



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MFP/15025968

Lausanne, le 13 novembre 2019

Consultation : avant-projet de loi fédérale sur le système de consultation des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSadr)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avant-projet de loi fédérale sur le système de consultation des adresses des personnes physiques (Loi sur le service des adresses, LSadr) ainsi que du rapport explicatif l'accompagnant, mis en consultation le 16 août dernier.

Tout en reconnaissant la pertinence sur le plan administratif d'un système national des adresses (SNA), le Conseil d'Etat s'oppose en l'état à l'avant-projet qui n'offre pas les garanties en matière de sécurité et de protection des données qu'exigerait un registre centralisant au plan fédéral des informations sur les personnes domiciliées en Suisse, et ne respecte pas les limites d'accès aux données des habitants du Canton de Vaud posées par le droit cantonal, notamment pour ce qui est de la composition des ménages ou le séjour dans un établissement pénitentiaire. Le Conseil d'Etat s'oppose également au modèle de financement proposé.

Pour le Conseil d'Etat, tout partage de données détenues par les autorités des différents niveaux institutionnels doit s'inscrire dans le cadre plus large d'une politique publique de la donnée, posant des principes communs en matière de sécurité et de protection des données. Ces principes devraient notamment porter sur les questions de stockage et d'accès aux données, ainsi que d'utilisation de ces données. Cette politique publique de la donnée doit faire l'objet d'un débat politique impliquant les cantons, et garantir la protection des personnes physiques et morales contre un usage abusif des données.

Accès aux données

Avec le système national des adresses (SNA) tel que mis en consultation, ce serait l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui déciderait de quelles autorités ou organisations ou personnes accomplissant une tâche publique (ci-après tiers) autorisées à utiliser le NAVS comme identificateur univoque de personnes auraient

accès aux données des habitants vaudois, sur la base de règles fixées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance.

Nécessité de respecter les limites d'accès posées dans les législations cantonales

Or, dans le Canton de Vaud, la loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LVLHR) limite les accès des différents services des administrations cantonales et communales aux données sensibles et à celles qui permettent, combinées avec d'autres, de créer un profil de la personnalité. Il s'agit notamment des identificateurs de bâtiments (numéros EGID) et de logements (numéros EWID), de la composition du ménage, et des données relatives au séjour dans un établissement pénitentiaire. En combinant NAVS et numéros EGID et EWID, il est en effet possible de savoir qui partage le même ménage, ou qui habite un bâtiment pénitentiaire. Des mesures organisationnelles et techniques ont ainsi été prises pour que les accès aux données contenues dans le Registre cantonal vaudois des personnes (RCPers), qui regroupe les données des contrôles des habitants des communes, soient limités et conformes à la LVLHR.

Or, si l'avant-projet fédéral n'était pas modifié, un service d'une administration fédérale, cantonale ou communale, ou un tiers pourrait, en effectuant une recherche par le SNA, connaître la composition d'un ménage ou encore obtenir par une recherche géographique la liste des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire, avec une antériorité potentielle de 10 ans (art. 11). Le Canton de Vaud ne serait ainsi plus en mesure de garantir la bonne application de sa législation, toutes les compétences en matière d'accès aux données du SNA étant en mains de la Confédération. Le Conseil d'Etat vaudois ne saurait évidemment accepter une telle situation et demande que les limites posées par les législations cantonales soient expressément garanties.

Il est aussi nécessaire que des règles précises soient édictées pour qu'au sein d'une entité autorisée à avoir accès au SNA, seules les personnes ayant effectivement besoin d'avoir accès aux données puissent le faire, et que cet accès soit limité strictement aux données nécessaires.

Le Conseil d'Etat note qu'en l'état, il serait possible qu'une entité privée autorisée à utiliser le NAVS comme identificateur dans l'accomplissement d'une tâche administrative puisse accéder à des informations par l'intermédiaire du SNA alors qu'elle ne serait pas habilitée à obtenir les mêmes informations auprès du contrôle des habitants d'une commune vaudoise. Il sera ainsi nécessaire que l'OFS soit restrictif dans les accès au SNA qu'il octroierait pour prévenir ce type de situation.

Le Conseil d'Etat relève également que le rapport explicatif (p.12) laisse entendre que seules des administrations à l'exception d'entités privées pourraient bénéficier de la fonctionnalité permettant d'effectuer des recherches par zone géographique (« *certaines administrations peuvent (...) trouver l'adresse d'un groupe de personnes dans une zone géographique définie* ». Cette limitation devrait dans tous les cas être prévue dans la loi.

Journalisation des accès aux données

Le Conseil d'Etat est favorable à un système de journalisation des consultations et du traitement des données accessibles par les fonctionnalités de recherche (adresse

actuelle et passée, recherche des personnes physiques domiciliées à une adresse ou dans une zone géographique).

Selon le rapport explicatif, les personnes dont les données sont traitées pourraient avoir accès aux procès-verbaux de journalisation. Il est également prévu que pour le surplus, la procédure doit être réglée. Comme indiqué plus haut, chaque entité autorisée à avoir accès au SNA devrait fixer précisément les personnes qu'elle emploie qui seraient habilitées à avoir accès à des données de ce système.

Il est nécessaire toutefois, pour respecter la protection des travailleurs, de donner aux personnes le demandant un accès complet aux listes de journalisations anonymisées, soit avec les nom et prénom des collaborateurs des entités autorisées caviardés. Ces listes indiqueraient le nom de l'entité concernée et l'heure de consultation. Le système qui pourrait être mis en place pourrait ainsi prévoir que l'OFS effectuerait un contrôle dans le système informatique et, le cas échéant, demanderait des explications à l'entité disposant des accès, dans le cadre de son pouvoir de contrôle, voire transmettre le soupçon d'abus à l'autorité cantonale compétente pour investigation. En cas d'abus constaté, une information à l'autorité compétente en matière de protection des données pourrait également être prévue.

Contrôle des accès

Le rapport explicatif mentionne que différents types de contrôles pourront être menés pour détecter des abus. En guise d'exemple, il est notamment mentionné que l'OFS « *pourrait aussi analyser le comportement des utilisateurs lorsqu'ils consultent le service, dans le but d'identifier les requêtes s'écartant des schémas d'utilisation classiques et, le cas échéant, prendre d'autres mesures, ou encore demander des preuves de l'utilisation prévue dans le cadre de contrôle aléatoire* ». Le Conseil d'Etat souligne la nécessité de s'assurer que la protection des travailleurs est bel et bien respectée et de préciser clairement la procédure qui sera mise en place en cas d'abus soupçonné ou constaté, en particulier lorsqu'il s'agira d'une entité cantonale ou communale (information à l'autorité de protection des données compétente, respectivement à l'autorité de surveillance de manière générale).

Accès aux données depuis l'étranger

Le Conseil d'Etat s'étonne par ailleurs que l'avant-projet ne contienne aucune règle pour s'assurer que les données du SNA ne soient accessibles que depuis la Suisse. Certes, le rapport explicatif précise que les autorités et tiers qui pourront être autorisés à avoir accès au SNA sont suisses, et l'avant-projet précise qu'ils ne peuvent communiquer les données obtenues que si le droit fédéral, cantonal ou communal l'exige expressément. Mais à ce stade, un transfert des données à l'étranger n'est pas exclu ; un tel transfert est par exemple explicitement prévu par la Déclaration de protection des données de Serafe, organisme chargé par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) de percevoir la redevance des ménages en application de la loi sur la radio et la télévision, et qui est mentionné dans le rapport explicatif comme tiers autorisé à accéder aux données du SNA. Le Conseil d'Etat s'oppose à ce que des données, considérées comme exigeant un traitement particulier par la LVLHR, puissent être rendues accessibles via le SNA depuis l'étranger, d'autant qu'aucune exigence en matière de

cryptage des données lors des consultations du SNA n'est mentionnée dans le rapport explicatif ou l'avant-projet.

Octroi, suspension et retrait des accès

En l'état du projet, les accès seront octroyés, suspendus ou retirés, selon une procédure que le Conseil fédéral fixera par ordonnance. Les entités autorisées devront prendre toutes mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer la sécurité et la protection des données. S'il salue l'importance donnée à ces éléments, le Conseil d'Etat relève qu'à ce stade, l'absence de précisions ne permet ni de garantir que la sécurité et la protection des données seront assurées, ni de prévoir les aménagements techniques et organisationnels qui pourraient incomber aux cantons. Il lui est donc difficile de soutenir un projet présentant un tel degré d'incertitude. Un canton pourrait ainsi se voir refuser des accès parce que son organisation ne correspondrait pas aux exigences fédérales, ce qui pose problème au regard de la souveraineté cantonale, d'autant plus que le modèle de financement tant des investissements que du fonctionnement du SNA fait peser sur les cantons une charge proportionnellement trop importante (voir ci-dessous).

Complément et mise à jour des données contenues dans le SNA

Le Conseil d'Etat observe qu'une société comme Serafe pourrait même être appelée à compléter ou mettre à jour les données contenues dans le SNA. C'est en effet l'exemple que cite le rapport explicatif, pour illustrer la disposition de l'avant-projet de loi qui indique que le Conseil fédéral peut désigner d'autres services auxquels l'OFS peut s'adresser pour compléter et mettre à jour les données contenues dans le SNA (art. 4 al. 2). Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à cette disposition. Dans tous les cas, les compléments envisagés ne devraient pas permettre de collecter des données sur les personnes autres que celles listées expressément dans la loi. Il conviendrait aussi de prévoir que d'éventuelles transmissions de données ne devraient servir qu'à des fins de comparaison et que les éventuelles corrections devraient être effectuées par les contrôles des habitants. Aucune copie des données transmises dans ce contexte ne devrait être conservée par l'OFS ou une autre entité.

Responsabilité du traitement des données contenues dans le SNA

Selon le rapport explicatif, l'OFS sera le responsable du traitement des données contenues dans le SNA. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'à tout le moins, on se trouverait en l'état plutôt dans un cas de co-responsabilité dès lors que les communes ou les cantons, lorsqu'il existe un registre centralisé comme dans le Canton de Vaud auront la possibilité de se déterminer sur les demandes de modifications et de modifier/supprimer les données présentes dans le SNA en effectuant ces actions dans leurs propres registres. Il conviendrait ainsi que la base légale du SNA précise clairement quelle autorité sera effectivement compétente, par exemple, pour se déterminer sur une demande de suppression, de modification ou de constatation du caractère illicite de l'atteinte à la personnalité.

Qualité des données

Le Conseil d'Etat relève que les cantons ne pourraient plus non plus se faire entendre pour ce qui est de la qualité des données qui seraient transmises pour alimenter le SNA. L'avant-projet prévoit que l'OFS peut prendre des mesures supplémentaires afin d'améliorer la qualité des données qu'il enregistre dans le système d'information (art. 5). Le Conseil d'Etat s'étonne que l'avant-projet ne prévoient aucune implication des cantons dans la définition des standards de qualité. Il rappelle que selon l'article 4 de la Loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR), l'OFS doit tenir compte des exigences et des besoins des cantons, des communes et des services fédéraux qui tiennent ou utilisent les registres lorsque cet office élabore des normes en matière de données.

Les cantons et les communes pourraient ainsi se voir imposer des standards pouvant avoir des conséquences organisationnelles et financières importantes, sans même être associés à leur définition ou être consultés à leur sujet. Le Conseil d'Etat ne saurait accepter une telle situation.

Il conviendrait de plus de prévoir lorsqu'il existe un Registre cantonal des personnes, comme c'est le cas dans le Canton de Vaud que l'OFS informe en premier lieu le canton avant la commune concernée s'il constate que les données fournies présentent des lacunes, des erreurs ou des incohérences.

Modèle de financement

Le Conseil d'Etat note qu'il est prévu à ce stade que les investissements nécessaires à la mise en place du SNA seront en grande partie pris en charge par l'organisation E-Gouvernement Suisse et donc assumés paritairement par la Confédération et les cantons, dans le cadre de la convention-cadre Confédération – cantons pour la cyberadministration, dont la prolongation fait actuellement l'objet de discussions pour la période 2020-2023.

Le modèle de financement du fonctionnement repose sur des émoluments de base financés par les autorités, organisations et personnes autorisées, dont il est prévu que soient exemptés les départements fédéraux, la Chancellerie fédérale et les unités des administrations communales. De plus, l'OFS percevrait un émolument d'utilisation auprès des tiers. Les émoluments ainsi perçus devraient permettre de couvrir 80% des coûts à charge de la Confédération.

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce modèle de financement, qui fait peser sur les cantons une charge proportionnellement trop importante et difficile à anticiper, dans la mesure où elle serait notamment tributaire de l'utilisation du système par les tiers. Comme les administrations communales, les cantons devraient être exemptés de l'émolument de base.

En conclusion, le Conseil d'Etat réitère son opposition au SNA tel que proposé dans l'avant-projet qui par la centralisation qu'il implique et la combinaison des données qu'il permet, et pourrait instituer, pour résoudre une problématique administrative, une nouvelle forme de traitement de données personnelles de la population à large échelle ne respectant pas les compétences cantonales et ne donnant pas les garanties nécessaires en matière de sécurité et de protection des données.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre meilleure considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SG-DIRH
- Par courriel : aemterkonsultationen@bfs.admin.ch (en Word et PDF)