

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 2 février 2020 d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur la motion Georges Zünd et consorts -
« Améliorer la lutte contre les abus dans les assurances sociales en permettant l'accès au Registre cantonal des personnes (RCPers) à toutes les caisses de compensation AVS » (19_MOT_085)**

1. INTRODUCTION

La présente modification de la loi du 2 février 2010 d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR ; BLV 431.02) a pour objectif de permettre aux caisses de compensation professionnelles AVS ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal d'accéder au registre cantonal des personnes (RCPers), et de répondre ainsi à la motion Georges Zünd et consorts.

La modification, si elle est retenue, devra être communiquée au Département fédéral de l'Intérieur (art. 14 LVLHR).

2. **RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION GEORGES ZÜND ET CONSORTS « AMELIORER LA LUTTE CONTRE LES ABUS DANS LES ASSURANCES SOCIALES EN PERMETTANT L'ACCES AU REGISTRE CANTONAL DES PERSONNES (RCPERS) A TOUTES LES CAISSES DE COMPENSATION AVS » (19_MOT_085)**

2.1 Situation actuelle

Aux termes de l'article 6 LVLHR, tous les services de l'Etat, ainsi que, depuis 2015, les notaires soumis à la loi vaudoise sur le notariat et la Caisse cantonale de compensation AVS (CCVD) ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du RCPers, sous réserve de certaines données énumérées dans la disposition.

En effet, la Caisse de compensation cantonale, en tant qu'établissement autonome de droit public créé par la loi du 26 mai 1965 sur l'organisation de la Caisse cantonale de compensation (LOCC ; BLV 831.11), peut être assimilée à un service de l'Etat, ce qui lui permet un accès consultatif au RCPers (art. 61 al. 1 LAVS et art. 1 LOCC). Quant aux notaires, bien qu'ils ne soient pas un service de l'Etat, ils ont cependant la qualité d'officiers publics de l'Etat de Vaud. Dès lors, notamment afin de faciliter les tâches des services de l'Etat, les notaires ont été autorisés à accéder au RCPers mais uniquement pour les réquisitions de transferts immobiliers couverts par la loi sur le notariat (Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017 TOME 12 Conseil d'Etat, p. 70). Ainsi ces derniers n'ont accès au RCPers que pour une tâche bien définie de leur activité en faveur des services de l'Etat et en leur qualité d'officiers publics du Canton de Vaud.

Quant aux caisses de compensation professionnelles AVS, elles ne sont pas incluses dans les services ayant accès au RCPers. Elles ont toutefois accès au registre central des assurés et au registre central des prestations en cours selon la LAVS. Pour le surplus, elles doivent interpellier les bureaux de contrôle des habitants.

Il sied de rappeler que les caisses professionnelles AVS sont créées – conformément aux articles 53ss LAVS et 83 RLAVS - par des associations professionnelles ou des organisations économiques du secteur privé. Elles effectuent à ce titre une tâche publique, sont soumises à la LAVS, et sont contrôlées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

La principale différence entre les caisses professionnelles et la CCVD réside dans le fait que les caisses professionnelles doivent fournir des sûretés contrairement aux caisses cantonales. Ce n'est toutefois pas déterminant dans la mesure où les établissements autonomes de droit public créés par les cantons sont en général soumis aux règles applicables à la responsabilité de l'Etat et de ses agents, si bien qu'il ne semble guère nécessaire d'obliger ces établissements à constituer des sûretés (voir également art. 63 al. 5 dernière phrase et art. 70 LAVS). Cependant, tant les caisses professionnelles que les caisses cantonales répondent du dommage qu'elles causeraient (art. 70 LAVS).

La LAVS soumet les caisses cantonales et les caisses professionnelles aux mêmes règles de fonctionnement et leur accorde les mêmes droits. En particulier, l'article 49 LAVS prévoit que *l'AVS est appliquée, sous la surveillance de la Confédération (art. 76 LPG), par les employeurs et les employés, les caisses de compensation professionnelles, les caisses de compensation cantonales, les caisses de compensation de la Confédération, et une Centrale de compensation.*

L'article 49a LAVS prévoit que *les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en contrôler ou surveiller l'exécution sont habilités à traiter et à faire traiter les données personnelles, y compris les données sensibles et les profils de la personnalité, qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches que leur assigne la présente loi (...).*

L'article 50b, alinéa 1, lettre b LAVS dispose quant à lui que les caisses de compensation ont accès par procédure d'appel au registre central des assurés et au registre central des prestations en cours. Il s'agit des registres tenus par la Centrale de compensation (art. 71 LAVS). Les caisses de compensation visées par cette disposition ne peuvent pas être comprises différemment de celles énumérées à l'article 49 LAVS. Il en résulte que les caisses de compensation professionnelles bénéficient des mêmes droits de consultation du registre central des assurés et du registre central des prestations en cours que les caisses de compensation cantonales ou de la Confédération. L'accès au registre central des assurés donne ainsi accès à toutes les caisses de compensation plus ou moins aux mêmes données que l'accès au Registre cantonal des habitants donne à la Caisse cantonale de compensation en vertu de l'article 6, alinéa 1^{er} LVLHR.

Sous l'angle de la possibilité des caisses de déléguer l'exécution de certaines tâches à des tiers, la LAVS prévoit à son article 63, alinéa 5 que *les caisses de compensation peuvent confier l'exécution de certaines tâches à des tiers. À cet effet, elles ont besoin d'une autorisation du Conseil fédéral. L'autorisation peut être subordonnée à des conditions et à des charges. Les tiers et leur personnel sont soumis à l'obligation de garder le secret conformément à l'art. 33 LPGA dans l'accomplissement des tâches incombant à la caisse. Ils sont également tenus de respecter les prescriptions de la présente loi sur le traitement et la communication des données.*

A titre complémentaire, il convient de rappeler que la LAVS a fait l'objet d'une révision du 18 décembre 2020 (adjonction d'une nouvelle quatrième partie, art. 153b à 153i et abrogation des articles 50d à 50g) qui traite de l'utilisation systématique du numéro AVS (NAVS) en dehors de l'AVS. Cette révision qui n'est pas encore entrée en vigueur a notamment pour but d'étendre l'utilisation du NAVS aux autorités fédérales, cantonales et communales dans la mesure où l'exécution de leurs tâches légales le requiert. L'extension porte également sur les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui sont chargées de tâches administratives par le droit fédéral cantonal, ou communal ou par contrat si le droit applicable prévoit l'utilisation systématique du numéro AVS. Cette révision ne change en rien le statut des caisses de compensation AVS, qu'elles soient fédérales, cantonales ou professionnelles, qui restent soumises aux articles 49 et 50b LAVS évoqués ci-dessus.

Il convient également de préciser qu'aux termes de l'article 1, alinéa 1 du règlement du 10.09.2014 relatif à la loi du 2 février 2010 d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (RLVLHR ; BLV 431.02.1), et en application de l'article 1 LVLHR, « *le service qui gère les relations avec la Confédération en matière de registre des habitants et d'autres registres de personnes et qui procède aux contrôles de qualité s'y rapportant est l'Administration cantonale des impôts (ci-après : le service gestionnaire)* ». Selon l'alinéa 2 : « *ce service est également responsable du traitement et de la sécurité des données personnelles et des fichiers au sens de la loi sur la protection des données personnelles (LPd) ainsi que des demandes d'accès au Registre cantonal des personnes* ».

2.2 Développement

La motion développée par M. le Député Georges Zünd est la suivante :

L'article 6 alinéa 1 de la Loi du 2 février 2010 d'application de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR) prévoit que, sous réserve d'exceptions légales, tous les services de l'Etat ainsi que les notaires soumis à la Loi vaudoise sur le notariat et la Caisse cantonale de compensation AVS ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du Registre cantonal des personnes (RCPers).

Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à cette loi — voir le Bulletin du Grand Conseil (BGC), Tome 13, Conseil d'Etat, Législature 2007–2012, pp. 801 ss, spécialement page 811 — seuls certains services de l'administration cantonale disposaient de cette faculté. Puis, le 9 décembre 2014, le Grand Conseil a adopté une modification de l'alinéa 1 de l'article précité en y incluant les notaires et la Caisse cantonale de compensation. Cette modification repose sur la volonté du législateur de permettre à la Direction générale de la fiscalité (DGF) de développer l'échange d'informations par voie électronique — voir BGC, Tome 12, Grand Conseil, Législature 2012-2017, p. 33 ; voir également exposés des motifs et projets de loi et de décret modifiant entre autres lois la LVLHR, in BGC Tome 12, Conseil d'Etat, Législature 2012-2017, pp. 66 et 187 ss.

Interpellée par la Caisse de compensation des entrepreneurs — agence AVS 66.1 — au sujet de l'ouverture de l'accès au prédit registre aux autres caisses de compensation, notamment les caisses professionnelles, l'Administration cantonale des impôts s'est contentée de renvoyer au contenu de l'article 6 alinéa 1 LVLHR, tout en considérant que cette caisse était une « association de droit privé ». Or, rien n'est plus faux. Les caisses de compensation professionnelles sont des organes institués par les articles 49 et suivants de la Loi fédérale du 20

décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) et reçoivent dans ce cadre des prérogatives de puissance et de tâches publiques sous le contrôle de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'utilisation des données des assurés est encadrée de manière très stricte et, d'une manière générale, les caisses de compensation professionnelles ont exactement les mêmes obligations que les caisses cantonales de compensation, à ceci près que ces dernières ont l'obligation de veiller à l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations — selon l'article 63 LAVS. Dans ces conditions, il n'existe absolument aucune raison de traiter de manière différente — et partant, discriminatoire — le droit à l'accès des caisses de compensation professionnelles au Registre cantonal des données. Dès lors, il se justifie de modifier l'article 6 alinéa 1 LVLHR selon la teneur suivante :

« **LVLHR, Article 6** — alinéa 1 : Sous réserve de dispositions contraires de la présente loi, tous les services de l'Etat ainsi que les notaires soumis à la Loi vaudoise sur le notariat, la Caisse cantonale de compensation AVS et les caisses de compensation professionnelles ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du registre cantonal des personnes, sous réserve :

- des données mentionnées aux articles 4, alinéa 1, lettres e) et h) et 9, alinéa 1, lettres c) à e) de la Loi sur le contrôle des habitants ;
- des données relatives à la détention dans un établissement pénitentiaire. »

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(Signé) Georges Zünd
et 45 cosignataires

2.3 Réponse du Conseil d'Etat

Afin d'assurer une égalité de traitement entre la Caisse cantonale de compensation AVS et les caisses de compensation professionnelles AVS et d'éviter d'éventuels abus des bénéficiaires, le motionnaire souhaite que les caisses de compensation professionnelles AVS avec siège dans le Canton de Vaud aient accès au RCPers.

Le Conseil d'Etat prend acte que, notamment pour des questions de simplification administrative, de rapidité de traitement et d'égalité de traitement, les caisses de compensation professionnelles AVS avec siège dans le Canton souhaitent avoir accès au RCPers. Dès lors et afin de répondre à la motion Georges Zünd, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil une modification légale permettant aux caisses de compensation professionnelles AVS d'accéder au RCPers pour les données légales nécessaires à leurs tâches. Seules celles ayant leur siège ou une agence dans le Canton et pour autant qu'elles n'exercent pas d'autres tâches que celles prévues dans la LAVS, la LAFam ou celles déléguées par le Canton pourront bénéficier de cet accès. L'art. 6 LVLHR serait modifié à cet effet.

Cependant, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ce projet de modification légale, pour les raisons décrites ci-dessous.

Tout d'abord, et partant de la constatation que les données du RCPers sont peu ou prou similaires à celles des registres centraux auxquels les Caisses de compensation professionnelles ont déjà accès, il apparaît que la situation actuelle permet aux caisses de compensation professionnelles d'accomplir à satisfaction les tâches prévues par la LAVS. Ainsi, il n'apparaît pas que la présente motion vienne combler une lacune préjudiciable au bon fonctionnement des institutions appliquant la LAVS. Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis que les inconvénients mentionnés ici-bas l'emportent sur les potentiels avantages de la motion.

D'autre part, et s'agissant de la protection des données, il convient de rappeler que la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD ; BLV 172.65) s'applique aux autorités cantonales et communales vaudoises ainsi qu'aux personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques, dans l'exécution desdites tâches. Par contre, les traitements de données par des privés et les organes fédéraux sont de la compétence du Préposé fédéral à la protection des données (PFPDT) en application de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD ; RS 235.1). Sous l'angle de la protection des données, la CCVD est une entité publique cantonale qui applique du droit fédéral mais reste soumise au droit cantonal de la protection des données et à la compétence de l'autorité cantonale. S'agissant des caisses professionnelles, elles peuvent être assimilées à des organes fédéraux, dans l'accomplissement des tâches légales qui leur sont dévolues par la LAVS et sont soumises à la LPD ; de même, en cas d'éventuelles autres activités de par notamment les tâches privées des associations fondatrices, elles sont soumises à la loi fédérale. Le contrôle de la bonne utilisation des données des caisses professionnelles est donc de la compétence du PFPDT. En clair, en cas d'adoption de la motion, les caisses professionnelles auraient accès à une base de données cantonale mais le contrôle de la bonne utilisation de ces données serait dévolu non pas à l'autorité de protection des données du canton, mais au PFPDT, soit à une autorité fédérale. Ce système serait pour le moins curieux et peu orthodoxe.

Par ailleurs, avec le projet du motionnaire, les caisses professionnelles auraient accès à une base de données cantonale ; grâce à celui-ci, les associations fondatrices pourraient acquérir la possibilité de consulter les données du RCPers à d'autres fins (notamment privées) que celles prévues dans la délégation de tâches légales fédérales, ce qui n'est pas souhaitable. Il est ainsi précisé à l'art. 1, al. 1bis LVLHR que la consultation du RCPers se limite aux données légales nécessaires à l'exécution des tâches des caisses AVS et que seules ont accès au RCPers les caisses professionnelles qui n'exercent pas d'autres tâches que celles prévues dans la LAVS ou la LAFam ou celles déléguées par le canton, afin de prévenir un éventuel risque de détournement de finalité. Cela étant, et même avec cette limitation légale, rien ne permet de garantir techniquement (au niveau des systèmes informatiques) et fonctionnellement qu'au sein de l'association fondatrice, des données du RCPers ne puissent être consultées par d'autres entités que celles appliquant la LAVS.

Enfin, et compte tenu des récentes cyberattaques ayant eu lieu sur le territoire vaudois (notamment les communes de Rolle et de Montreux), l'Etat de Vaud se doit d'être particulièrement prudent sur l'accès à des données sensibles cantonales et à leur utilisation, et donc de les limiter au maximum. On rappelle que divers fichiers de données, notamment celui du Registre foncier, ont fait l'objet récemment d'attaques informatiques par des systèmes robotisés. Ainsi, l'Etat de Vaud doit préserver au mieux cette base de données cantonale, qui n'a pas été conçue et pensée pour répondre aux caisses professionnelles AVS. Par ailleurs, l'Etat ne gère en aucune manière les systèmes informatiques des nombreuses caisses AVS professionnelles et ne serait pas informé en cas de faille du système ou même d'attaque informatique de ceux-ci.

En conclusion, après avoir procédé à une balance risques/avantages, le Conseil d'Etat estime préférable que ce projet de loi en réponse à la motion soit rejeté par le parlement.

3. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article 6, al.1bis LVLHR : la disposition permet aux caisses de compensation professionnelles AVS ayant leur siège ou une agence sur territoire cantonal, de consulter le RCPers pour les données légales nécessaires à leurs tâches, pour autant qu'elles n'exercent pas d'autres tâches que celles prévues dans la LAVS, la LAFam ou celles déléguées par le canton.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Modification de la LVLHR.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économiques

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Des coûts d'adaptation devraient être supportés par les nouveaux utilisateurs.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Renforcement du contrôle lié à l'utilisation du RCPers.

4.13 Protection des données

Risque potentiel de mauvaise utilisation.

4.14 Autres

Le canton devrait porter à la connaissance des autorités fédérales la modification légale (art.14 LVLHR).

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- de rejeter le projet de loi modifiant la loi du 2 février 2010 d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes, en réponse à la motion du Député Georges Zünd.
- de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat sur la motion Georges Zünd et cts – Améliorer la lutte contre les abus dans les assurances sociales en permettant l'accès au Registre cantonal des personnes (RCPers) à toutes les caisses de compensations (AVS).

**PROJET DE LOI
modifiant celle du 2 février 2010
d'application de la loi fédérale du 23 juin
2006 sur l'harmonisation des registres des
habitants et d'autres registres officiels de
personnes (LVLHR)
du 9 mars 2022**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article Premier

¹ La loi du 2 février 2010 d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes est modifiée comme il suit :

Art. 6 Accès aux données

¹ Sous réserve de dispositions contraires de la présente loi, tous les services de l'Etat ainsi que les notaires soumis à la loi vaudoise sur le notariat et la Caisse cantonale de compensation AVS ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du registre cantonal des personnes, sous réserve :

Art. 6 Sans changement

¹ Sans changement.

- des données mentionnées aux articles 4, alinéa 1, lettres e) et h) et 9, alinéa 1, lettres c) à e) de la loi sur le contrôle des habitants ;
 - des données relatives à la détention dans un établissement pénitentiaire.
- Sans changement.
 - Sans changement.

^{1bis} Les caisses de compensation professionnelles AVS ayant leur siège ou une agence sur le territoire cantonal ont, dans l'exercice de leurs tâches légales, accès aux données du registre cantonal des personnes aux conditions de l'alinéa premier, pour autant qu'elles n'exercent pas d'autres tâches que celles prévues dans la LAVS, dans la LAFam ou déléguées par le canton.

² Le service en charge de l'information sur le territoire a accès aux données mentionnées à l'article 9, alinéa 1 lettres c) et d) de la loi sur le contrôle des habitants.

² Sans changement.

³ Le service en charge des droits politiques a accès aux données mentionnées à l'article 9, alinéa 1 lettre e) de la loi sur le contrôle des habitants.

³ Sans changement.

⁴ Le service en charge du recouvrement des sanctions judiciaires et des frais pénaux a accès aux données relatives à la détention dans un établissement pénitentiaire.

⁴ Sans changement.

⁵ Les administrations communales ont les accès prévus à l'alinéa 1er. Elles ont cependant accès à toutes les données concernant leurs communes.

⁵ Sans changement.

⁶ L'Administration cantonale des impôts et le service en charge de la population ont accès à toutes les données.

⁶ Sans changement.

⁷ Les autorités et personnes mentionnées aux alinéas précédents peuvent accéder aux données au moyen d'une procédure d'appel. Elles ne peuvent transmettre à des tiers les données auxquelles elles ont accès.

⁷ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.