

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projets de lois

**sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de
l'État (LCyber)**

modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD)

et

Exposé des motifs et projet de décret

**accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 6'811'000 pour financer la
poursuite du déploiement de la cyberadministration**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) s'est réunie pour traiter cet objet les 16 mars, 17 avril et 1^{er} mai 2018 à la Salle du Bulletin, puis à la Salle Romane du Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Étaient présent-e-s les député-e-s Mmes Dominique-Ella Christin, Roxanne Meyer Keller, Alette Rey-Marion, Valérie Schwaar, MM. Jean-Daniel Carrard (remplacé par Jean-François Cachin le 16 mars 2018), Jérôme Christen (excusé le 17 avril 2018), Grégory Devaud, Jean-Michel Dolivo, Philippe Ducommun (remplacé par Céline Baux le 17 avril 2018), Jean-Marc Genton, Didier Lohri, Raphaël Mahaim, Pierre-André Romanens (remplacé par Jean-Bernard Chevalley le 1^{er} mai 2018), Nicolas Suter (remplacé par Pierre François Mottier) ainsi que le soussigné Jean Tschopp, président et rapporteur.

Assistaient également aux séances Mmes la Conseillère d'État Nuria Gorrite, Cheffe de département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), Sophie Pichaureaux responsable du programme cyberadministration de la direction des systèmes d'information (DSI), Gabriela Chaves, secrétaire générale adjointe du DIRH, Céline Kerboas, préposée ad interim à la protection des données et à l'information (lors des séances du 17 avril et du 1^{er} mai 2018) et Nina Wüthrich, juriste au secrétariat général du DIRH (lors de la séance du 1^{er} mai 2018) et MM. Vincent Grandjean, Chancelier de l'État de Vaud (lors des séances du 17 avril et du 1^{er} mai 2018), Patrick Amaru chef de la DSI, Yann Fahrni, premier conseiller juridique du Service juridique et législatif (SJL) et Marc Barbezat, responsable de l'Unité Sécurité des Systèmes d'information (USSI).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL ET DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Les deux projets de loi et le décret s'inscrivent dans le déploiement de la cyberadministration. Le Grand Conseil a déjà adopté la mise en place des registres centraux : le Registre cantonal des personnes (RCPers) et le Registre du commerce (RC). Il a aussi donné son aval à la sécurisation des systèmes d'informatique de l'État. Depuis 2014, un espace sécurisé est à la disposition des communes (pour les prestations en lien avec l'État de Vaud).

Projet de loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat (Projet LCyber)

Pour prévenir toute fracture numérique, les prestations délivrées par voie électronique resteront accessibles au guichet (exception faite de la Centrale des autorisations de construire notamment). L'obtention des moyens d'identification et d'utilisation du portail sera gratuite. Le dispositif s'adaptera aux évolutions techniques et juridiques. Le projet de loi prévoit une évaluation du dispositif incluant un rapport au Grand Conseil dans les cinq ans après son entrée en vigueur.

Moyens d'identification électronique (MIE)

Cette nouvelle loi doit ouvrir la voie à des démarches en ligne nécessitant un niveau élevé d'identification. Ces MIE permettront de s'assurer de l'identité des usagers privés ou professionnels. Le Conseil d'État serait compétent pour définir la procédure d'obtention d'un MIE. À ce stade, l'utilisateur devra se rendre auprès de l'administration pour démarrer l'identification. Dans un second temps, l'identification sera possible en ligne par vidéo. Pour tenir compte de l'évolution du droit fédéral, la LCyber permet la reconnaissance de MIE délivrés par d'autres fournisseurs.

Démarche pour obtenir un MIE

L'administré devra être âgé de 15 ans et avoir l'exercice des droits civils pour obtenir son MIE. L'identification s'effectuera de la manière suivante :

1. communication du numéro AVS, du courriel et de la date de naissance de l'administré ;
2. Vérifications de la connexion par le RCPers (contrôle du recensement) ;
3. Demande d'un numéro de téléphone portable et envoi d'un code par courriel ;
4. Présentation de l'administré auprès du guichet de l'administration pour la remise d'un identifiant ;
5. Envoi d'un lien URL à l'administré pour l'activation du compte ;
6. Finalisation de l'identification par la saisie d'un code envoyé par SMS.

Pour chaque prestation, l'administré devra se reconnecter à l'aide de son identifiant et de son nouveau mot de passe SMS à usage unique.

Protection des données personnelles, un impératif

La protection des données personnelles et sensibles des administrés est centrale. Le projet de loi détermine l'autorité responsable du traitement, le temps durant lequel les données sont accessibles, qui y a accès et selon quelles modalités.

Modification de la Loi sur la procédure administrative (LPA-VD)

La révision proposée permet la notification de décisions par voie électronique, à condition d'obtenir l'accord explicite de l'administré.

Financement demandé (EMPD) CHF 6.811 mio

Objet	CHF
Mise en place du dispositif permettant de délivrer des MIE et d'ouvrir des comptes d'entreprises	1'605'000
Mise en place d'une structure d'aide à l'utilisateur (helpdesk, formulaire de contact en ligne, etc.)	1'696'000
Renforcement de la sécurité du dispositif (notamment en lien avec les données personnelles)	1'039'000
Adaptation à l'espace sécurisé de quelques prestations déjà en ligne	951'000
Renforcement de la dotation en ressources humaines de la DSI pour accompagner le déploiement de la cyberadministration	1'280'000
Locations bureaux	240'000

Renfort en personnel et compensation

Pour la mise en place de ce projet, un renforcement en personnel est prévu (CDD sur 5 ans) :

- les autorités octroyant les MIE et ouvrant les comptes des entreprises (1.5 ETP en 2018 et 2019, 2.5 ETP de 2020 à 2022) ;
- une structure d'aide à l'utilisateur (2 ETP en 2018 et 2019, 3 ETP de 2020 à 2022) ;
- un programme de cyberadministration (2 ETP sur 5 ans).

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un député redoute l'enchevêtrement de questions techniques et stratégiques transparaissant dans l'EMPL. Il se préoccupe aussi de l'accès des usagers à leurs propres données et de la gratuité des prestations délivrées par voie électronique. La Conseillère d'État relève que le mélange entre dimension technique et politique est inhérent à la nature du projet. Les administrés auront accès à leurs propres données. La gratuité est quant à elle garantie pour l'accès au portail sécurisé, tout comme au guichet physique. À l'inverse, les prestations obtenues en échange d'un émolument à ce jour, le resteront. Un député réclame des licences ouvertes pour les logiciels (*open source*). La Cheffe du DIRH répond que cette option est privilégiée par le Conseil d'État à chaque fois qu'elle existe. S'agissant de la coexistence de deux administrations (physique et virtuelle), la Cheffe de département relève que l'incitation au passage à la cyberadministration est la voie suivie, sans sanction ni punition contre les administrés restant attachés à la délivrance de prestations aux guichets.

Protection des données

La préposée à la protection des données a été consultée dans le cadre de l'élaboration des deux projets de loi (à la demande du soussigné, ses déterminations écrites ont été adressées aux membres de la commission). S'agissant de l'utilisation du numéro AVS à 13 chiffres (NAVS13), la préposée relève qu'il faudra veiller à des mesures suffisantes pour garantir la sécurité de la voie de communication entre les différentes bases de données. Le NAVS13 sera conservé dans une base de données distincte, avec des liaisons sécurisées. Le NAVS13 ne constituera pas la base de données de la LCyber.

Pour l'utilisation de l'identifiant unique pérenne (IUP), il conviendra, selon la préposée, de rappeler régulièrement aux collectivités publiques la nécessité de désactiver les accès professionnels d'un employé à son départ.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1. Préambule

L'EMPL indique que le Conseil d'État « mène une démarche d'internationalisation des fonctions pérennes et stratégiques travaillant sur des systèmes particulièrement sensibles » (p. 3). Cette phrase se réfère à l'EMPD de 2013 sur la sécurisation des systèmes d'information, qui a conduit à l'internalisation de 53 ETP, générant une économie annuelle de CHF 2.8 mio. Cela étant, tous les postes de la DSI ne doivent pas être internalisés, à l'image de plusieurs postes liés à la mise en place de la cyberadministration.

3. Projet de loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne

3.1.2 Caractère facultatif de l'utilisation du portail sécurisé

Un député lit que « le Conseil d'État souhaite en effet conserver en principe des moyens non informatiques d'accéder aux informations et aux prestations » (p. 12). Il s'interroge sur la portée de ce « en principe ». Seul le questionnaire général CAMAC fait à ce jour exception à ce principe. S'il devait y avoir d'autres prestations accessibles uniquement en ligne, cela relèverait d'une décision du Conseil d'État, garde-fou suffisant aux yeux de la Cheffe de département. À ce jour, aucune autre exception au caractère facultatif de l'utilisation du portail sécurisé n'est prévue. Ces cas de figure devront rester tout à fait exceptionnels.

3.4 Délivrance des moyens d'identification électronique et portail sécurité : la nécessaire protection des données personnelles

Le journal des accès des collaborateurs est important, notamment en cas de demande d'un usager au Bureau de la protection des données, qui soupçonnerait un abus. L'exigence de journalisation et de la durée de conservation afférente relève de la loi sur la protection des données personnelles.

3.5 Un dispositif adaptable aux évolutions

Un minimum de souplesse est nécessaire pour s'adapter par voie réglementaire au futur cadre légal fédéral.

5. EXAMEN ARTICLE PAR ARTICLE

Projet de loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'Etat (LCyber)

Article 4 Autorités compétentes

Un député se demande s'il serait possible de circonscrire les fonctions autorisées au sein du DIRH ayant accès aux données de l'utilisateur (art. 4 al. 1 let. h LCyber). Pour chaque type d'accès, il existe des compétences et des fonctions différentes. Cette énumération serait laborieuse. Le Chef de la DSI ajoute que les collaborateurs ayant accès aux bases de données ont un cahier des charges précis et des formations spécifiques.

Article 5 Utilisation systématique du numéro d'assuré AVS

Pour la préposée, l'avantage de l'utilisation du NAVS13 est qu'il est univoque et permet de limiter le risque d'erreur. S'il était utilisé dans la base de données LCyber, le risque serait qu'il permette des croisements entre les bases de données, ce qui n'est pas le cas. Le recours au NAVS13 permettra de répondre aux usagers victimes d'usurpation d'identité ou aux cas de perte d'IUP, ou encore de procéder à un contrôle en cas de doute quant à l'identité d'un usager.

À l'unanimité, la commission adopte les articles 1 à 6 tels que proposés par le Conseil d'État.

Article 6a Devoir de sensibilisation (nouveau)

«¹ Au début de la procédure, les autorités compétentes au sens de l'article 4 sensibilisent quiconque sollicite un moyen d'identification électronique ou demande à être usager du portail sécurisé aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique et de protection des données personnelles. »

Une députée se préoccupe de la sensibilisation et de l'information des usagers aux risques de la cyberadministration : usurpation d'identité, protection du MIE, etc. Pour les membres de la commission, le moment où l'administré communique son numéro AVS en début de processus apparaît comme le moment opportun pour cette sensibilisation

À l'unanimité, la commission adopte le nouvel article 6a.

Article 7 Moyen d'identification électronique

Amendement (art. 7 al. 2)

«² Il peut reconnaître des moyens d'identification électronique délivrés par d'autres fournisseurs publics ou concessionnés. »

Un député souhaite éviter la reconnaissance de MIE privés. La Confédération n'a pas encore arrêté sa position sur ce point. Elle a évoqué la possibilité de déléguer cette compétence à d'autres entités publiques comme la Poste. De façon à adopter une loi conforme à une option de ce type, la commission réserve la possibilité de reconnaître des MIE délivrés par des fournisseurs concessionnés.

À l'unanimité, la commission adopte l'article 7 tel qu'amendé.

Article 8 Devoirs du titulaire d'un moyen d'identification électronique

Amendement (art. 8 al. 2)

«² Il prend les mesures nécessaires et raisonnables au vu des circonstances pour en empêcher une utilisation abusive. Ces obligations lui sont rappelées lors de la délivrance d'un moyen d'identification électronique. »

Soucieuse du besoin de protéger le MIE, la commission souhaite renforcer l'information donnée aux administrés quant aux risques encourus notamment quant à une utilisation abusive de leur identifiant.

À l'unanimité, la commission adopte l'article 8 tel qu'amendé.

Article 11 Traitement des données

Le délai de destruction de cinq ans pour la désactivation du MIE (art. 11 al. 3) est jugé conforme au principe de proportionnalité par la préposée à la protection des données. Il ne porte pas trop atteinte à la liberté des individus et permet d'avoir suffisamment de temps pour faire face à des difficultés.

À l'unanimité, la commission adopte les articles 9 à 11 tels que proposés par le Conseil d'État.

Article 12 Droits d'accès spécifiques

Amendement A (art. 12 al. 3)

«³ L'utilisateur peut autoriser l'accès aux données de contenu le concernant aux personnes agréées au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre h, notamment lorsqu'il doit être guidé dans l'utilisation du portail sécurisé ou qu'il signale au département une anomalie de fonctionnement ou de contenu. Un accord express est requis. »

Un premier député souhaite que l'utilisateur doive expressément donner son accord en cas d'aide ou de signalement d'anomalie aux personnes agréées. Cet accord obligatoire est plus en phase avec l'objectif recherché dans l'exposé des motifs.

Amendement B (art. 12 al. 3)

«³ L'utilisateur autorise ~~peut autoriser~~ l'accès aux données de contenu le concernant aux personnes agréées au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre h, notamment lorsqu'il doit être guidé dans l'utilisation du portail sécurisé ou qu'il signale au département une anomalie de fonctionnement ou de contenu. »

Un second député, tout en partageant les préoccupations de son collègue, estime que la formulation « autorise » en lieu et place de « peut autoriser » est plus claire.

Les deux amendements sont opposés. Au vote, l'amendement A recueille 9 voix, l'amendement B 2 voix. Il y a deux abstentions. L'amendement A est adopté. À l'unanimité, la commission adopte l'article 12 tel qu'amendé.

Articles 13 à 19

À l'unanimité, la commission adopte les articles 13 à 19 tels que proposés par le Conseil d'État.

Projet de loi modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD)

Article 20 Observation

Le premier conseiller juridique SJL précise que le système mis en place délivrera l'accusé de réception automatiquement en indiquant à la partie ou à son mandataire qu'elle a rempli ses obligations.

Article 27a Communication par voie électronique

La volonté du DIRH est de disposer de moyens mieux sécurisés que les courriels. Le centre du dispositif sera hébergé dans le portail sécurisé de l'État, avec un système d'accusé de réception et de vérification de correspondance entre le document envoyé et reçu (art. 27a al. 3).

À l'unanimité, la commission adopte les articles 17, 20, 27a, 44a et 79 tels que proposés par le Conseil d'État.

6. VOTE FINAL SUR LES PROJETS DE LOI

À l'unanimité, la commission adopte le projet de loi sur les moyens d'identification électronique et le portail sécurisé des prestations en ligne de l'État (LCyber) et celui modifiant la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD), tels qu'ils ressortent de ses travaux.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LES PROJETS DE LOI

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces deux projets de loi.

8. PROJET DE DÉCRET POUR UN CRÉDIT DE CHF 6'811'000 MIO.

Lecture de l'EMPD

Un ETP pérenne est prévu dès 2019 pour le portail sécurisé. Deux collaborateurs en CDD de cinq ans seront engagés pour renforcer l'équipe cyberadministration. Après cinq ans, une évaluation du dispositif interviendra pour le redimensionner en cas de besoin. Pour l'aide aux usagers (*helpdesk*), l'engagement de deux collaborateurs est prévu.

Depuis 2010, le coût d'ensemble de la mise en place de la cyberadministration s'élève à CHF 50 mio. Selon le chancelier, il se situe dans la fourchette basse des prévisions du Conseil d'État.

<i>À l'unanimité, la commission adopte les articles 1 à 3 tels que proposés par le Conseil d'État.</i>
--

Vote final sur le projet de décret

À l'unanimité, la commission adopte le projet de décret tel qu'il ressort de son examen.

Recommandation d'entrée en matière

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Lausanne, le 21 août 2018.

Le président-rapporteur:
(signé) Jean Tschopp

Annexe : *Tableau comparatif à l'issue des travaux de la commission*