

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 10 juin 2015

Projet de loi sur l'administration en ligne (LAeL) (B 4 23)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

¹ La présente loi régit le site Internet officiel de l'Etat et les services en ligne de l'administration cantonale.

² Elle a pour but de définir un cadre :

- a) aux services accessibles en ligne proposés par l'administration cantonale, y compris le vote électronique;
- b) à la communication institutionnelle de l'Etat par le biais de son site Internet officiel;
- c) à la mise à disposition de données publiques ouvertes en vue de leur réutilisation;
- d) à l'organisation au sein de l'administration cantonale en lien avec les services en ligne.

Art. 2 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique à l'administration cantonale, à l'exception des organismes placés sous la surveillance des départements.

² Par conventions spéciales, la présente loi peut également s'appliquer :

- a) au pouvoir judiciaire;
- b) au Grand Conseil;
- c) aux communes, ainsi qu'à leurs administrations et aux commissions qui en dépendent;
- d) aux organismes placés sous la surveillance des départements.

³ Toute personne physique ou morale fournissant par délégation en tout ou partie un service en ligne de l'administration cantonale est soumise à la présente loi.

⁴ Les usagers d'un service en ligne et leurs représentants sont également soumis à la présente loi.

Art. 3 Coordination

La mise en œuvre de la présente loi et la poursuite de ses différents buts sont effectuées de manière coordonnée. Le Conseil d'Etat édicte les règles nécessaires à cette fin, en particulier en ce qui concerne les structures de coordination.

Art. 4 Caractère facultatif des prestations en ligne

¹ L'accès en ligne des prestations publiques de l'administration cantonale est facultatif et gratuit.

² Il ne remplace pas l'accès aux prestations au guichet ni le droit d'obtenir des décisions et documents officiels sur un support papier.

³ La prestation fournie en ligne l'est au plus au même coût que celle obtenue au guichet ou par courrier postal.

Art. 5 Définitions

Dans la présente loi, on entend par :

- a) classification : attribution à une donnée ou à une information détenue par l'administration cantonale d'un niveau de protection en considération de sa nature ou de son importance;
- b) compte usager : ensemble des attributs liés au titulaire du compte et collectés lors de l'inscription de l'utilisateur, en particulier son identifiant;
- c) confidentiel : caractère d'une donnée qui doit être protégée contre tout accès indu de tiers, que ce soit en application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, ou en raison d'une décision administrative;
- d) données publiques ouvertes (« *open government data* ») : données classifiées « publiques » qui sont collectées, établies, gérées, traitées et sauvegardées par l'administration dans le cadre de ses missions légales – notamment les données géographiques et les données environnementales – et dont la mise à disposition se fait sous une licence permettant leur large réutilisation;

- e) e-inclusion : ensemble des politiques visant à rendre accessibles à tous les informations et services proposés par un site Internet, indépendamment des matériels et logiciels d'accès choisis par l'utilisateur;
- f) espace usager : zone de stockage associée au compte usager et dans lequel l'administration cantonale et l'utilisateur peuvent échanger des informations en y déposant messages, demandes, informations et documents;
- g) gouvernance : ensemble des moyens par lesquels l'Etat peut s'assurer de la prise en compte des différents intérêts en présence dans le fonctionnement de ses systèmes d'information et de communication;
- h) politique de sécurité de l'information : ensemble des objectifs et des engagements de l'Etat précisant le périmètre, les règles ainsi que les responsabilités nécessaires à la mise en œuvre de la protection de l'information sous gestion de l'Etat;
- i) responsable du traitement : office qui décide de manière effective du but, du contenu informationnel des données et des opérations qui seront appliquées à celles-ci;
- j) sécurité des données : ensemble des mesures organisationnelles (sécurité de l'information) et techniques (sécurité opérationnelle) permettant d'assurer la protection de la confidentialité, de l'intégrité et de la disponibilité des informations, données et systèmes informatiques de l'Etat; d'autres propriétés, telles que l'authenticité, l'imputabilité, la non-répudiation, la conformité à la loi et aux standards, ainsi que la fiabilité, peuvent également être concernées; ces mesures intègrent les mesures organisationnelles de protection du patrimoine informationnel, en particulier la gestion des accès;
- k) service en ligne : service de l'administration – transactionnel ou non – fourni à un usager via le site Internet officiel de l'Etat;
- l) site Internet officiel de l'Etat : site unique de mise à disposition des services en ligne et de la communication institutionnelle en ligne;
- m) système de gestion de la protection des données (SGPD) : ensemble des mesures et processus mis en œuvre pour assurer la sécurité des données personnelles et confidentielles;
- n) système d'information et de communication: ensemble organisé d'éléments en interaction, dont chacun concourt à la collecte, au traitement, à la classification, à la communication et à la conservation de l'information dans un environnement donné;
- o) transaction en ligne : service de l'administration fourni via le site Internet officiel de l'Etat qui suppose une interaction entre l'utilisateur et l'administration cantonale;

- p) usager : toute personne physique ou toute personne morale, établissement et corporation de droit public cantonale et communale, ainsi que les administrations et les commissions qui en dépendent, qui a le droit d'accéder à un service en ligne ou à des données publiques ouvertes.

Chapitre II Relations avec les usagers

Art. 6 Conditions d'accès aux transactions en ligne

¹ L'accès à certaines transactions en ligne peut être réservé aux usagers qui se sont dûment inscrits sur le site Internet officiel de l'Etat et qui ont conclu un contrat d'utilisation des services en ligne.

² Le contrat d'utilisation de ces transactions en ligne est assorti de conditions générales d'utilisation (CGU) ou de conditions générales de vente (CGV) qui doivent être expressément acceptées par les usagers. Il en est de même pour toute nouvelle version des conditions générales d'utilisation ou des conditions générales de vente.

³ L'acceptation par les usagers des nouvelles versions des conditions générales d'utilisation ou des conditions générales de vente est nécessaire au maintien de leur accès aux transactions en ligne.

Art. 7 Compte usager – Espace usager

¹ Les informations du compte usager relèvent de la sphère privée du titulaire et restent sous sa maîtrise.

² Un espace usager accessible en ligne est mis à disposition du titulaire du compte. L'administration cantonale et l'utilisateur peuvent y échanger des informations, des documents ou des messages.

³ L'espace usager permet l'accès aux données du profil de l'utilisateur et leur modification par le titulaire du compte.

⁴ Les informations contenues dans l'espace usager sont confidentielles et ne peuvent être communiquées à des tiers.

⁵ Les membres du personnel de l'administration cantonale ne peuvent accéder qu'aux espaces usager nécessaires à l'exercice de leur mission.

⁶ L'administration cantonale s'interdit d'accéder aux données rédigées et enregistrées en ligne qui ne lui ont pas été expressément transmises par l'utilisateur ou ses représentants.

Art. 8 Transversalité de l'information en ligne

¹ Au moment de valider formellement une demande de transaction en ligne, l'utilisateur est informé des offices et éventuels prestataires tiers participant à la délivrance de la prestation.

² La validation par l'utilisateur de sa demande et des données qui l'accompagnent vaut consentement à la communication aux offices et prestataires tiers visés à l'alinéa 1.

Art. 9 Représentation en ligne

¹ Les personnes pouvant représenter un usager varient en fonction des transactions en ligne.

² Pour certaines transactions en ligne, il est possible de restreindre les représentants d'un usager aux seules personnes mentionnées à l'article 9, alinéa 1 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

Chapitre III Aspects relatifs à l'administration**Art. 10 Données publiques ouvertes**

¹ L'administration adopte une politique d'ouverture des données publiques. De ce fait, elle veille à une mise à disposition ouverte et gratuite sur le site Internet officiel de l'Etat des données publiques qu'elle produit sous forme numérique dans son activité quotidienne.

² Cette mise à disposition des données publiques doit se faire sous une licence spécifique et dans des formats standards et ouverts permettant leur large réutilisation.

³ La mise à disposition des données publiques doit respecter le droit en vigueur, en particulier les dispositions relatives au droit d'auteur et à la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, les engagements contractuels de l'Etat ainsi que les règlements ou directives applicables en matière de classification des informations. Elle ne doit pas contrevenir à des intérêts publics ou privés prépondérants.

Art. 11 Conditions de délivrance des services en ligne

La délivrance des prestations de l'administration cantonale peut se faire en ligne, sans qu'il soit nécessaire que la loi qui instaure ladite prestation l'indique expressément.

Art. 12 Signature électronique

¹ Lorsque l'utilisateur utilise un service en ligne, les exigences de la forme écrite et de la signature manuscrite posées par le droit cantonal ne s'appliquent pas.

² La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, et toute autre loi de procédure applicable sont réservées.

³ Le droit fédéral est réservé.

Chapitre IV Organisation

Art. 13 Site Internet officiel de l'Etat

¹ L'Etat se dote d'un site Internet officiel permettant d'accéder à l'ensemble des services en ligne, ainsi qu'à la communication institutionnelle.

² Afin de faciliter l'accès à son contenu, le site Internet officiel de l'Etat est conçu en respectant les bonnes pratiques d'ergonomie et d'accessibilité et veille à respecter autant que possible les principes de l'e-inclusion.

Art. 14 Système de gestion de la protection des données

¹ Un système de gestion de la protection des données est mis en place afin d'assurer une protection adéquate des données dans le cadre des services en ligne. Il prévoit notamment une grille d'évaluation des risques et permet la protection des données en fonction de leur classification.

² Le système de gestion de la protection des données est intégré dans les structures de coordination mentionnées à l'article 3.

Chapitre V Responsabilités

Art. 15 Responsabilité de l'Etat

¹ De manière générale, la responsabilité de l'Etat envers les tiers est exclusivement régie par la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989. Toute responsabilité de l'Etat au-delà des dispositions de cette loi est exclue.

² L'Etat décline toute responsabilité pour d'éventuelles atteintes, directes ou indirectes, de quelque nature que ce soit, à la confidentialité ou à la qualité des données étrangères à son réseau informatique. L'Etat met toutefois en œuvre les moyens opérationnels et organisationnels adéquats afin d'assurer la sécurité des données traitées par ses systèmes d'information.

³ L'Etat ne garantit pas un accès continu aux services en ligne. L'accès pourra ainsi être suspendu, notamment – mais pas exclusivement – en cas

d'avarie technique, d'acte de malveillance, d'opérations de maintenance ou de tout autre cas de force majeure.

⁴ Les données publiques ouvertes mises à disposition ne portent pas la foi publique; leur exhaustivité, leur exactitude et l'adéquation à toute utilisation ne sont pas garanties.

Art. 16 Responsabilité de l'utilisateur

¹ L'utilisateur des transactions en ligne nécessitant une inscription est tenu de respecter les consignes d'utilisation et de sécurité figurant dans les conditions générales d'utilisation ou les conditions générales de vente.

² L'utilisateur de données publiques ouvertes est tenu de respecter la licence sous laquelle ces dernières sont mises à disposition.

³ L'utilisateur est responsable des actes qui sont exécutés sous couvert de son propre identifiant, sous réserve de l'article 17.

Art. 17 Responsabilité du représentant de l'utilisateur

Le représentant est responsable des actes qu'il exécute en vertu de son pouvoir selon les règles ordinaires.

Chapitre VI Dispositions finales et transitoires

Art. 18 Dispositions d'application

¹ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

² Le règlement d'application précise notamment les points suivants :

- a) les détails de l'organisation mise en place afin d'assurer la gouvernance et l'harmonisation des services en ligne et de la communication institutionnelle en ligne;
- b) l'organisation et le fonctionnement des structures de coordination de mise en œuvre de la présente loi, y compris le système de gestion de la protection des données;
- c) les règles de gestion des conditions générales d'utilisation et des conditions générales de vente;
- d) les règles de représentation des usagers;
- e) les limites et exceptions applicables au principe de l'e-inclusion;
- f) les principes d'ouverture des données publiques;
- g) la constitution d'un catalogue des services en ligne à l'attention des usagers.

Art. 19 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 20 **Modification à une autre loi**

La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 18A, al. 4, lettre a (abrogée, les anciennes lettres b et c devenant les lettres a et b)

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le but de l'administration en ligne est de fournir les prestations de l'administration de manière indépendante du temps et du lieu. Elle facilite l'accès aux prestations publiques à ceux qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent se rendre à ses guichets; nombreux déjà sont ceux qui travaillent durant les horaires pratiqués. Mais l'administration en ligne facilite également la procédure d'obtention des prestations publiques, notamment lorsque plusieurs offices sont impliqués dans leur délivrance : elle permet d'organiser les démarches des administrés en fonction de leurs besoins et des prestations qu'ils attendent de l'Etat plutôt qu'en fonction de l'organisation interne de l'administration. Cependant, la mise en place de l'administration en ligne ne consiste pas seulement en développement d'applications et de sites Internet adaptés : il s'agit aussi de l'asseoir dans le champ législatif.

En résumé, les principaux bénéfices attendus sont :

- d'offrir aux usagers un accès simplifié et cohérent aux prestations publiques de l'administration cantonale de manière permanente;
- de faciliter aux usagers la gestion de leurs demandes de prestations publiques;
- d'établir les conditions de validité de la signature électronique dans la sphère du droit cantonal applicable;
- de régler les rôles et responsabilités liés à l'information en ligne communiquée aux usagers par l'entremise du site Internet officiel de l'Etat;
- d'assurer la cohérence de la forme et du fond entre les différents sites Internet de l'Etat et les terminaux mobiles.

En 2006 déjà, il était relevé que les deux principaux obstacles à l'administration en ligne en Suisse étaient autant l'absence d'un cadre juridique approprié relatif à « l'administration électronique » que l'existence de dispositions légales incompatibles avec elle¹. Par ailleurs, le comité de

¹ VERNIORY Jean-Marc, « L'Administration électronique en Suisse », *Collection spéciale de l'Institut Suisse de Droit Comparé (ISDC)*, vol. 54 (2006), *Rapports suisses présentés au XVII^e Congrès international de droit comparé (Utrecht, 16 au 22 juillet 2006)*, Schulthess, Bâle 2006, pp. 271-292.

pilotage de la cyberadministration suisse a souligné lors de sa séance du 4 décembre 2014 l'importance qu'il accorde aux bases légales dans le cadre de la cyberadministration en ajoutant au catalogue des projets prioritaires le projet « B1.16 Gestion des connaissances juridiques pour la cyberadministration ». Il indique que, pour permettre l'atteinte des objectifs fixés dans le domaine de la cyberadministration, l'existence de bases légales appropriées et à jour, garante de la nécessaire légitimité démocratique, est essentielle².

À Genève, l'ancrage juridique des services en ligne a été effectué de manière volontairement temporaire, ou sous forme d'exception. En l'état, il se révèle inadapté pour la suite, puisqu'il s'agit de régler de façon générale et transverse non seulement la communication en ligne entre les différents services de l'Etat, ainsi qu'entre l'Etat et les usagers, mais aussi la gestion des données rémanentes impliquées par les prestations rendues en ligne. De plus, des règlements disparates traitent séparément de sujets similaires: ainsi, le règlement relatif aux déclarations d'impôt établies à l'aide d'outils informatiques (rs/GE D 3 17.03 – RDIOI) traite du cas spécifique des déclarations fiscales, tout en reprenant les mêmes principes que ceux exposés par le règlement sur la communication électronique (rs/GE E 5 10.05 – RCEL).

Comment répondre à ce défi de manière à la fois globale, cohérente et pérenne? Diverses solutions ont déjà été adoptées par des Etats ou des cantons voisins. L'énumération de quelques-unes d'entre elles a permis de dégager la solution qui semble la meilleure pour Genève, et que le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'administration en ligne sous l'angle de la LIPAD appelait de ses vœux³.

Les solutions existantes

Les expériences des autres cantons, voire d'autres pays, sont riches d'enseignements. Elles mettent en évidence les différentes façons d'aborder le sujet des services en ligne ou e-démarches selon la terminologie retenue sur le site de l'Etat de Genève. A titre de comparaison, il sera fait état des règles adoptées par les cantons de Neuchâtel et de Zurich, ainsi que par la France, l'Autriche et la Finlande.

² <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=55576>, consulté le 09.12.2014.

³ Cf. le chap. « Nécessité d'une régulation législative propre à la communication en ligne » du RD 1089, pp. 36 et ss.

Le canton de Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel a mis en place un guichet sécurisé unique (GSU) pour les prestations en ligne⁴. Ce dernier est réglé dans la loi sur le guichet sécurisé unique (LGSU – rs/NE 150.40), qui en fixe les conditions d'organisation, d'exploitation et d'utilisation et qui comporte une liste de définitions. Trois avantages principaux sont attendus du GSU : offrir un accès simplifié aux services des autorités, faciliter la gestion des procédures administratives, et améliorer la transparence et la qualité des données gérées par les autorités.

La loi se détermine sur :

- les principes de l'aspect technique, soit l'architecture, les droits d'accès et la sécurité du GSU (art. 9 à 17 LGSU);
- les conditions de mise en exploitation des prestations (art. 15 RELGSU);
- la protection des données, par un renvoi à la législation cantonale en la matière (art. 23 et 24 LGSU);
- l'historique temporaire des transactions (article 16 RELGSU);
- la sécurité de l'information (art. 17 à 20 RELGSU);
- les responsabilités (art. 26 à 29 LGSU).

Ni la loi, ni le règlement ne mentionnent la liste des prestations délivrées par le GSU.

L'utilisation du GSU fait l'objet d'un contrat signé entre l'Etat de Neuchâtel et les usagers, dont les détails sont réglés dans le règlement d'exécution de la loi sur le guichet sécurisé unique (RELGSU – rs/NE 150.401). Ce contrat intègre des conditions générales d'utilisation (CGU) concises décrivant notamment le fonctionnement du GSU, le devoir de diligence de l'utilisateur et les responsabilités.

Le canton de Zurich

Le canton de Zurich a adopté une autre manière de faire avec son *Stabsstelle E-Government*⁵. Il n'y a en effet aucune loi spécifique zurichoise sur les prestations en ligne. Ces dernières se trouvent dans les lois spéciales où la voie électronique figure parmi les moyens de communication. Le dépôt de la déclaration fiscale est ainsi traité dans une ordonnance (rs/ZH 631.121). Le système y est décrit en quelques articles (accès, authentification, saisie et

⁴ <https://www.guichetunique.ch>, consulté le 20.11.2014.

⁵ <http://www.e-gov.zh.ch>, consulté le 20.11.2014.

dépôt de la déclaration, ce dernier comportant l'envoi d'une quittance de validation signée personnellement). La direction des finances a adopté, en sus, une ordonnance réglant la notification de décisions par la voie électronique (rs/ZH 631.122). Une liste de définitions y figure, ainsi que le principe d'une relation fondée sur un contrat réglé par des CGU. La protection des données, elle, est traitée dans la loi sur l'information et la protection des données, la *Gesetz über die Information und den Datenschutz* (GID – rs/ZH 170.4). Le système adopté par ce canton est bien la preuve qu'une loi topique n'est en soi pas absolument nécessaire. Cela étant, Zurich entend se doter, dans l'optique d'une stratégie *e-Government*, de davantage de bases légales et de conditions plus étoffées de nature juridique, technique et organisationnelle qui permettraient d'améliorer l'expansion économique et rapide de l'offre *e-Government* du canton et des communes.

La France

La France propose un grand nombre de services en ligne (téléservices) à travers le site www.mon.service-public.fr, mais aussi par d'autres sites visant les entreprises, les employeurs ou concernant les impôts. Le premier site fait l'objet d'une ordonnance⁶, d'un décret relatif à l'espace de stockage⁷ et d'un arrêté concernant la création du service en ligne⁸. La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit en son article 27, alinéa 1, chiffre 4, que les traitements mis en œuvre par l'Etat dans le cadre de services en ligne de l'administration électronique font l'objet d'une autorisation par décret. Il n'y a ainsi pas à proprement parler de loi sur les prestations en ligne, mais plutôt une multitude d'actes les concernant. Par exemple, le service en ligne dénommé « réseaux-et-canalisation » fait l'objet

⁶ Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000636232>, consulté le 20.11.2014).

⁷ Décret n° 2009-730 du 18 juin 2009 relatif à l'espace de stockage accessible en ligne pris en application de l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020764196>, consulté le 20.11.2014).

⁸ Arrêté du 18 juin 2009 portant création par la direction générale de la modernisation de l'Etat d'un téléservice dénommé « [mon.service-public.fr](http://www.mon.service-public.fr) »
(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020764222>, consulté le 03.02.2015).

d'un arrêté du 22 décembre 2010 fixant les modalités de fonctionnement du guichet unique prévu à l'article L. 554-2 du code de l'environnement⁹. Cet arrêté propose une liste de définitions; il décrit avec beaucoup de détails les services proposés ainsi que les conditions de fourniture et d'utilisation des services.

Il est en outre précisé qu'en 2011 le gouvernement français a décidé d'accélérer la mise en œuvre de l'administration électronique par le développement de solutions de données publiques ouvertes (« *open government data* ») via le projet interministériel « Etalab »¹⁰, puis, en 2014, d'assurer la couverture en ligne de la totalité des prestations administratives pour 2016.

L'Autriche

L'Autriche s'est dotée d'une loi sur le *e-Government*¹¹. Le but de cette loi est de promouvoir la communication électronique légalement pertinente. Afin d'améliorer la protection légale, ce texte impose la création de moyens techniques spécifiques pour parer certains risques. Ainsi, la loi décrit l'*e-Government* sous un angle plutôt technique, en relation avec l'identification et l'authentification des usagers dans le cadre de leurs communications électroniques avec des entités publiques, l'utilisation des fonctions de la carte du citoyen dans le domaine privé, la validation des données électroniques et les particularités de la gestion électronique des documents. La loi contient un article consacré aux définitions mais ne comporte en revanche pas de listes des prestations. D'un point de vue européen, l'Autriche est le seul Etat à avoir adopté une législation complète au sujet de l'*e-Government*. Le site « *Digitales Österreich* »¹² regroupe toutes les prestations offertes. Certains aspects de l'*e-Government* sont traités dans des lois spéciales; c'est le cas de la signature électronique¹³ et du domaine de la communication électronique

⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023631081&dateTexte=&categorieLien=id>, consulté le 03.02.2015.

¹⁰ <http://www.global-et-local.eu/?Etalab-prochain-portail-unique-des>, consulté le 31.01.2015

¹¹ *Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (E-Government-Gesetz – E-GovG*, <http://www.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=19380>, consulté le 20.11.2014.

¹² <http://www.oesterreich.gv.at>, consulté le 20.11.2014.

¹³ *Bundesgesetz über elektronische Signaturen (Signaturgesetz –* https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10003685/SiggFassung_vom03.07.2013.pdf, consulté le 20.11.2014.

entre citoyen et autorité¹⁴, ou encore de l'emploi des données personnelles en fonction des domaines d'activité de l'Etat, le but de l'utilisation étant déterminant¹⁵.

La Finlande

En Finlande, les services électroniques sont réglés par l'*Act on Electronic Service in the Administration*¹⁶ dont l'objectif est de favoriser les échanges électroniques de données afin d'améliorer la fluidité et la rapidité des services dans l'administration, ainsi que la protection des données. Cette loi règle les droits, obligations et responsabilités des autorités administratives et des usagers dans le contexte de services électroniques; elle comporte un article définissant des termes tels que « donnée électronique », « message électronique » ou « document électronique ». Aucun de ses 43 articles ne comporte de liste des prestations offertes. Les données personnelles font l'objet du *Personal Data Act*¹⁷ et ce dernier s'applique aux services électroniques. Le site « www.suomi.fi » permet d'accéder à différents services pour le citoyen.

L'option préconisée

Les exemples des cantons de Neuchâtel et de Zurich, ainsi que ceux de pays comme la France, l'Autriche et la Finlande démontrent la diversité des solutions trouvées en vue d'atteindre un même but : proposer des prestations administratives en ligne. On retiendra qu'il est possible d'encadrer les e-démarches de plusieurs manières :

- par une loi topique;
- de manière disparate;

¹⁴ § 13 *Gesamte Rechtsvorschrift für allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10005768/AVG%2c%20Fassung%20vom%2003.07.2013.pdf>, consulté le 20.11.2014).

¹⁵ *E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung* (<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20003476/E-Gov-BerAbgrV%2c%20Fassung%20vom%2003.07.2013.pdf>, consulté le 20.11.2014).

¹⁶ *Loi 1318/1999 (en anglais)* : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19991318.pdf>, consulté le 20.11.2014).

¹⁷ *Loi 523/1999 (en anglais)* : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990523.pdf>, consulté le 20.11.2014).

- par l'insertion, dans chacune des lois de fond concernées, d'une disposition permettant de rendre les prestations qu'elles décrivent par la voie numérique; par une approche contractuelle, sous forme de CGU.

Il apparaît d'emblée que la gestion des prestations en ligne par des dispositions disparates n'est guère satisfaisante et entraîne un manque de visibilité et de transparence pour l'administré, sans parler de la difficulté pour le législateur de mettre à jour le *corpus* législatif en fonction des avancées des prestations accessibles en ligne. C'est pourtant ce qui correspond à l'état actuel de la législation genevoise en la matière.

La législation genevoise traite en effet des services en ligne par un ensemble de dispositions disparates (art. 18A LPA, RCEL, RDIOI, art. 69 LIPAD), ce qui pose la question de leur cohérence. La coordination et l'articulation entre les instruments de divers niveaux (loi, règlement, conditions générales d'utilisation) n'est actuellement pas assurée et de nombreux doublons existent. La question de l'identification est ainsi traitée à la fois par le RCEL, par le RDIOI et par les CGU des e-démarches.

Quant à l'article 18A LPA, son interprétation systématique laisse entendre qu'il s'agit d'une disposition de procédure administrative au sens strict. La « communication électronique » visée par cette disposition revêt pourtant par nature un caractère général et transversal qui couvre tant la communication externe (entre le citoyen et l'Etat) que la communication interne (entre autorités), voire les relations entre Etat et partenaires externes dans le cadre des prestations en ligne. La « communication électronique » vise également dans les faits la communication avec l'Etat en dehors de toute procédure à caractère décisionnel; elle englobe par exemple les simples échanges de courriels ou d'information avec un service de l'Etat, ou la transmission de formulaires à l'administré, tels ceux que délivre l'AFC, et peut même porter sur la communication d'informations en temps réel (état des routes par exemple). On le voit bien : le domaine des services en ligne sort clairement du champ d'application de la LPA, dont l'article 1, alinéa 1, précise qu'elle concerne « les règles générales de procédure s'appliquant à la prise de décision par les autorités ». L'esprit ayant animé la rédaction de l'article 18A LPA se comprend parfaitement si l'on tient compte de son contexte expérimental; mais, pour les mêmes raisons, une telle situation ne saurait perdurer au-delà du 31 décembre 2015 au risque de compromettre la dynamique instaurée par l'administration en ligne (AeL); d'une dynamique d'exception et d'expérimentation, il s'agit de passer résolument à une dynamique opérationnelle et transverse.

La solution de l'insertion, dans chacune des lois de fond concernées, d'une disposition permettant de rendre les prestations qu'elles décrivent par

la voie numérique n'est pas davantage satisfaisante. Elle nécessite la révision de nombre de textes et, sur le fond, traite également les prestations en ligne sous forme d'exceptions.

Les textes actuellement en vigueur ne suffisent pas à doter la communication électronique d'une base formelle réglant avec clarté son fonctionnement. Traiter de manière durable ces questions essentielles à travers les seules CGU AeL ne semble par ailleurs guère indiqué.

Les bénéfices attendus de l'élaboration d'une loi propre à l'administration en ligne sont nombreux :

- la nouvelle loi établirait une base générale et un cadre réglant les modalités, les grandes lignes et principes de l'administration en ligne, sans entrer dans le détail des divers services en ligne qui peuvent être réalisées;
- un règlement d'application préciserait les détails de l'organisation, les règles des conditions générales d'utilisation et des conditions générales de vente, les règles de représentation des usagers, les limites et exceptions applicables aux principes de l'ouverture des données publiques et de l'e-inclusion;
- les principales questions relatives à la sécurité et au changement d'organisation nécessaire peuvent être élucidées, et les conséquences – parfois graves – découlant d'une lacune en la matière peuvent être évitées;
- les responsabilités des différents acteurs et les thèmes de gouvernance s'en trouvent clarifiés;
- les différentes sphères de risques concernant les échanges numériques peuvent être soulignées et mieux gérées;
- la transparence dans la sécurité et l'organisation qui s'ensuivent entraîne une amélioration des rapports de confiance dans les échanges numériques entre l'Etat et les administrés;
- la transversalité des échanges de données entre offices nécessaires à la délivrance de prestations en ligne est assurée.

Il s'avère donc nécessaire de donner une base juridique cohérente en matière de gouvernance et de qualité des services en ligne, de manière également à assurer un contrôle de la conformité des transactions en ligne à venir, ainsi qu'une prise en compte des exigences légales dès leur conception. Il s'agit également d'accorder une visibilité suffisante aux garanties que le Conseil d'Etat avait données aux citoyens en matière de e-démarches dans son discours de Saint-Pierre, que l'article 18A, alinéa 3, LPA reprend en

partie. Le principal but poursuivi est d'instaurer la visibilité et la confiance nécessaires au déploiement des e-démarches. Vu l'importance qu'ils recouvrent, les grands principes de l'AeL, qui dépassent le cadre de l'organisation de l'administration et concernent également les relations directes de l'administration aux administrés, doivent trouver ancrage dans une loi au sens formel.

Un changement de paradigme, trois acteurs principaux

L'administration des e-démarches modifie en effet les obligations juridiques qui découlent de l'usage de l'informatique dans la délivrance des prestations publiques. Alors que, de manière classique, l'intégralité de la prestation est remplie par le métier, avec les e-démarches c'est le système d'information (aspects *techniques* comme aspects *processuels*) qui entre en interaction directe avec le citoyen. Cela entraîne un partage de la responsabilité des prestations entre le métier et la DGSI. La DGSI ne peut donc plus œuvrer en « *back office* » ou en simple exécutant technique, mais doit véritablement prendre une part active et concertée avec le métier dans la délivrance des prestations, au moyen d'une organisation transverse qui reste à parfaire. Cela revient à dire que si les métiers restent bien responsables de la délivrance de leurs propres prestations, la DGSI offre désormais une prestation visible pour l'usager, essentiellement sous forme de gestion de la plateforme technique et de continuité du service. La DGSI assure aussi à travers la CGSIC¹⁸ et en concertation avec les métiers la priorisation des projets de développement des e-démarches. Elle peut proposer aux métiers les outils permettant de gérer leurs problématiques transverses, telle que la gestion de la conformité à la LIPAD. Il ne s'agit donc aucunement de placer la DGSI au-dessus des départements, mais de souligner l'autonomie (et la responsabilité y afférente) des offices (les « maîtres de fichiers ») quant à la gestion de leur propre système d'information tout en permettant à la DGSI, en concertation avec les départements, d'assurer la cohérence de tous les aspects transverses qu'impliquent notamment les e-démarches. La proposition d'outils de gestion communs et la priorisation des projets en font partie. C'est ainsi que le présent projet de loi envisage la communication électronique entre l'Etat et l'administré, ainsi que la gestion des systèmes d'information qu'elle suppose, sous forme de *principes généraux* applicables à l'ensemble des départements et que ces derniers peuvent s'approprier et intégrer à leur pratique métier.

Du côté du citoyen, les services ne lui sont plus proposés en fonction de l'organisation interne de l'administration, mais de la logique de ses

¹⁸ Commission de gouvernance des systèmes d'information et de communication.

préoccupations, et sont donc classés par thèmes. C'est le rôle du site Internet officiel de l'Etat que de concrétiser ce changement d'orientation sous l'égide de la DSGI et des responsables de communication des départements. Par ricochet, cela ne manquera pas d'avoir des répercussions sur la manière dont l'administration est appelée à travailler, notamment quant à la collaboration entre les différents offices. Ceux-ci sont appelés à renforcer leur complémentarité et à se positionner en fonction de la plus-value qu'ils peuvent apporter à ces prestations en ligne, et non plus en fonction de leur seule compartimentation administrative.

Ne pas percevoir ce changement de paradigme reviendrait à laisser la gestion de l'outil informatique aux seuls techniciens ou à permettre aux métiers de réaliser leur informatique à l'insu d'une politique cohérente des systèmes d'information de l'Etat. Cela ne serait pas acceptable. L'Etat doit se doter d'une véritable politique du numérique : d'un régime d'impulsion et d'exception qui a prévalu jusqu'ici, il convient d'adopter de nouveaux principes généraux applicables à l'ensemble des départements, principes qu'ils pourront s'approprier et intégrer à leur pratique métier.

Points traités par la loi

Le Conseil d'Etat a le souci d'inscrire de manière pérenne la possibilité pour l'administration genevoise de proposer des services en ligne et d'admettre ouvertement le principe général d'une gestion des prestations sous forme de e-démarches. À cette fin, le Conseil d'Etat préconise l'adoption du présent projet de loi d'ici fin 2015, afin de régler, pour l'ensemble de l'Etat, la question des transactions en ligne (ou « à distance »), tant entre offices qu'entre l'Etat et les tiers.

Le présent projet de *loi sur l'administration en ligne* traite les points suivants :

- élévation du traitement électronique des prestations de l'administration au rang de principe général;
- énumération des règles et conditions à respecter *in abstracto* pour pouvoir mettre en ligne une transaction sur la base du respect des données personnelles;
- énumération des principes garantis aux administrés (caractère optionnel du mode électronique de communication, droit d'y mettre fin en tout temps, respect de la LIPAD dans le traitement des données);
- règles essentielles de gestion des données confidentielles entre offices;
- institution d'un système de gestion de la protection des données (SGPD) permettant de contrôler et de garantir la conformité des e-démarches à la

LIPAD, aux lois instituant le caractère confidentiel de certaines données (ex: art. 11 LPFisc) ainsi qu'aux directives internes classifiant certaines données confidentielles;

- politique adoptée en matière d'ouverture des données publiques (« *open government data* ») et ancrage législatif d'une licence propre à permettre une large réutilisation de ces données;
- renvoi à un règlement d'application pour les questions de détail et ancrage législatif des conditions générales d'utilisation (CGU) comme des conditions générales de vente (CGV).

La loi serait ainsi complétée non seulement par un règlement d'application, mais aussi par des conditions générales d'utilisation (CGU e-démarches) allégées au regard de la version actuelle. Ces CGU permettraient :

- de clarifier le comportement attendu de l'administré dans le cadre de ses échanges électroniques avec l'administration;
- d'explicitier les principales règles spécifiques applicables aux e-démarches auxquelles il entend souscrire;
- de rappeler enfin les principes contenus dans la loi topique proposée – en particulier les garanties offertes par l'Etat en matière de protection des données personnelles – et d'y renvoyer.

Les CGU s'inscriraient ainsi non seulement dans une perspective juridique, mais aussi dans l'esprit pédagogique et d'information envers l'administré propre à l'administration en ligne.

Un tel système serait à même de nourrir la confiance des citoyens, en profitant du meilleur de l'approche légale et contractuelle : la loi pour garantir les principes, tant envers l'administré qu'au sein de l'administration, le règlement d'application pour régler les questions plus concrètes – notamment en matière d'organisation – et les CGU pour engager l'utilisateur des e-démarches dans un rapport plus individuel.

Commentaire article par article

Loi sur l'administration en ligne

Le titre proposé suppose une définition large de la notion d'administration en ligne, englobant l'ensemble des services en ligne, ainsi que l'a déjà évoqué le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'administration en

ligne sous l'angle de la LIPAD¹⁹. Malgré la confusion possible avec la loi 10177²⁰, il est apparu indiqué de ne pas abandonner l'expression d'administration en ligne, largement comprise de tous. Une référence aux seules e-démarches eût été restrictive, dès lors que le projet de loi inclut également la question du site Internet officiel de l'Etat et la communication institutionnelle par le biais d'Internet, sans parler de la signature électronique, nécessaire pour pouvoir couvrir certaines prestations en ligne de part en part sous forme électronique.

La loi est divisée en six chapitres: alors que le premier contient les dispositions générales, le deuxième traite des droits et obligations des usagers dans leur relation avec l'Etat; le troisième chapitre traite des droits et obligations de l'Etat envers les usagers; le quatrième chapitre traite de l'organisation à mettre en place au sein de l'administration; il aborde la problématique de la communication institutionnelle et institue un système de gestion de la protection des données (SGPD). Suivent le chapitre cinq, relatif à la responsabilité des acteurs et le chapitre six, traitant des dispositions finales et transitoires.

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

L'expression des buts laisse apparaître les trois types de services étatiques étroitement liés sur Internet : le site officiel de l'Etat, la mise à disposition de données publiques ouvertes et les services en ligne (ou e-démarches), lesquels ne se limitent pas à la simple communication d'informations.

L'organisation à mettre en place au sein de l'administration pour délivrer les services en ligne complète les dispositions de la LIPAD et de son règlement d'application en ce qu'elle précise leur mise en œuvre dans le cadre de la conception des services en ligne et de l'échange de données entre offices que les e-démarches intensifient. S'agissant de problématiques relevant davantage de la gestion de projet et de la mise en conformité des e-démarches avec la loi que de la protection des données à proprement parler, il est toutefois apparu inadéquat au Conseil d'Etat, d'entente avec le PPDT, de les insérer dans la LIPAD, dès lors que le présent projet de loi offrait un

¹⁹ Cf. le chap. « Définition des principales notions – Administration en ligne » du RD 1089, p. 5.

²⁰ L 10177, loi ouvrant un crédit d'investissement de 26 350 000 F pour le développement de l'administration en ligne, Genève, 26 juin 2008, (<http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10177.pdf>, consulté le 1^{er} octobre 2014).

cadre idéal à ce type de problématique. Cela est d'autant plus vrai que l'échange d'informations entre offices doit tenir compte du secret de fonction (qualifié ou non), qui ne relève pas de la protection des données.

Art. 2 Champ d'application

Le champ d'application proposé n'inclut ni les communes, ni le Grand Conseil, ni le pouvoir judiciaire, ni les organismes placés sous la surveillance des départements, mais laisse à l'administration la possibilité d'appliquer les principes de la loi sous forme de convention, dans les domaines où les parties en ressentiront le besoin.

C'est l'expérience qui montrera s'il s'avère nécessaire, par la suite, d'étendre le champ d'application initialement proposé, approche qui semble plus souple et pragmatique.

Les usagers d'un service en ligne sont également soumis à la présente loi, dès lors qu'elle institue leur responsabilité (art. 16) et qu'elle statue sur les conséquences de l'acceptation des CGU des e-démarches (art. 6, al. 2).

Art. 3 Coordination

La mise en œuvre d'une telle loi suppose une coordination étroite entre diverses entités, en particulier entre l'administration, le PPDT et les responsables LIPAD, afin d'assurer une application cohérente de la loi et une conformité homogène des pratiques à la LIPAD.

Les modalités concrètes de coordination relèvent du règlement d'application.

La gouvernance des services en ligne et de la communication institutionnelle sur le site Internet officiel de l'Etat nécessite une organisation de nature transversale. C'est afin de le souligner que la présente disposition a été intégrée à la loi, qui laisse toutefois au Conseil d'Etat le soin de la déterminer et de l'adapter au fur et à mesure des besoins. Il convient de préciser que la mise en œuvre de cette organisation ne devrait pas générer la création de nouvelles commissions, priorité étant donnée à ce qui existe déjà (notamment délégation du Conseil d'Etat à l'Internet, CGSIC). La mise en place du système de gestion de la protection des données invitera toutefois différents services à travailler plus étroitement que dans le passé.

Art. 4 Caractère facultatif des prestations en ligne

Cette disposition permet d'accorder une visibilité suffisante à la principale des garanties que le Conseil d'Etat avait données aux citoyens en matière de e-démarches dans son discours de Saint-Pierre. Le principal but poursuivi est

d'instaurer la confiance nécessaire au déploiement des e-démarches, confiance absolument nécessaire à leur utilisation par les administrés.

Vu l'importance qu'il recouvre, le principe du caractère facultatif des services en ligne, dans la mesure où il dépasse le cadre de l'organisation de l'administration et concerne également les relations directes de l'administration aux administrés, se devait de trouver ancrage dans la présente loi.

Art. 5 Définitions

La présente loi reposant sur certains concepts définis par le ROGSIC²¹, elle les reprend pour les élever au rang de définition légale : tel est le cas des termes « gouvernance », « office » et « sécurité de l'information ». Après adoption du projet de loi, les définitions des termes définis par celle-ci seront retirées de ce règlement.

Les définitions ont été classées par ordre alphabétique.

Il s'est avant tout révélé nécessaire de définir la notion de *service en ligne*, expression qui a été préférée à celles de « prestation en ligne » ou de « e-démarches », afin notamment d'éviter toute confusion avec la notion de prestation publique. La notion de *service en ligne* inclut celle de *transaction en ligne*, plus restreinte car limitée aux services impliquant un véritable échange entre l'utilisateur ou ses représentants et l'administration. Cet échange implique bien souvent la nécessité d'authentifier l'utilisateur, et donc de passer par une inscription, tout comme il nécessite l'acceptation de conditions générales.

D'autres notions ont dû être définies en raison de leur caractère technique, afin d'éviter toute ambiguïté dans leur interprétation. Ainsi notamment des notions de *classification*, de *compte usager*, d'*espace usager* ou d'*e-inclusion*.

Il a également été jugé utile de préciser la notion de *donnée confidentielle*, afin de s'assurer qu'on ne la confonde pas avec la notion plus restreinte de donnée personnelle au sens de la LIPAD.

La notion de *données publiques ouvertes* se devait elle aussi d'être définie. Afin d'éviter une définition trop large, il est fait référence à la licence « open data » sous laquelle celles-ci doivent être diffusées afin de s'aligner sur la démarche entamée par la Confédération à propos des données publiques relevant du droit fédéral, selon la stratégie en matière de libre accès

²¹ Règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication (B 4 23.03).

aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018 (« *open government data* ») adoptée par le Conseil fédéral le 16 avril 2014²². Un récent avis de droit préconisait, pour respecter le principe de légalité, d'asseoir le principe de cette licence dans une loi formelle, assorti d'une délégation de compétence quant à la détermination des droits et devoirs des licenciés; dès lors que l'octroi d'une licence (y compris « *open data* ») suppose le respect des conditions qu'elle contient, il est fait référence à une « large réutilisation » plutôt qu'à une « libre réutilisation », le terme « libre », dans un tel contexte, pouvant être mal compris.

Il s'est également avéré nécessaire de définir la notion de *gouvernance*, ce terme étant à l'heure actuelle utilisé dans de nombreux contextes, sous des sens différents.

L'expression *site Internet officiel de l'Etat* a été préférée à celle, plus technique, de *portail de l'Etat*.

Enfin, le terme d'*usager* a été préféré à celui, plus ambigu, d'utilisateur, puisque le personnel de l'Etat est lui aussi appelé à accéder aux transactions en ligne pour délivrer les services requis par les administrés. Elle est nécessaire dans la mesure où il est fait référence à la notion de « droit d'accès », ce qui dénie cette qualité à l'administré qui pourrait par impossible profiter d'une transaction en ligne à laquelle il ne serait pas inscrit ou qui utiliserait un service en ligne sans avoir accepté les CGU qui le régissent.

Chapitre II Relations avec les usagers

Art. 6 Conditions d'accès aux transactions en ligne

L'article 6 soumet l'utilisation de certaines transactions en ligne à une procédure d'inscription volontaire, soumis à la conclusion d'un contrat d'utilisation de services, laquelle inclut l'acceptation des conditions générales d'utilisation (CGU e-démarches). Il s'agit des transactions qui nécessitent une authentification de l'usager. Il est ainsi tenu compte des services en ligne qui ne nécessitent pas d'authentification, ou qui utilisent un identifiant plus souple (ainsi les demandes de changement de rendez-vous pour le contrôle des véhicules se font à l'aide du numéro de convocation, et non sur la base d'une authentification forte).

La voie choisie ici est donc à la fois législative et contractuelle, afin de réunir le meilleur des deux approches : comme il a été dit, la loi topique permet d'assurer à la fois la visibilité de la démarche étatique pour

²² <http://www.egov.ch/umsetzung/00881/00883/index.html?lang=fr>.

l'administré, tout en assurant une base juridique cohérente en matière de gouvernance et de qualité des prestations en ligne au sein de l'administration. C'est aussi semble-t-il la meilleure manière d'admettre ouvertement le principe général d'une délivrance des prestations publiques sous forme de e-démarches. Quant à la facette contractuelle, sous forme de CGU (les CGU actuelles allégées des points pris en charge par la loi), elle permet à la fois d'assurer une démarche pédagogique tout en responsabilisant le futur usager. La souplesse offerte par la gestion des versions permet également d'assurer un alignement bisannuel des CGU par rapport aux techniques adoptées.

Art. 7 Compte usager – Espace usager

La mise à disposition d'un espace usager dans le cadre de certaines e-démarches permet les échanges d'informations, souvent sous forme de transmission de documents, entre l'utilisateur et l'administration. L'espace usager est une prestation en soi permettant la délivrance de certaines e-démarches, d'où son traitement spécifique dans la loi. À travers son espace usager, le titulaire peut également mettre à jour les données personnelles collectées lors de son inscription et rattachées au compte usager, principe rappelé à l'article 7, alinéa 3 *in fine*.

Mais l'espace usager permet surtout à son titulaire d'autoriser la transmission ponctuelle de données personnelles d'un office à l'autre, dans le but d'obtenir la prestation qu'il a demandée, lorsque ce transfert n'est pas stipulé par la loi ou n'a pas été accepté à l'occasion de la validation de la demande.

L'utilisateur est rendu attentif au fait que l'espace mis à sa disposition est placé sous sa responsabilité, ce qui implique notamment qu'il ne confie pas son code d'accès à des tiers.

Enfin, l'article 7 garantit à l'utilisateur que ses brouillons restent confidentiels, autrement dit que l'administration s'interdit d'y accéder. Cela améliore considérablement le confort d'utilisation pour l'administré. Cette disposition est importante, raison pour laquelle il est préférable de l'insérer dans la loi plutôt que dans son règlement d'exécution. Faute de cela, l'administration serait juge et partie en ce qui concerne l'engagement de ne pas accéder aux brouillons, ce qui ne pourrait que diminuer la confiance des administrés quant au respect de ce principe.

Art. 8 Transversalité de l'information en ligne

La transmission de données d'un office à l'autre de l'administration suppose remplies les conditions des articles 35 à 38 e la LIPAD (par renvoi de l'art. 39, al. 1, lettre a LIPAD); l'article 35 alinéa 2, soumet la communication d'une donnée personnelle sensible soit à son absolue nécessité en vue de remplir une tâche expressément prévue par une loi, soit au « consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée ». C'est le souci d'obtenir ce consentement qui a poussé le programme AeL à informer l'utilisateur, avant validation d'une demande, des offices et des éventuels prestataires tiers appelés à intervenir dans la délivrance de la transaction requise. L'article 8 qualifie cette information et permet ainsi de garantir la légalité de la communication.

Art. 9 Représentation en ligne

La désignation des représentants et leur qualité doit pouvoir varier d'une prestation à l'autre, afin de limiter, pour certaines, le cercle des représentants aux seuls professionnels dûment formés pour ce rôle, par souci de protection de l'utilisateur, tout en ouvrant aux proches de l'utilisateur la possibilité d'effectuer à sa place les démarches les plus simples. Les qualités requises des représentants seront précisées dans le règlement d'application.

La notion de représentant dans le cadre des e-démarches ayant une incidence sur la procédure administrative, il est nécessaire pour certaines prestations de pouvoir la faire coïncider avec le cercle des représentants reconnus par la LPA. On peut également y voir un cas d'application du principe de « neutralité technologique » en vertu duquel le traitement d'une demande et les rapports entre intervenants que le droit de fond instaure doivent rester identiques, quelle que soit la technique (numérique ou papier) utilisée.

Chapitre III Aspects relatifs à l'administration

Art. 10 Données publiques ouvertes

L'administration en ligne va souvent de pair avec une valorisation des données publiques, en particulier de données géographiques ou environnementales, qui peuvent ainsi être communiquées aux administrés et aux entreprises de la place afin de leur permettre de leur ajouter à leur tour de la valeur et de se les réapproprier.

Il convient d'ancrer dans la loi les efforts de l'administration pour favoriser une politique d'ouverture des données publiques relevant du droit

cantonal. La définition des données publiques ouvertes (« *open government data* ») donnée à l'article 5 alinéa 1, lettre d, soit leur classification en données « publiques » et l'existence d'une licence spécifique (licence « *open data* ») associée à leur communication permet d'éviter toute ambiguïté. Elle reprend les caractéristiques retenues par la Confédération, elle aussi soucieuse de valoriser ses données publiques.

Il est essentiel que les données publiques ouvertes puissent être reprises par des particuliers ou par des entreprises afin de leur permettre de les enrichir à leur tour. Pour ce faire, les données publiques doivent être mises à disposition dans des formats standards et ouverts et la licence d'utilisation assortie à leur diffusion ne doit pas soumettre leur communication à des conditions trop lourdes. Dès lors que les données publiques ouvertes sont diffusées sous licence, l'octroi d'une licence (y compris « *open data* ») suppose le respect des conditions qu'elle contient; c'est la raison pour laquelle leur mise à disposition est qualifiée d'« ouverte et gratuite » plutôt que « libre et gratuite », afin d'éviter toute interprétation erronée. De même, l'expression « large réutilisation » a été préférée à celle de « libre réutilisation ».

La mise à disposition doit cependant respecter les éventuels droits d'auteur de tiers (le fait que les données soient produites par l'administration n'empêche par exemple pas qu'il puisse s'agir d'œuvres dérivées ou d'œuvres collectives, ou que leur diffusion soit soumise à une licence libre de type *Gnu Public Licence*), ainsi que la LIPAD. Elle doit également respecter les engagements contractuels de l'Etat : on pense par exemple à des accords de non-divulgaration. De manière plus générale, cette mise à disposition ne doit pas contrevenir à des intérêts publics ou privés prépondérants, comme le préconise par exemple l'article 10 LGéo (Loi fédérale sur la géoinformation – RS 510.62).

Il est parfois préconisé de classer les données produites par l'administration comme « publiques » par défaut, afin de favoriser une politique de mise à disposition des données publiques. Deux raisons au moins s'y opposent : d'une part, la directive relative à la classification des informations (EGE-10-12) impose que l'on fasse l'effort de classer les données de l'administration avant toute utilisation ou communication; d'autre part, une donnée personnelle ou confidentielle dont la classification n'est pas accessible ou qui n'aurait pas été arrêtée pourrait de bonne foi être diffusée comme s'il s'agissait d'une donnée ouverte, entraînant de lourds dommages, tels que violation de la LIPAD, fuite de données confidentielles ou encore perte de la confiance des administrés.

Art. 11 Conditions de délivrance des services en ligne

Les conditions de délivrance des services en ligne (art. 11) sont, du point de vue de l'administration, le pendant de ce que les conditions d'accès aux transactions en ligne (art. 6) sont pour l'administré.

La disposition instaure le principe d'équivalence entre les prestations au guichet telles que prévues par les lois de fond et les e-démarches, tout en rappelant les conditions de cette équivalence. Ces conditions donnent l'assurance, à l'administré notamment, que les principes édictés par la présente loi seront respectés à travers tout nouveau développement de l'AeL. Elles permettent une gestion des e-démarches comme des projets informatiques classiques par la DGSI.

Art. 12 Signature électronique

La seule disposition cantonale traitant à ce jour de la signature électronique est l'article 18A, alinéa 5, de la loi sur la procédure administrative (LPA – E 5 10) :

⁵ *Lorsque les parties et l'autorité utilisent la communication électronique, les exigences de la forme écrite et de la signature manuscrite posées par le droit cantonal ne s'appliquent pas.*

L'article 18A LPA a été adopté dans la mouvance de la dérogation autorisée à titre expérimental par l'article 69 LIPAD. Les communications électroniques visées par l'article 12 revêtent de leur côté un caractère général et transversal qui couvre tant la communication externe (entre le citoyen et l'Etat) que la communication interne (entre autorités). Les communications électroniques visent également la communication avec l'Etat en dehors de toute procédure à caractère décisionnel; elles englobent par exemple les simples échanges de courriels ou d'information avec un service de l'Etat, ou la transmission de formulaires à l'administré, tels ceux que délivre l'AFC; les communications électroniques peuvent aussi concerner la transmission de données entre offices de l'Etat en vue de traiter une demande. Il s'ensuit que les communications électroniques au sens de l'article 12 sortent clairement du champ d'application de la LPA, dont l'article 1, alinéa 1 précise qu'il concerne « les règles générales de procédure s'appliquant à la prise de décision par les autorités ».

La présente loi semble donc offrir le contexte idéal pour combler les lacunes existantes. En 2011, mandaté par le Centre des technologies de l'information (CTI), Stéphane Werly, alors professeur à l'Université de Neuchâtel, a rendu un avis de droit d'une centaine de pages intitulé « Les problématiques juridiques rencontrées dans le cadre de l'Administration fiscale cantonale en ligne, en matière de idossier, de signature électronique et

de notification électronique ». Ce rapport concluait à l'absence d'une disposition topique dans le droit cantonal pour que l'on puisse admettre l'équivalence de la forme écrite munie de la signature manuscrite et de la signature électronique, sans prétendre pour autant à l'impossibilité d'y parvenir. L'article 12 se propose de combler cette lacune.

Par souci de cohérence, il a été jugé préférable de reprendre dans le présent projet de loi l'esprit de l'article 18A, alinéa 5 LPA, qui se limite à supprimer les exigences de forme écrite s'agissant des échanges effectués en ligne, plutôt que de reprendre les exigences fédérales en matière de signature électronique posées par la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique, du 19 décembre 2003 (SCSE – rs/CH 943.03). La troisième option, consistant à poser des règles techniques de validité de la signature électronique propres à Genève, est à proscrire absolument, et nécessiterait l'adoption d'une loi spécifique. Le choix de la seconde option aurait pour sa part déjà imposé une rédaction plus complexe que l'alinéa 1 actuellement posé, telle que :

¹ À la condition de répondre aux conditions techniques et juridiques figurant dans la Loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique, du 19 décembre 2003 (SCSE – RS 943.03), la signature électronique qualifiée, basée sur un certificat qualifié émanant d'un fournisseur de services de certification reconnu au sens de la SCSE, est équivalente à la signature manuscrite dans le cadre des dispositions de droit administratif cantonal exigeant la forme écrite.

Il aurait été par ailleurs curieux de préconiser dans le présent projet de loi, applicable aux simples transactions en ligne, des conditions plus exigeantes que celles contenues dans la LPA, au vu du caractère formel propre aux lois de procédure.

La formulation de l'article 18A, alinéa 5 LPA a été modifiée, en ce sens que « les parties et l'autorité » font désormais place au seul « usager » : si celui-ci s'est inscrit sur le site Internet officiel de l'Etat et a conclu un contrat d'utilisation des transactions en ligne (art. 6, al. 1), les échanges électroniques entre l'utilisateur et les offices compétents à propos d'une de ses demandes seront exonérés des exigences de forme et de signature manuscrite qui pourraient être imposées par la loi de fond.

La LPA est toutefois réservée. Les articles 18A LPA (Communication électronique) et 46 LPA (Contenu et notification des décisions) continuent ainsi de s'appliquer aux notifications de décisions sujettes à recours (les autorisations de construire par exemple) et au dépôt de recours. Les règles applicables aux exigences de preuve de l'envoi du recours dans les délais impartis restent également celles propres à la LPA. C'est ainsi la LPA qui

peut autoriser l'usage d'un guichet sécurisé (de type Incamail) pour assurer la preuve des envois de type judiciaire.

Les autres lois de procédure ne sont *a priori* pas concernées, dans la mesure où la présente loi ne s'applique pas au pouvoir judiciaire. Pour prévenir le cas où le PJ déciderait d'appliquer la présente loi par voie conventionnelle (art. 2, al. 2), les autres lois de procédure sont toutefois elles aussi réservées.

L'article 12 ne permettra toutefois pas de signer par voie électronique les déclarations d'impôts, vu qu'elle concerne aussi l'IFD, qui relève du droit fédéral, d'autant plus que ce dernier n'autorise toujours pas à ce jour la signature électronique dans ce domaine.

Chapitre IV Organisation

Art. 13 Site Internet officiel de l'Etat

Lancé en 1995, le web de l'Etat compte aujourd'hui plus de 600 sites (et 30 000 pages sans compter les documents liés en format Acrobat [.pdf]) conçus en silos et reposant sur des technologies différentes. La charte web en vigueur date de 2006; elle est incompatible avec un accès aux sites de l'Etat via les nouveaux canaux numériques, en particulier les téléphones mobiles. Or, il est à noter que plus de 30% des consultations actuelles s'effectuent via un mobile, contre 5% seulement il y a quatre ans.

Par conséquent, l'Internet de l'Etat présente une offre à la fois hétérogène et lacunaire, tant au niveau des types de contenus que de leur qualité. Les différentes technologies (en majorité obsolètes) qui supportent les pages empêchent la mise en commun des prestations, services ou informations. Les développements spécifiques sont foison pour chacune des technologies utilisées. Ces développements sur mesure et *designs* spécifiques représentent un surcoût estimé à plus de 700 000 francs par an. La délégation du Conseil d'Etat à l'Internet a validé, le 14 janvier 2015, deux projets pilotes (portant sur les thématiques de l'emploi et de la population) qui illustrent une nouvelle structuration de l'information, une navigation et un graphisme simples et efficaces, à décliner à l'échelle de l'Etat. Il semble nécessaire d'ancrer dans le cadre de la présente loi, vu son caractère transverse et son implication dans l'accès aux e-démarches, le principe d'une harmonisation des pages Internet de l'Etat, ainsi que leur adaptation aux nouveaux supports.

Il s'agit de fournir, d'un côté, des prestations à l'utilisateur qui facilitent leurs contacts et démarches avec l'administration et, de l'autre, de fournir des outils à l'administration qui, grâce à l'interface Internet, faciliteront la gestion et le

traitement des démarches administratives. La plateforme Internet doit, grâce à une restructuration et une simplification des informations :

- faciliter la navigation entre ses différentes pages,
- être aussi l'occasion de faire évoluer la charte rédactionnelle et graphique,
- valoriser les informations, services et prestations de l'Etat.

La notion de portail est trop spécifique et pourra évoluer. C'est pour cela qu'il lui a été préférée, dans le présent texte, celle de site Internet officiel de l'Etat, indépendante du mode d'implémentation technique. L'expression « site Internet officiel de l'Etat » désigne le site de mise à disposition unique des services en ligne – à savoir les services produits par un office de l'administration – et de la communication institutionnelle en ligne. Cela suppose une harmonisation graphique et architecturale du site Internet de l'Etat et se révèle complémentaire des services en ligne en ce qu'il peut faciliter leur accès au citoyen. Il permet de présenter les informations et les prestations de l'Etat dans une logique de prestation et en fonction de thèmes, et non pas en fonction des cloisonnements de l'administration issus de son organisation interne. Il s'avère en cela le support idéal de l'administration en ligne.

Les départements restent toutefois libres d'organiser leur communication informelle comme ils l'entendent et par les canaux de leur choix, de manière à ne pas entraver l'action de leurs chargés de communication.

L'alinéa 2 reprend en partie les préoccupations de l'e-inclusion. L'e-inclusion vise à éviter autant que faire se peut la fracture numérique; elle vise l'accès aux prestations en ligne à tous, depuis la plupart des supports d'information utilisés quotidiennement par les usagers. Compte tenu des horaires où les guichets sont accessibles au public, les prestations en ligne permettent à ceux qui travaillent d'accéder plus facilement aux services de l'Etat et n'ont donc rien d'un luxe : d'où l'importance d'une garantie d'accessibilité. Il est toutefois difficile de garantir une accessibilité à tous, compte tenu de la disparité des installations des usagers. Aussi l'accessibilité est-elle partiellement limitée par l'expression « autant que possible », afin de maintenir la plus grande souplesse d'exécution possible. Elle conserve toutefois rang de principe. De plus, la plupart des usagers arrivent sur les services en ligne via un moteur de recherche; or Google a modifié son système de classement au printemps 2015 pour que les sites Internet qui ne proposeraient pas une interface adaptée aux différents supports mobiles (smartphones, tablettes...) soient pénalisés. L'e-inclusion assurera donc le maintien de l'accès aux e-démarches via ce moteur de recherche.

Art. 14 Système de gestion de la protection des données

La *gestion* de la conformité à la LIPAD se distingue du simple *contrôle* de cette conformité, de nature exclusivement réactive; elle nécessite la mise en place d'un système de gestion de la protection des données (SGPD). Il s'agit d'un système permettant notamment de mettre en lumière d'éventuelles non-conformités et d'apporter les correctifs nécessaires. Il présente l'avantage de pouvoir également contrôler la non-divulgaration des données que le Conseil d'Etat a décidé de considérer comme *confidentielles*, sans qu'il s'agisse pour autant de données personnelles. Tel est le cas par exemple de certaines données fiscales, ou encore du nom des serveurs de l'Etat. L'adoption d'un SGPD permet de mieux positionner les priorités et d'embrasser une vision plus vaste à partir d'une *analyse de la conformité* intégrant (mais sans s'y limiter) l'analyse des risques propres à la sécurité de l'information.

À l'échelle de la Confédération, le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) a développé tout un dispositif d'accompagnement aux organisations (tant privées que publiques) afin de répondre de manière concrète aux problématiques posées par la loi fédérale sur la protection des données (LPD). Ceci se traduit au sein de ces organisations par la mise en œuvre d'un SGPD. Pour en revenir au contexte genevois, les systèmes d'information et de communication (SIC) existant avant l'entrée en vigueur de la LIPAD, celle-ci a été prise en compte d'une manière différenciée et surtout généralement *a posteriori* par la plupart des acteurs. Il s'agit à présent, par la mise en place d'un SGPD, d'envisager dès la conception toute modification à venir d'un SIC à travers l'impact qui sera le sien en matière de protection des données, autrement dit de procéder à une évaluation de l'impact de la protection des données sur les SIC, démarche inverse et *proactive* par rapport à l'approche classique.

Le SGPD développé par le PFPDT part des principes défendus par la LPD; ceux-ci étant très semblables à ceux de la LIPAD, ces préconisations sont aisément transposables au contexte genevois et permettent de profiter des retours d'expérience du PFPDT. De plus, il convient de garder à l'esprit que l'AFC genevoise collecte les données fiscales relatives à l'IFD par délégation de la Confédération. Quant au Registre foncier, il doit transmettre ses données à la Confédération en vue d'une consolidation nationale, qui implique une *garantie de l'intégrité* des données ainsi transmises. L'administration genevoise doit donc *garantir* à la Confédération au regard de la LPD la protection des données personnelles ainsi collectées, et pourrait à l'avenir devoir le faire en application du SGPD mis en place par le PFPDT. L'administration genevoise aura, en l'adoptant à présent, anticipé une telle

obligation tout en s'assurant de souscrire dès maintenant aux principes de la LIPAD; avec cette mise en œuvre, elle se donne du même coup les moyens d'offrir aux administrés une véritable *garantie* en la matière, plus concrète et surtout moins illusoire que celle consistant en une garantie de principe du respect de la confidentialité. Or, la confiance est une condition essentielle du développement de l'administration en ligne. C'est pour cela qu'il est nécessaire d'inscrire dans la loi le principe du SGPD, dont le Conseil d'Etat mentionnait déjà l'importance dans son Rapport au Grand Conseil sur l'Administration en ligne sous l'angle de la LIPAD.

Le SGPD qui est en cours de réalisation au sein de l'administration genevoise inclut l'indice ICIA²³, mais ne s'y limite pas. La LIPAD exige en outre qu'une disposition légale justifie la transmission de données au sein de l'administration (« tâches légales », art. 35, al. 1 *in fine* LIPAD). Ce point suppose le contrôle de l'existence d'une telle disposition pour chaque transfert de données, en particulier pour chaque flux récurrent. Si cette justification des transferts de données a été respectée pour chacune des prestations mises en production par l'AeL, il s'avère nécessaire à l'avenir de rassembler les bases légales justifiant chaque transfert de données d'un service à l'autre de l'administration cantonale, dès lors que cette exigence ne s'impose pas seulement en cas de transmission à un tiers. Cette vérification est celle qui nécessite le plus important effort d'organisation au sein de l'administration. En outre, il est nécessaire d'inventorier les transferts de données récurrents au sein de l'administration dans une seule base de données, afin de pouvoir suivre le parcours de ces données d'un département à l'autre. C'est ce qui justifie avant tout le caractère transversal d'un tel outil, et le rôle que la DGSI est appelée à jouer dans son implémentation, sans pour autant limiter les prérogatives et responsabilités des maîtres de fichiers.

En vue d'alimenter cette base de données, et pour éviter les doublons dans les saisies, il pourrait être profitable de s'entendre avec le PPDT sur la réorganisation de son catalogue des fichiers « Catfich »²⁴, afin que les déclarations qu'il rassemble puissent permettre sa mise à jour automatique.

Chapitre V Responsabilités

Art. 15 Responsabilité de l'Etat

Il importe de limiter la responsabilité de l'Etat dans le cadre des e-démarches et de ne pas régler cette question par les seules CGU comme

²³ Information Confidentiality Impact Assessment.

²⁴ Catalogue des fichiers, dont la tenue est exigée par l'art. 43 LIPAD.

c'est le cas actuellement. Les e-démarches peuvent en effet ouvrir des cas de responsabilité propres, tels que les risques de défaut de service, bien qu'ils soient sans commune mesure avec ceux qui verront le jour lorsque le pouvoir judiciaire décidera d'ouvrir les procédures contentieuses au mode de résolution numérique.

Après avoir renvoyé à la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (LREC), les principaux cas de risques propres aux e-démarches sont évoqués pour renforcer cette limitation de principe. Une exonération de responsabilité spéciale couvre les données publiques ouvertes.

Art. 16 Responsabilité de l'utilisateur

La responsabilité de l'utilisateur (art. 16) est évoquée en regard de celle de l'Etat (art. 15). Elle concerne avant tout les transactions en ligne nécessitant l'acceptation des CGU ou des CGV. L'ancrage de la responsabilité de l'utilisateur dans le respect des règles de sécurité évoquées dans les CGU et les CGV permet une mise à jour efficace et rapide de ces règles en cas de besoin. La responsabilisation des utilisateurs est renforcée du fait qu'ils sont tenus d'accepter expressément ces CGU et ces CGV pour s'inscrire aux transactions en ligne en question (« *click-wrap license* »).

Dans la mesure où les consignes d'utilisation et de sécurité figurant dans les CGU et les CGV mettent en garde l'utilisateur contre les conséquences d'une transmission de son identifiant et de son code personnel à un tiers et l'enjoignent à assurer sa stricte confidentialité, il s'ensuit que l'Etat doit pouvoir partir du principe que les actes commis sous couvert de son identifiant lui sont imputables.

Art. 17 Responsabilité du représentant de l'utilisateur

Cette disposition traite de la responsabilité propre du représentant et complète l'article 16. Il y est renvoyé aux règles ordinaires.

Chapitre VI Dispositions finales et transitoires

Art. 18 Dispositions d'application

La présente loi doit être complétée par un règlement d'application, en raison notamment de la complexité de l'organisation qui reste à préciser en vue d'assurer une gouvernance cohérente et appropriée des e-démarches ainsi que leur mise en conformité à la loi (LIPAD, LFisc, droit d'auteur).

Vu le champ à traiter, la loi énumère les point principaux que ce règlement devra couvrir.

Art. 19 Entrée en vigueur

Vu les rapports tant du préposé cantonal, de la commission consultative en matière de protection des données que du Conseil d'Etat au Grand Conseil en application de l'article 69, alinéa 8 LIPAD, qui tous trois constatent que l'administration en ligne n'a pas eu recours aux dérogations autorisées par l'article 69 LIPAD, il ne semble pas nécessaire que la présente loi prenne le relais de ces dérogations. Il semble préférable de laisser le Conseil d'Etat déterminer la date d'entrée en vigueur de la loi, afin de pouvoir la faire coïncider avec celle de son règlement d'application.

Art. 20 Modification à une autre loi

L'article 11 rend nécessaire l'abrogation de l'article 18A, alinéa 4, lettre a, de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10), puisque ce dernier reposait sur le principe antinomique d'énumération exhaustive des prestations pouvant être rendues en ligne. En outre, ces prestations excédaient le plus souvent le contexte de la stricte procédure administrative.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Avis du préposé cantonal lorsque le projet d'acte législatif a un impact en matière de transparence ou de protection des données personnelles (art. 56, al. 2, lettre e, et al. 3, lettre e, A 2 08 (LIPAD))*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi sur l'administration en ligne

Projet présenté par le département de la sécurité et de l'économie

<i>(montants annuels, en mios de F)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	dès 2022
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

26.5.2015



Dominique RITTER
DIRECTEUR DU SERVICE FINANCIER



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence

Projet de loi sur l'administration en ligne

Avis du 2 juin 2015

Mots clés: projet de loi, administration en ligne, protection des données, transparence

Contexte: Par courriel du 16 mai 2015, M. Bernard Taschini, Secrétaire général adjoint du Département de la sécurité et de l'économie (DSE) a soumis pour avis au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après: PPDT) un projet de loi sur l'administration en ligne. Un premier avis a été rendu le 21 mai 2015. Au vu de modifications apportées au projet, le DSE a sollicité par courriel du 22 mai 2015 un nouvel avis.

Bases juridiques: art. 56 al. 2 let. e et 56 al. 3 let. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

Cadre général

Suite au lancement de l'Administration en ligne (AeL), la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08) a été modifiée par l'adoption, le 24 septembre 2010, de l'art. 69 "Disposition expérimentale relative à l'administration en ligne". Cette norme permet à l'AeL de déroger exceptionnellement aux art. 35 à 41 LIPAD, soit les principes régissant le traitement des données personnelles¹. Conformément aux buts énoncés à l'art. 69 al. 5 LIPAD, cette disposition expérimentale devait permettre d'éviter d'éventuelles entraves au lancement de l'AeL et de déterminer les limites découlant des contraintes techniques et opérationnelles de l'administration. Comme mentionné à l'art. 69 al. 7 LIPAD, les effets de ces dérogations prendront fin le 31 décembre 2015. A ce titre, le rapport intermédiaire du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence transmis au Grand Conseil fin 2013 relevait que l'expérience avait montré que les dérogations prévues par l'art. 69 LIPAD n'avaient finalement pas été utilisées.

Dans son rapport final sur l'AeL², le PPDT relevait notamment:

L'impact des nouvelles technologies et leurs retombées en matière de protection du droit à la vie privée doivent être contrôlés en permanence. L'approche AeL nécessite la mise à niveau des lois et des règlements en relation avec l'usage des TIC.

Des mesures doivent également être mises en place afin de renforcer la culture de la sécurité et de la protection des données personnelles. Cette culture repose d'abord sur la sensibilisation et la responsabilisation de toutes les parties prenantes, que cela soient les émetteurs des services (les membres de la fonction publique) ou les destinataires de ces services (les citoyens et les entreprises), et sur le respect des règles de bonne pratique, en distinguant

¹ Cette dérogation ne constituait pas un blanc-seing et devait n'être utilisée qu'en cas de nécessité. Ce principe a été souligné par le PPDT, sous son ancienne autorité, dans sa prise de position du 28 octobre 2011, "Mise en œuvre de l'art. 69 LIPAD selon le PPDT dans le cadre de l'Administration en ligne" (http://www.ge.ch/ppdt/doc/documentations/PPDT_Prise_de_position_2011_1_013_Art_69_LIPAD_mise_en_oeuvre_selon_PPDT_V.pdf, consulté le 27 novembre 2014).

² Rapport du Préposé cantonal sur l'administration en ligne (AeL), du 21 décembre 2014, RD 1073.

clairement la protection des données personnelles et de la vie privée d'une part, et la sécurité informatique, d'autre part.

Des programmes de sensibilisation et de formation doivent être déployés pour permettre aux usagers de bien assimiler les risques émergeant et les maîtriser en tout temps, en plus du respect des obligations légales telles qu'inscrites dans la législation.

Les mécanismes mis en œuvre doivent être définis de telle manière qu'ils soient suffisamment souples et/ou adaptables face à l'évolution rapide des technologies. Cet assouplissement du corpus législatif ne règle toutefois pas pour autant tous les problèmes d'application des lois, d'autant plus que si les processus administratifs existant sont lourds et complexes, ils ne seront pas facilement adaptés lors de l'introduction des nouvelles technologies.

Finalement, l'AeL doit favoriser une approche où les TIC et les règles organisationnelles mises en œuvre réduisent au minimum les possibilités de violation du droit à la vie privée. Ainsi, plutôt que de contrôler toute violation éventuelle, il est indispensable de prendre les mesures adéquates afin que ces éventualités ne puissent simplement pas survenir.

Sur la base des deux rapports (intermédiaire et final) qu'il a eus à rédiger, le PPDT recommandait :

- D'introduire une disposition, par exemple dans la LIPAD, réglant la question de la responsabilité des acteurs, notamment concernant notamment les "transferts en chaîne" de données personnelles;
- Dans le cas où le législateur déciderait d'ancrer l'AeL dans une loi spécifique, de s'assurer que la question de la responsabilité renvoie à une disposition dont le champ d'application est le même que celui de la LIPAD. Dans le cas contraire, il ne serait pas exclu que, dans le cadre d'une prestation, tant cette loi spécifique que la LIPAD, voire encore la LPD, soient susceptibles de s'appliquer concurremment, sans qu'il soit aisé de trancher;
- De poursuivre la mise en œuvre d'un SGPD sur le modèle du Préposé fédéral, piloté par la DGSJ;
- D'informer davantage les collaborateurs concernés sur la LIPAD - notamment via le *Code de bonne pratique pour le système de gestion de la protection des données* rédigé en collaboration avec la DGSJ dans l'esprit pédagogique d'un "mode d'emploi" et sur la possibilité de contacter les responsables LIPAD départementaux.

Commentaire du projet de loi sur l'administration en ligne

Dans le très bref délai qui lui a été imparti, le Préposé cantonal fait part des quelques remarques suivantes au sujet du projet de loi qui est porté à son attention, en se concentrant principalement sur les aspects qui touchent la LIPAD.

En premier lieu, le Préposé cantonal prend note de la volonté de créer un cadre juridique spécifique pour l'administration en ligne, quand bien même aucun problème avec les principes de protection des données n'a été décelé. A cet égard, l'art. 18A LPA constitue effectivement une disposition de procédure administrative au sens strict, ne couvrant pas la communication électronique avec l'Etat en dehors de toute procédure à caractère décisionnel.

Chapitre I Dispositions générales

Le Préposé cantonal estime que les art. 1 (buts) et 2 (champ d'application) pourraient ne constituer qu'une seule disposition, rédigée de manière plus succincte.

Le Préposé cantonal a bien compris la volonté de limiter le champ d'application de la loi à la seule administration cantonale (petit Etat). Or, la LIPAD s'applique aussi à d'autres entités

telles que les communes, les établissements et corporations de droit public cantonaux, communaux ou intercommunaux. La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas pertinent que certaines des dispositions du projet soient également applicables aux autres entités soumises à la LIPAD.

S'agissant de l'art. 3 (coordination), il serait judicieux de prévoir dans le règlement qu'édictera ultérieurement le Conseil d'Etat avec qui la coordination s'effectuera (PPDT, responsables LIPAD, etc.).

L'art. 4 al. 3 semble superflu, les coûts de prestation relevant de dispositions d'exécution. Au surplus, la remise de documents par voie électronique peut être gratuite (art. 28 al. 7 LIPAD et 24 al. 1 RIPAD).

Le Préposé cantonal est d'avis que certaines définitions contenues dans l'art. 5 sont inutiles (transaction en ligne, gouvernance, etc.). La définition du terme "usager" ne paraît pas indispensable, la lecture du texte nous enseignant que toute personne physique ou morale, de droit public ou de droit privé, est considérée comme un usager potentiel. Il est d'ailleurs peu commun qu'une loi contienne tant de définitions.

D'autres notions pourraient, par ailleurs, être intégrées dans des dispositions spécifiques à chacun des thèmes (par exemple la définition de services en ligne pourrait prendre place à l'art. 6, celles de compte usager et espace usager à l'art. 7, celle de données publiques ouvertes à l'art. 10).

Par ailleurs, le Préposé cantonal se demande si le fait de définir le terme de "confidentiel" est bien opportun. Parler de confidentialité (litt. b) en relation avec la LIPAD, qui consacre la règle de la transparence, constitue une source de confusion.

Chapitre II Relations avec les usagers

L'art. 6 al. 1 prévoit une procédure d'enregistrement lourde. A contrario, dans les autres cas, cela signifie qu'elle est facilitée.

L'art. 9 al. 1 est inutile, au vu de la formulation de l'al. 2.

Chapitre III Aspects relatifs à l'administration

Le Préposé cantonal relève qu'au niveau de la Confédération, Opendata.admin.ch est un portail pilote mettant à disposition, de manière centralisée, les données ouvertes, soit librement accessibles, de l'administration publique (Open Government Data, OGD). Le portail pilote est exploité dans le cadre du projet OGD Suisse; il est ouvert aux données de toutes les institutions publiques fédérales, cantonales et communales. Sur le portail pilote, les services participants des autorités proposent une partie de leurs données déjà librement accessibles. Le Conseil fédéral a adopté la stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse le 16 avril 2014. L'une des mesures de cette stratégie consiste à mettre en place un portail OGD national en se fondant sur les expériences acquises dans le cadre du portail pilote. A Genève, la loi relative au système d'information du territoire à Genève du 17 mars 2000 (LSITG; RSGe B 4 36) constitue la base de l'Open data, s'agissant des données géographiques.

L'art. 10 al. 3 ne paraît pas indispensable, car il semble évident que la mise à disposition de données publiques doit respecter le droit en vigueur.

Art. 14 Système de gestion de la protection des données

Le Préposé cantonal salue l'instauration d'un système de gestion de la protection des données, inconnu du cadre juridique genevois à ce jour, pour l'administration en ligne. Pour rappel, le législateur fédéral a introduit en 2006 une nouvelle disposition – l'art. 11 reproduit ci-après – dans la loi fédérale sur la protection des données qui vise à encourager les procédures de certification aussi bien des processus d'exploitation et des structures d'organisation (certification de la protection des données) que des systèmes techniques d'informatique ou de programmes, c'est-à-dire de produits. Lorsqu'il a été constaté dans le

cadre d'une procédure de certification que les normes légales et techniques ont été respectées, un label de qualité de la protection des données est attribué.

Art. 11 Procédure de certification

1 Afin d'améliorer la protection et la sécurité des données, les fournisseurs de systèmes de logiciels et de traitement de données ainsi que les personnes privées ou les organes fédéraux qui traitent des données personnelles peuvent soumettre leurs systèmes, leurs procédures et leur organisation à une évaluation effectuée par des organismes de certification agréés et indépendants.

2 Le Conseil fédéral édicte des dispositions sur la reconnaissance des procédures de certification et sur l'introduction d'un label de qualité de protection des données. Il tient compte du droit international et des normes techniques reconnues au niveau international.

Le Préposé fédéral a développé un dispositif d'accompagnement aux organisations (privées et publiques) afin de répondre de manière concrète aux problématiques posées par la LPD. Il a rédigé à cet égard des "Directives sur les exigences minimales qu'un système de gestion de la protection des données doit remplir" (18 mars 2014)³. Ces nouveaux principes ont également fait l'objet d'une annexe aux directives (du 15 avril 2014) comportant un code de bonne pratique pour la gestion de la protection des données.

La question devrait être posée au législateur de savoir si de tels systèmes de gestion de la protection des données ne devraient pas aussi être introduits à Genève pour l'ensemble des institutions publiques soumises au champ d'application de la loi, soit également aux communes et aux établissements ou corporations de droit public.

Le Préposé cantonal remercie le Département de la sécurité et de l'économie d'avoir soumis à son attention le projet de loi sur l'administration en ligne et se tient à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe

³ Ou Directives sur la certification de l'organisation et de la procédure.