

Secrétariat du Grand Conseil

RD 1074

Date de dépôt : 2 janvier 2014

Rapport

de la Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques sur l'administration en ligne (AeL)



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Département présidentiel

**Commission consultative en matière de protection des données,
de transparence et d'archives publiques**

Rapport sur l'application de la loi sur la protection des données et de la transparence (LIPAD) et de la loi sur les archives (LArch) dans le cadre de l'application de la loi sur l'administration en ligne (LAEL) (2010-2015)

En application de l'article 69 de la LIPAD

1. Bases légales

En date du 24 septembre 2010 le Grand Conseil modifiait la LIPAD par la disposition suivante :

Art. 69¹ Disposition expérimentale relative à l'administration en ligne

Dérogations

¹ Les institutions publiques sont autorisées à déroger à titre exceptionnel aux articles 35, 36, 38, 39, 40 et 41, dans les limites des alinéas 2 et 3 et dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre, à l'exploitation et au développement des 10 prestations d'impulsion prioritaires du programme d'administration en ligne ayant fait l'objet de la loi ouvrant un crédit d'investissement de 26 350 000 F pour le développement de l'administration en ligne, du 26 juin 2008.

...

But

⁵ La présente disposition a un caractère expérimental, au sens de la loi concernant la législation expérimentale, du 14 décembre 1995. Elle a pour but d'évaluer la pertinence des options retenues en matière de traitement et de communication des données personnelles par les institutions publiques en charge de la mise en œuvre du programme d'administration en ligne, ainsi que la justification des dérogations consenties aux alinéas 2 et 3, compte tenu notamment :

- a) des contraintes techniques et opérationnelles de l'administration;
- b) des buts de la présente loi;
- c) des besoins des utilisateurs, de l'utilité et de la fréquence du recours aux solutions offertes au public.

...

Rapports d'évaluation

⁸ Un an au plus tard avant l'expiration de la validité de la présente disposition, doivent être remis au bureau du Grand Conseil :

...

- c) un rapport de la commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques prenant position, sous l'angle tant de la présente loi que de la loi sur les archives publiques, du 1^{er} décembre 2000, sur l'expérience conduite en considération des critères visés à l'alinéa 5.

(PL 10555, modifiant l'art. 69 de la LIPAD, al. 8)

Le présent rapport découle de ces dispositions légales.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel

**Commission consultative en matière de protection des données,
de transparence et d'archives publiques**

2. Processus d'évaluation

Pour répondre à son mandat, la commission a :

- a) Auditionné une première fois des membres du programme AeL le 21 février 2013, en présence des préposées. Il s'agissait de :
 - M. Eudes, Chef de projet AeL à la DGSI
 - M. Vigano, Conseiller en sécurité informatique à la DGSI
 - Mme Nativel Parade, Conseillère à la direction de l'AFC
- b) Pris connaissance du rapport préliminaire des préposées, publié en décembre 2013, et effectué une deuxième audition des membres du programme AeL le 10 avril 2014 afin de clarifier certaines questions mises en avant dans ce rapport ou préoccupant les commissaires. Les membres du projet présents étaient :
 - M. Eric Favre, chef de Direction générale des systèmes d'information de l'État de Genève (DGSI)
 - M. Jean-René Eudes, chef du projet AeL (DGSI)
 - M. Bernard Taschini, Secrétaire général adjoint au Département de la sécurité et de l'économie (DSE), Président du comité de pilotage du projet AeL
- c) Mené une enquête auprès des répondants LIPAD et des archivistes de département pour vérifier le degré de coordination existant entre eux, en particulier dans le cadre des projets informatiques (voir questionnaire et résultats en annexe).
- d) Le président de la commission a participé à l'atelier organisé par les préposés en vue de la rédaction de leur propre rapport, le 17 septembre 2014, et informé les commissaires du contenu prévu des différents rapports.

Le présent rapport a été rédigé en tenant compte des différents éléments cités ci-dessus.

3. Constats

3.1. En ce qui concerne l'application de la dérogation à la LIPAD.

Les auditions ont fait apparaître que la dérogation prévue n'a pas été utilisée. Tout au long du processus, les collaborateurs de la DGSI ont été très sensibles aux préoccupations liées à la protection des données personnelles et ont été en contact régulier avec les préposés. Il apparaît que ce n'est pas tant les applications du programme AeL qui posent problème, mais l'inadéquation de certains processus de travail de l'administration qui rend difficile leur transposition en mode électronique tout en maintenant les exigences liées à la protection des données.

Les auditions ont également fait apparaître le problème de l'utilisation de certaines données par de nombreux services de l'administration et de la difficulté à déterminer qui sont les maîtres des données en termes de qualité, de fiabilité, d'acquisition et de diffusion des données (pour le détail, voir le rapport des préposés).



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel

**Commission consultative en matière de protection des données,
de transparence et d'archives publiques**

3.2. En ce qui concerne l'application de la LArch

L'application de la méthode de conduite de projet, nommée « Hermès », a permis d'introduire un point de convergence lors duquel la question de l'archivage à long terme des données est posée. La commission a cependant constaté que ce point de convergence apparaît de manière tardive dans le processus et que la correction des défauts mis en évidence nécessite à ce stade de nouvelles ressources qu'il est difficile de réunir. Elle s'est donc préoccupée de la mise en place de processus de concertation en amont entre les différents acteurs, soit les Archives d'État, les archivistes d'institutions, les correspondants LIPAD et les responsables des systèmes d'information au sein des départements. L'enquête succincte menée par la commission montre que les archivistes de département et les correspondants LIPAD se connaissent mais ne collaborent souvent qu'au coup par coup (ce qui n'empêche pas de rencontres fréquentes dans certains départements). Le contact avec les responsables des systèmes d'information au sein des départements apparaît plus aléatoire. Bien que l'institution du principe de maître des fichiers par le Règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication (ROGSIC) (art 3 al. 4, lettre j ; art. 10, al. 2) semble constituer un instrument pour palier à ce manque, il mériterait d'être complété par des dispositions relatives à l'archivage des applications informatiques et à la protection des données.

Par ailleurs, les archives d'État et la DGSi ont développé avec les Archives fédérales la possibilité de déposer des archives numériques genevoises sur la **plateforme d'archivage fédérale**. Ce projet, nommé **Gal@tea**, a reçu le soutien du Conseil d'État et est aujourd'hui opérationnel. Genève est ainsi le premier canton à recourir aux services de la Confédération dans ce domaine.

Dans la pratique, **Gal@tea** a également mis en évidence que la réalisation de l'archivage à long terme des documents/données numériques nécessite sa prise en compte dès la conception des applications, ce que les métiers de l'administration n'ont pas encore tous intégré dans leurs pratiques quotidiennes. La problématique de l'archivage est liée à celle de la destruction des données personnelles dans les systèmes d'information lorsque l'administration n'en a plus besoin, exigence posée par la LIPAD (art. 40).

La commission suggère en outre que la loi sur les archives publiques B 2 15 du 1^{er} décembre 2000 (LArch) soit révisée. L'apparition des archives numériques change en effet le paradigme de la gestion des archives établie pour le papier. L'introduction du droit à l'oubli (art.12 al. 2) dans la LArch mène à une incohérence : des données accessibles selon la LIPAD ne le restent que 5 ans une fois versées aux Archives d'État ; ensuite, le délai de 25 ans de protection devrait s'appliquer. Or, avec le principe de la transparence de l'administration, d'une part, et la mise en ligne des informations, d'autre part, le droit à l'oubli ne devrait pas s'appliquer aux seules Archives d'État.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel

**Commission consultative en matière de protection des données,
de transparence et d'archives publiques**

3.3. En ce qui concerne le point de vue des usagers

Il apparaît que le souci de sécurité et de confidentialité a occulté un autre aspect de la communication numérique avec le citoyen. En effet, dans de nombreux cas, la communication entre l'administration et le citoyen ne nécessite pas une certification ou une authentification forte car il s'agit de simples échanges d'informations. Par contre ce type de transaction n'est pas régi par des règles de conduite normalisées au sein de l'administration et nécessiterait un cadre soit réglementaire, soit sous forme de directive (voir à titre d'exemple les dispositions que proposent les autorités françaises à ce sujet : <http://www.vie-publique.fr/forums/consultation-ouverte-projet-ordonnance-relatif-au-droit-usagers-saisir-administration-par-voie-electronique.htm>). Ce principe devrait être inclus au niveau réglementaire pour être décliné en directives ad hoc au sein des départements.

La commission s'est aussi préoccupée de la lourdeur du processus d'inscription aux applications du programme AeL. Elle a noté avec satisfaction les efforts de la DGSi pour palier à cette difficulté mais souligne que la convivialité est la clé du succès pour l'adoption de l'échange électronique entre l'administration et les citoyens. Cette convivialité est aussi un instrument de non exclusion envers les usagers moins familiers avec les nouvelles technologies. Ce souci devrait se traduire formellement dans le cadre des démarches qualité mises en place pour la bonne gestion des applications informatiques.

Les services d'accompagnement mis en place dans le cadre du projet AeL en collaboration avec certaines communes ont été un succès. Malheureusement, ils ont été arrêtés à la fin du projet. La commission pense qu'ils devraient être repris, car cela constitue un outil didactique pertinent pour remédier au problème d'exclusion dans le domaine.

L'*open data* devrait être promu au niveau législatif de manière coordonnée entre la LIPAD et la LArch.

4. Propositions

En conséquence des constats exposés ci-dessus, la commission préconise :

- 4.1. Que les dispositions générales du Règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication (ROGSIC) (B 4 24.03) soient intégrées au niveau d'une loi (LIPAD ou loi ad hoc) et complétées en fonction des points ci-après.
- 4.2. Comme les exceptions demandées à la LIPAD se sont avérées inutiles, elles ne doivent pas être reconduites à l'avenir ; la DGSi et les responsables des systèmes d'information au sein des départements ayant démontré leur capacité à respecter la loi dans son intégralité sans inconvénient majeur.
- 4.3. La commission recommande de mettre en place des processus de concertation en amont entre les différents acteurs, les archivistes de département, les correspondants LIPAD et les responsables métiers des projets informatiques des départements et des institutions publiques, notamment lors de la conception du modèle des données.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel

**Commission consultative en matière de protection des données,
de transparence et d'archives publiques**

- 4.4. Qu'une directive pratique sur les communications sous forme électronique entre l'administration et les administrés soit établie, assumant la validité de celles-ci par rapport à la forme de courrier papier, et fixant des standards de qualité à respecter pour l'administration dans ce domaine.
- 4.5. Qu'une réflexion à propos de l'Open Data soit entreprise de toute urgence au sein de l'État, afin de traduire les principes de la transparence institués par la LIPAD pour les données générées au sein de l'État.
- 4.6. Que parallèlement à cette réflexion sur l'Open Data, une mise à jour législative, (notamment de la LArch) tenant compte des impacts de l'administration en ligne soit entreprise, dans la perspective de la gestion des archives, de la gouvernance de l'information et de la diffusion des données.
- 4.7. Qu'en ce qui concerne la convivialité de l'accès des usagers aux applications d'administration en ligne, la commission recommande que la DGSI :
- Veille à mettre en place des procédures d'identification les plus conviviales possibles ;
 - Veille à élaborer des interfaces les plus conviviales possibles ;
 - Développe des aides en ligne répondant aux interrogations de l'utilisateur au plus près du contexte de la transaction (par exemple en mentionnant dès le début des procédures les informations que l'utilisateur aura à fournir par la suite).
- La commission a constaté au cours de ses auditions que la DGSI est consciente de ces défis et l'encourage à persévérer dans ce sens.

En conclusion, la commission constate qu'une révision législative et réglementaire conséquente est nécessaire pour tenir compte de la transformation radicale que l'administration en ligne induit dans l'organisation du travail de l'administration.

Jean-Daniel Zeller
Président de la CCPDTA

Genève, le 10 décembre 2014

Annexes :

- Questionnaire aux archivistes des départements
- Questionnaire aux répondants LIPAD des départements
- Synthèse des réponses

Commission consultative pour la protection des données, la transparence et les archives

JDZ/Questionnaire_Arch_dept_2014.docx

Etat au 14 août 2014

Questionnaire à l'intention des archivistes de département de l'administration genevoise

Dans le cadre de l'évaluation du projet **Administration en Ligne (AeL)** un certain nombre de préoccupations sont apparues à propos de la coordination entre les projets d'informatisation des processus de l'administration et leur devenir en terme d'archivage.

Si une communication au niveau transversal a pu intervenir entre la Direction des systèmes d'information (DGSi), les préposés à la protection des données (PDPT) et l'archiviste d'Etat, par l'intermédiaire d'un point de convergence dans le processus de développement informatique, il apparaît qu'une coordination en amont au sein des départements est plus que souhaitable.

Le but de ce questionnaire est de faire un point de situation sur l'état de la collaboration entre les correspondants LIPAD des départements et les répondants archives et informatique des mêmes départements.

Nous vous remercions de bien vouloir répondre à ces questions et de renvoyer le document complété au président de la commission, **avant le 15 septembre 2014** :

Jean-Daniel Zeller
Président de la CCPDTA
p/a
Archiviste principal
Chancellerie
Hôpitaux universitaires de Genève
Rue Gabrielle-Perret-Gentil 4
(ex-rue Micheli-du-Crest 24)
CH-1211 Genève 14

Tél: +41 (0)22 372.60.31
Fax: +41 (0)22 372.60.30
Mail: jean-daniel.zeller(at)hcuge.ch

Travail

Sujet

Nom – Prénom : _____

Département : _____ -

1. Connaissez-vous le nom du répondant LIPAD de votre département ? oui non**2. L'avez-vous déjà rencontré ?** oui non**3. Si oui, dans quel cadre ?****4. Si non, pour quelles raisons ?****5. Collaborez-vous avec lui ?** oui non**6. Si oui** sur une base régulière**A propos de quels dossiers ?** au coup par coup**A propos de quels dossiers ?**

Travail

Sujet

7. **Connaissez-vous le répondant informatique de votre département ?**

oui non

8. **Si oui, quel est son nom et sa fonction :**

9. **Collaborez-vous avec lui ?**

oui non

10. **Si oui**

sur une base régulière

A propos de quels dossiers ?

au coup par coup

A propos de quels dossiers ?

Commission consultative pour la protection des données, la transparence et les archives

JDZ/Questionnaire_Co_LIPAD_2014.docx

Etat au 1^{er} septembre 2014

Questionnaire à l'intention des répondants LIPAD de l'administration genevoise

Dans le cadre de l'évaluation du projet **Administration en Ligne (AeL)** un certain nombre de préoccupations sont apparues à propos de la coordination entre les projets d'informatisation des processus de l'administration et leur devenir en terme d'archivage.

Si une communication au niveau transversal a pu intervenir entre la Direction des systèmes d'information (DGSi), les préposés à la protection des données (PDPT) et l'archiviste d'Etat, par l'intermédiaire d'un point de convergence dans le processus de développement informatique, il apparaît qu'une coordination en amont au sein des départements est plus que souhaitable.

Le but de ce questionnaire est de faire un point de situation sur l'état de la collaboration entre les correspondants LIPAD des départements et les répondants archives et informatique des mêmes départements.

Nous vous remercions de bien vouloir répondre à ces questions et de renvoyer le document complété au président de la commission, **avant le 15 septembre 2014** :

Jean-Daniel Zeller
Président de la CCPDTA
p/a
Archiviste principal
Chancellerie
Hôpitaux universitaires de Genève
Rue Gabrielle-Perret-Gentil 4
(ex-rue Micheli-du-Crest 24)
CH-1211 Genève 14

Tél: +41 (0)22 372.60.31
Fax: +41 (0)22 372.60.30
Mail: jean-daniel.zeller(at)hcuge.ch

Travail

Sujet

Nom – Prénom : _____

Département : _____ -

1. Connaissez-vous le nom de l'archiviste de votre département ?

oui non

2. L'avez-vous déjà rencontré ?

oui non

3. Si oui, dans quel cadre ?

4. Si non, pour quelles raisons ?

5. Collaborez-vous avec lui ?

oui non

6. Si oui

sur une base régulière

A propos de quels dossiers ?

au coup par coup

A propos de quels dossiers ?

Travail

Sujet

7. **Connaissez-vous le répondant informatique de votre département ?**

oui non

8. **Si oui, quel est son nom et sa fonction :**

9. **Collaborez-vous avec lui ?**

oui non

10. **Si oui**

sur une base régulière

A propos de quels dossiers ?

au coup par coup

A propos de quels dossiers ?

**Evaluation du programme Administration en Ligne (AeL)
REPONSE AUX QUESTIONNAIRES**

Réponses des répondants LIPAD

Dept RL	Arch. de département rencontré		Cadre	Collaboration		Rép. informatique		Collaboration		Notes
	connu	rencontré		régulière	coup p. coup	connu	identifié	régulière	coup p. coup	
PRE	1	1	Chaque fois qu'un aspect de la LIPAD est concerné	0	1	1	1	1		
DF										Répondant doit être confirmé
DIP	1	1	proximité géographique/ Interprétation LIPAD vs Larch, Classification des documents/ Demande ponctuelle	1	1	1	1	1	1	Rég: via le conseil SI du DIP et le GT GED CpC: Projet spécifiques
DES	1	1	au sein du SG	0	1	1	1	0	1	vidéosurveillance
DALE										Réponse négative, répondant ad intérim
DETA	1	1	Clasement des archives, Archivage des dossiers sensibles	1	0	1	1	1	0	Pour l'administration en ligne
DEAS	1	1	sur demande pour l'historique des dossiers	0	1	1	tous les collab SI	0	1	Sur les questions juridiques en rapport avec l'informatiques
TOTAUX	5	5		2	4	5	4	3	3	

**Evaluation du programme Administration en Ligne (AeL)
REPONSE AUX QUESTIONNAIRES**

Réponses des archivistes de département

Dept AD	Répondant LIPAD		Cadre	Collaboration		Rép. Informatique connu	Collaboration		Notes
	connu	rencontré		régulière	coup p. coup		régulière	coup p. coup	
PRE	1	1		0	1	1	1	0	Tous les dossiers en rapport avec la DGSJ sur demande de l'archiviste
DF	1	1	au sein du SG	1	0	1	1	0	Métadonnées, Classification de l'information, GED, plan de classement, calendrier de conservation, + divers
DIP	1	1	Proximité géographique / Interprétation LIPAD et L'arch, Classification des documents / Demande ponctuelle	1	1	1	1	1	Rég: via le conseil SI du DIP et le GT GED CpC: Projet spécifiques
DES	1	1		0	1	1	0	0	La DGSJ est dans le DF, son accès est donc facilité
DALE	1	1	En cas de doute pour des demandes soumises à la LIPAD (sites dangereux par ex.)	0	1	1	0	1	Séance de pilotage d'appli. Informatique (voir liste détaillée 2014/9 objets)
DETA	1	1	séances diverses	0	0	1	0	1	Archivage des données (SITG) et autres projets
DEAS									Service en cours de restructuration (ex DARES)
TOTAUX	6	6		2	4	6	6	3	3