afficher sur son écran un voyant vert en cas d'absence de poursuites et un voyant rouge en cas de poursuites en cours, sans pour autant avoir accès à la base de données de l'office des poursuites. Selon les informations transmises par le système, la demande sera traitée (voyant vert) ou le demandeur de permis prié de régler ses dettes ou de fournir une explication (voyant rouge). Les BDR permettront le développement de synergies de ce type, dans le respect de la protection des données.

Gestion des accès et moyens de contrôle

La gestion des accès à des données ou des registres (comme par exemple le journal de police) est un problème récurrent qui fait l'objet d'investigations de la part du Préposé. Lorsque des accès indus sont découverts, ces derniers sont coupés. Actuellement, le Préposé mène des contrôles par sondage sur des employés d'Etat (collaborateurs, chefs de service, magistrats).

Il est important de garder à l'esprit que chaque BDR contient les informations minimales requises et que ces informations sont de nature administrative. Concrètement, les registres référentiels PP, EE et BL recensent les informations suivantes :

Clé d'identification unique (NAVS13, IDE, EGID) – Nom – Prénom – Adresse – Données de contact¹.

Par exemple, la BDR PP ne contient pas d'informations ou de données sur la situation fiscale d'une personne. Les BDR ne contiennent donc que des données standardisées utiles à la plupart des services. L'accès sera strictement limité aux données de la BDR nécessaires à l'accomplissement des activités du service et n'ira pas au-delà. Le croisement de base de données à des fins de surveillance (*big data*) n'est pas l'objet de la LBDR. Dans le cadre de la LBDR, le Service cantonal des contributions (SSC) peut consulter le registre fiscal et faire des mises à jour (par ex. changement d'adresse). En revanche, toute demande éventuelle du SSC de consulter le registre des détenteurs de véhicules (pour vérifier le type de véhicule en possession d'un sujet qui ne payerait par ses impôts) est une demande qui ne relève pas de la LBDR mais de la LIPDA. Afin d'éviter toute dérive, le Préposé conserve la pleine visibilité sur les interactions entre les BDR, sur la journalisation des accès ainsi que sur l'individualisation des accès par type de BDR et par type de données.

La LBDR règle l'accessibilité et la diffusion des données d'identification de la manière suivante :

- Toutes les procédures d'accès sont soumises au Préposé.
- Toutes les demandes d'accès individuelles soumises aux services administratifs sont contrôlées à posteriori par le Préposé.
- Le concept de journalisation des accès (archivage de toutes les connexions individuelles aux BDR) est validé par le Préposé. Ce dernier peut effectuer des contrôles aléatoires à posteriori.

La LBDR ne change rien en ce qui concerne les accès aux données sensibles telles que les données détenues par la police cantonale, les autorités judiciaires et les offices de poursuites.

¹ Le représentant légal est également indiqué dans les cas de tutelle ou curatelle.

Tâches supplémentaires attribuées au Préposé

La BDR en tant que telle ne génère aucune tâche supplémentaire pour le Préposé. Au contraire, elle va simplifier certaines tâches dans le sens où le correctif de données inexactes sera simplifié et qu'il y aura à terme moins de demandes de correction.

Lien avec la base de données géo-référencées

Les communes disposent déjà d'une clé d'identification pour les biens-fonds, les immeubles et les logements. La digitalisation des parcelles est en cours. L'objectif de la BDR est la mise en place d'une donnée source parfaite, dont la qualité va rejaillir sur l'ensemble des services de la fonction publique, y compris sur le registre foncier. La BDR est un des éléments qui va matérialiser la géo-information dans le registre BL.

VOTE

L'entrée en matière est **acceptée à l'unanimité**.

4. Lecture de détail

Seuls les articles ayant l'objet de commentaires ou de propositions sont mentionnés.

Art. 1 al. 1

Modification rédactionnelle de la version allemande

Art. 3 al. 1

Modification rédactionnelle de la version allemande

Art. 4

Proposition :

a) *registre administratif* : registre établi et géré par une autorité, telle que définie **au sens de l'article 3 alinéa 1 de la LIPDA dans la législation cantonale relative à la protection des données**

i) *donnée sensible* : une donnée est qualifiée de sensible au sens **de l'article 3 alinéa 7 de la LIPDA de la législation cantonale relative à la protection des données**

La loi fédérale sur la protection des données (LPD) est en cours de révision et donnera sûrement lieu à des modifications de la LIPDA. Dans ce sens, il est proposé de se référer uniquement à la législation cantonale relative à la protection des données.

De même, la commission propose que, dans la suite du texte, seule la loi à laquelle il est fait référence soit mentionnée et que l'article ne soit pas spécifié, la numérotation des articles étant susceptible d'être adaptée lors de modification ou de révision de lois.

VOTE : proposition **acceptée** à l'unanimité.

Art. 5 al. 1 let. i)

Voir sous art. 4

Art. 6 al. 1, 2 et 7

Alinéa 1: modification rédactionnelle de la version allemande

Alinéa 2 : modification rédactionnelle de la version allemande

Alinéa 7: voir sous art. 4

Art. 6 al. 5

Chacun des services producteurs dispose de données dont l'indice de confiance dépend des dispositions légales sur la base desquelles les données sources peuvent être prélevées. Par exemple, les données du SPM, qui travaille sur la base du registre des habitants qui lui-même reprend ses données de l'acte d'origine, dispose d'un haut de degré de fiabilité. Les données du SPM sont des données source *primaires* pour les résidents.

Un commissaire propose de modifier l'alinéa 5 comme suit :

Proposition :

⁵ *La donnée est exploitée en fonction de **sa son indice de fiabilité**.*

Cela implique de définir dans l'ordonnance les critères relatifs à l'indice de fiabilité pour tous les types de données.

VOTE : proposition **refusée** par 2 contre 10 et 1 abstention

Art. 7 al. 1

Modification rédactionnelle de la version allemande

Art. 8 al. 1

Modification rédactionnelle de la version française

Art. 9

Parmi les entités productrices externes, il pourrait exister à terme, en vertu des accords de Schengen, une base de données sur les résidents européens en Suisse ou sur les Européens qui entretiennent un lien avec la Suisse (résidences secondaires), à laquelle des entités productrices étrangères pourraient accéder. L'alinéa 1 prévoit ce cas de figure.

Afin de limiter la gratuité aux entités productrices internes à l'Etat, la proposition suivante est formulée :

Proposition 1 :

¹ *L'accès aux informations des BDR est gratuit pour les entités internes à l'Etat du Valais, ~~cet accès est également gratuit pour les entités productrices externes à l'Etat sur les données auxquelles elles contribuent.~~*

Le Département relève que l'article 37 LIPDA prévoit une collaboration internationale en cas de demande d'une autorité étrangère assortie d'une obligation de communiquer les données pour autant que le pays concerné réponde au niveau d'adéquation exigé en matière de protection des données. A ce titre, il faut prévoir une base légale relative à la gratuité respectivement au financement de l'accès à l'information. Pour rappel, la gratuité concerne uniquement les données produites (par ex. adresse en Europe) par l'entité externe et non toutes les données dont l'Etat pourrait disposer.

VOTE : proposition **refusée** par 1 voix contre 12.

L'article 9 précise que l'accès aux informations des BDR est gratuite pour les entités contributrices. Pour des questions d'égalité de traitement entre les communes qui connaissent une commune bourgeoise séparée et les autres communes, le message prévoit que la gratuité vaut pour les communes municipales et les communes bourgeoises productrices. L'alinéa 2 prévoit que le Conseil d'Etat fixe les émoluments. Afin que le Conseil d'Etat dispose de marge de manœuvre quant à la gratuité de l'accès des données, notamment pour des entités paraétatiques (HVS, CMS), il est proposé de compléter l'article 9 comme suit :

Proposition 2 : nouvel alinéa après l'alinéa 1

^{1bis} Le Conseil d'Etat peut accorder la gratuité à d'autres entités, notamment les communes et les bourgsoisies.

VOTE : proposition **acceptée** par 12 voix contre 1.

Art. 10 al. 2 et al. 5

Alinéa 2 : modification rédactionnelle

Alinéa 5 : voir sous art. 4

Art. 11 al. 3

Voir sous art. 4

Art. 12 al. 2 et 4

L'alinéa 2 vise une simplification du processus en prévoyant un préavis tacite pour les demandes d'accès. En effet, le Préposé est déjà assailli de demandes de préavis et il n'est pas envisageable de soumettre les services à un délai d'attente de préavis qui peut aller jusqu'à 6 mois. Néanmoins, le Préposé peut revenir sur son préavis tacite et ouvrir une procédure en vertu de l'article 31 LIPDA.

Il est remarqué que l'alinéa 3 couvre les dispositions de l'alinéa 2. A ce titre, il paraît pertinent de supprimer l'alinéa 2 et de régler les dispositions prévues à l'alinéa 2 dans l'ordonnance.

Proposition : supprimer l'alinéa 2

VOTE : proposition **acceptée** à l'unanimité.

Alinéa 4 : Alinéa 5 : voir sous art. 4

Art. 13

Alinéa 1, lettre d) : modification rédactionnelle de la version française

Les discussions portent sur la possible identification de personnes sans papiers au travers de leurs enfants scolarisés, dont les données apparaissent dans le registre des élèves des établissements publics scolaires valaisans. En effet, le SPM pourrait procéder à l'identification de ces personnes via les données de ce registre. Le Département rappelle que ce registre vise la qualité et l'efficacité, notamment en évitant un travail administratif de ressaisie lors du passage du primaire au cycle d'orientation. Certes, le risque de recoupement des données existe. Il est de la responsabilité de Conseil d'Etat de mettre en place des mesures de compartimentage et de veiller aux accès (gouvernance). Dans le cas d'espèce, le SPM n'a pas accès à ce registre et une éventuelle demande d'accès serait refusée.

Alinéa 2 : voir sous art. 4

Art. 16 al. 2

Voir sous art. 4

Art. 17 al. 2 let. a)

Voir sous art. 4

Art. 19

Voir sous art. 4

Art. 23 al. 1

Voir sous art. 4

Art. 24

Voir sous art. 4

Art. 28

Voir sous art. 4

Art. 29

Titre : modification rédactionnelle de la version française

Alinéa 1 : modification rédactionnelle de la version allemande

Art. 33

Titre : modification rédactionnelle

Alinéa 1 : voir sous art. 4

Alinéa 3 : modification rédactionnelle de la version française

5. Vote final

La commission SP **accepte** 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 par 12 voix pour et 1 abstention.

La vice-présidente

Géraldine Arlettaz-Monnet

Le rapporteur

Charles-Albert Gillioz