

Date de dépôt : 26 octobre 2015

Rapport

**de la Commission des finances chargée d'étudier le rapport du
Préposé cantonal sur l'administration en ligne (AeL)**

Rapport de M^{me} Sophie Forster Carbonnier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Sous la présidence de M^{me} von Arx-Vernon, la Commission des finances a étudié le présent rapport en date du 25 février 2015. La commission était assistée pour ses travaux de M. Raphaël Audria (SGGC) et le procès-verbal tenu par M^{me} Marianne Cherbuliez.

Audition de M. Stéphane Werly, préposé à la protection des données

M. Werly explique que ce rapport est le résultat d'un mandat, qui a été confié au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT) par la loi. Il évalue l'impact des prestations en ligne offertes, sous l'angle des prescriptions exigées par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD). Un rapport intermédiaire avait été rendu par la précédente équipe, lequel avait conclu que la mise en œuvre de l'AeL n'entraînait pas de conséquences majeures quant au respect des règles relatives à la protection des données. Il n'a, pour sa part, pas vu non plus de problème majeur à cet égard.

Ce rapport couvre les 10 prestations prioritaires définies par le législateur. De plus, il a choisi 3 projets transversaux, à savoir le RDU, l'outil IncaMail et les projets dits Passerelle et MPI de l'office cantonal de l'énergie et du registre foncier.

La Suisse a ratifié en 1997 la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998. En Suisse, existe donc l'obligation

de concrétiser les principes de base contenus dans cette convention dans le cadre de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) ainsi que dans la loi genevoise (LIPAD). Ces grands principes sont repris dans les articles 35 à 38 LIPAD. Il faut une base légale, lorsqu'on traite de données personnelles ; il s'agit du principe de licéité du traitement. Il y a également les principes de proportionnalité, de sécurité des données personnelles et de bonne foi (la personne qui se voit collecter des données la concernant doit savoir pour quelle raison ces données sont collectées à son sujet). L'article 69 LIPAD, en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2015, autorisait les institutions à déroger à titre exceptionnel à ces principes dans la mesure où cela était nécessaire.

M. Werly indique que le service du préposé est allé plus loin que l'analyse des 10 projets prioritaires et a eu une vision plus large que la simple AeL au sens étroit, raison pour laquelle il a étudié 3 projets informatiques.

Le problème principal qui s'est présenté est celui de l'interconnexion de données. En effet, un document peut contenir des données personnelles de plusieurs personnes et différentes personnes peuvent vouloir accéder à ces données.

Dans les activités du service du PPDT, il y a notamment celle liée à la question purement juridique relatif à l'article 39 LIPAD, qui a trait à la communication de données personnelles entre institutions publiques, à un établissement de droit public suisse ou étranger, à une tierce personnes de droit privé, etc. Dans le cadre de l'AeL, certains problèmes peuvent survenir. Une institution publique ne va pas renseigner une autre institution publique sans que cette dernière n'ait un intérêt pour les données personnelles requises. A titre d'exemple, il indique que l'office cantonal de la détention a accès au système Papillon, qui contient les démêlés judiciaires que des citoyens ont eus avec les autorités sur les cantons de Vaud et Genève. Le service d'application des peines et des mesures peut avoir accès à ce fichier pour connaître les antécédents d'une personne. En théorie, tout le monde n'a pas accès à ce logiciel mais, dans la pratique, ce n'est toutefois pas aussi cloisonné.

En principe, « une institution publique ne peut communiquer des données personnelles en son sein ou à une autre institution publique que si, cumulativement », « l'institution requérante démontre que le traitement qu'elle entend faire des données sollicitées satisfait aux exigences prévues aux articles 35 à 38 » et si « la communication des données considérées n'est pas contraire à une loi ou un règlement ». Le service du PPDT estime que cette définition ne tient pas assez compte du cas particulier de l'AeL. Il considère qu'il serait bon d'introduire une disposition dans la LIPAD qui règle la question des transferts en chaîne de données personnelles, car

l'article 39 al. 1 à 3, qui a trait à la communication entre institutions publiques, ne répond pas aux attentes de l'AeL. Le responsable à la DGSI, dans son rapport, s'est proposé de mettre un projet d'article pour régler cette question.

L'autre souci est que les collaborateurs de l'Etat et des institutions publiques ne sont pas assez sensibilisés sur le fait que les données personnelles doivent être protégées. Il y a, par exemple, des gens qui consultent le fichier Calvin de l'OCPM à des fins personnelles, alors qu'elles ne sont pas autorisées à le faire, par exemple pour savoir quand untel prendra sa retraite et que son poste serait éventuellement à repourvoir ou pour connaître l'adresse d'une personne rencontrée en soirée.

Un commissaire (S) dit qu'il ne comprend pas le problème, car les informations évoquées sont disponibles sur internet.

M. Werly admet que cela est vrai dans certains cas, mais ajoute qu'il y a des informations qui ne sont pas disponibles sur internet mais le sont sur Calvin. Il y a un gros travail de sensibilisation à faire au niveau des collaborateurs. Il pense qu'il faudrait avoir une précision dans la LIPAD pour dire que, lorsque cela est nécessaire pour rendre une prestation AeL, l'institution publique doit pouvoir accéder à des données personnelles sans autre.

Le service du PPDT reçoit nombre d'appels téléphoniques et courriels de personnes se plaignant qu'une institution ne veut pas leur transmettre une information et lui demandant d'agir en leur faveur. Il existe certes des responsables LIPAD qui font le relai, mais répondre à toutes ces requêtes est tout de même très chronophage pour le service PPDT, qui n'est pas sur-doté. Il faudrait simplifier cela et ancrer dans la loi le fait qu'en matière AeL, l'institution publique requise de rendre une prestation puisse accéder à des données personnelles, y compris sensibles, de tiers qui sont détenues par une autre institution. Il répète qu'il serait bon de compléter la LIPAD sur ce point, laquelle loi a déjà 15 ans et a été rédigée à une époque où l'AeL n'était pas encore développée.

La DGSI a proposé un article spécifique à l'AeL, qui va forcément se développer dans les années à venir. Le but est de simplifier le travail des fonctionnaires, sans entraver la protection offerte par la LIPAD en matière de données personnelles. Le but est que l'institution, qui doit rendre une prestation, puisse accéder à des données personnelles, même sensibles, détenues par une autre institution publique, cela même en l'absence du consentement de la personne concernée. Il précise toutefois que, si la personne concernée n'est absolument pas d'accord que ses données

personnelles soient transmises à un tiers, elles seront caviardées pour le bénéficiaire de la prestation requise et néanmoins transmises.

Une commissaire (S) prend l'exemple du divorce et relève que le jugement de divorce ne comporte pas uniquement des détails sur la personne elle-même, mais aussi par exemple sur les raisons qui ont amené au divorce. Il existe aussi des dossiers sensibles au niveau du SPC. Si de tels documents passent dans un service qui n'est pas adapté, elle y voit un réel problème.

M. Werly admet qu'il faut veiller à ne pas diffuser sans autre des documents comportant des données sensibles. Il relève que le jugement de divorce peut être une base pour d'autres prestations et qu'une administration peut ainsi le demander ; il y a là le problème du document qui peut être détenu par plusieurs institutions, point sur lequel la loi lui paraît lacunaire.

Un commissaire (MCG) annonce que, par principe, il considère qu'il faut se méfier des Etats qui ont la faculté de fouiner. Il frémit donc lorsqu'il entend les possibilités de recouper des informations. Il demande si la personne, dont on va ou dont on peut transférer des données, est informée directement du fait qu'un office souhaite obtenir certaines de ces données dans le cadre d'une démarche déterminée.

M. Werly précise que le PPDT ne traite pas de données personnelles ; il donne des conseils et préavis et émet des recommandations. Il cite un exemple survenu l'an dernier : la CGN, pour fêter les 100 ans de son bateau le Savoie, voulait inviter toutes les personnes qui étaient nées en 1914. Pour obtenir ces informations, des données personnelles, elle s'est adressée à l'OCPM pour demander l'accord de toutes ces personnes. Comme cet accord était disproportionné, il a été demandé un préavis à ce sujet au PPDT, qui l'a donné, afin que les noms puissent être transmis sans l'accord de ces personnes. En revanche, si un créancier veut obtenir l'adresse d'un débiteur, l'OCPM va requérir l'accord dudit débiteur pour ce faire et, si ce dernier refuse, elle va demander l'accord du PPDT.

Une commissaire (Ve) comprend que 3 rapports ont été rédigés, celui étudié ce jour et rédigé par le PPDT, celui de la commission consultative en matière de protection de données, de transparence et d'archives publiques qui a été renvoyé en Commission des droits politiques et un 3^e rapport, dont elle ignore s'il a déjà été renvoyé quelque part.

M. Werly indique que le 3^e rapport est celui du CE.

La commissaire voit là un problème, car elle pense qu'il serait bon que ces rapports soient tous traités au même endroit, cela d'autant plus si d'éventuelles modifications législatives devaient être effectuées.

La commissaire (Ve) évoque le vol d'identité, dont on parle de plus en plus. Elle demande si M. Werly a été confronté à ce problème. Il s'agit plus de sécurité informatique, certes, mais elle aimerait savoir s'il pourrait entrer dans les prérogatives du PPDT de demander à l'Etat que ces vols d'identités ne puissent pas être facilités par l'AeL.

M. Werly annonce que le vol d'identité n'est pas pénalement répréhensible en droit suisse, en tant que tel. La LIPAD stipule uniquement que l'institution qui traite de données personnelles doit les sécuriser pour qu'elles ne soient pas accessibles à d'autres. Le groupement romand des préposés ainsi que le groupement suisse ont traité du vol de données ; il s'est avéré que l'on n'avait jamais été confronté à ce problème en Suisse, contrairement à ce qui se passe parfois en France, notamment, où certaines personnes volent une identité et vivent comme si elles étaient une autre personne. Cela n'a jamais été vu en Suisse et n'est pas pénalement répréhensible, tant que ce vol d'identité ne s'accompagne pas d'infractions telles que des escroqueries. Il ajoute que cette problématique dépasse le cadre des compétences du PPDT.

Il signale que le RIPAD, soit le règlement d'application de la LIPAD, interdit l'usage de l'informatique en nuage (Cloud) hors de Suisse. Or, des institutions publiques suisses font gérer des données personnelles par des entreprises basées en Allemagne ou Autriche, pour des raisons financières. Il a par exemple dit aux SIG ou aux HUG que ce qu'ils font est interdit, mais il n'a pas de pouvoir de sanction ; il leur a dit que l'entreprise qui gère ces données doit être rendue attentive au haut degré de sécurité requis par la LIPAD et le RIPAD.

La commissaire comprend qu'il n'a pas de pouvoir de contrainte. M. Werly confirme cela ; il ne peut que dire que cette pratique est contraire au RIPAD ; elle ne l'est toutefois pas au droit supérieur, ce qui est problématique en soi. Il faudrait rendre le RIPAD compatible avec le droit supérieur.

La Présidente pense qu'il serait intéressant, dans le cadre des auditions en sous-commissions pour les comptes, que les commissaires en charge des HUG et des SIG évoquent cette problématique avec lesdites entités.

M. Werly dit qu'il a des moyens très limités d'agir, de par la loi. Il peut attirer l'attention d'une institution publique sur le fait que ce qu'elle fait ne convient pas, mais il n'a pas de moyen de sanction. Il note que la révision prévue de la LPD va certainement autoriser le préposé fédéral à prononcer des sanctions administratives.

Un commissaire (MCG) signale qu'il y a eu une motion au Conseil des Etats sur ce sujet l'an dernier, visant à faire de l'usurpation d'identité une infraction pénale en tant que telle. Le CF n'est pas entré en matière. M. Werly répond que pour que le vol d'identité soit punissable en tant que tel, il faudrait modifier le code pénal suisse. Il répète que, si le vol d'identité n'est en soi pas punissable, il s'accompagne presque toujours de comportements qui, eux, le sont.

Une commissaire (EAG) relève qu'elle a déjà demandé des listings à l'OCPM et les a obtenues, en période électorale. Il lui est répondu que cela est effectivement possible, mais uniquement en période électorale.

La commissaire poursuit en évoquant la liste des débiteurs à l'office des poursuites et ne trouve pas normal que l'on ne puisse pas obtenir l'adresse d'un débiteur. Elle estime que c'est la moindre des choses que l'on ne demande pas au débiteur s'il est d'accord que l'on communique son adresse.

M. Werly répond qu'il partage ce point de vue. Il explique comment cela se passe, au niveau de la LIPAD (art. 39 al. 9 et 10) : si un créancier cherche l'adresse de son débiteur, il s'adresse à l'OCPM et ce dernier est alors obligé, de par la loi, de demander l'accord du débiteur ; si l'OCPM ne trouve pas le débiteur ou que ce dernier n'est pas d'accord que son adresse soit divulguée, un préavis est demandé au PPDT. Pour sa part, il suit dans ces cas la jurisprudence claire du TF et rend un préavis stipulant que, si le créancier démontre qu'il a une créance envers une personne, il faut lui communiquer l'adresse de cette dernière.

Une commissaire (Ve) pense qu'il faudrait que l'étude de ces 3 rapports sur l'Ael soit réalisée par une seule et même commission. Elle propose qu'à l'avenir, ce travail soit effectué par la Commission législative.

La Présidente constate qu'il n'y a pas d'opposition à cette proposition et qu'ainsi sera donc fait.

Les commissaires acceptent de prendre acte du RD 1073, à l'unanimité des commissaires présents, par :

14 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG)