



RAPPORT ACCOMPAGNANT

l'avant-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.

I. Préambule

Ce rapport explicatif présente les éléments importants de "*l'avant-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*".

Ce rapport d'accompagnement doit permettre 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 rapport.

II. 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 avant-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.

L'avant-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 l'avant-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 établissement, 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 Éléments clés

Cet avant-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 cet avant-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.

III. Revue des articles

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 pilotages 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.

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.

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'OCS (Office cantonal de la statistique) 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.

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'OCS (Office cantonal de la statistique) 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 des 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.

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.

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 administratifs;
- 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 réglés par la LPJA.

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 établit 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.

IV. 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.

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.