



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Fehler! Unbekannter Name für Dokument-Eigenschaft. Fehler!
Unbekannter Name für Dokument-Eigenschaft.**

Fehler! Unbekannter Name für Dokument-Eigenschaft. Fehler!
Unbekannter Name für Dokument-Eigenschaft.
Fehler! Unbekannter Name für Dokument-Eigenschaft.

Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités

Rapport sur les résultats de la consultation

Berne, le 30 octobre 2019

Table des matières

1. Contexte.....	3
2. Objet.....	4
3. L'avant-projet dans son ensemble.....	5
4. Résultats détaillés de la consultation.....	9
4.1 Instances habilitées	9
4.2 Protection des données.....	11
4.3 Analyse des risques et gestion des répertoires des bases de données.....	13
4.4 Émoluments.....	14
4.5 Dispositions pénales.....	15
4.6 Autres demandes	16
Anhang / Annexe / Allegato	17

1. Contexte

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités le 7 novembre 2018. La procédure a pris fin le 22 février 2019.

Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières nationales de l'économie, ainsi que d'autres organisations et organes d'exécution intéressés ont été invités. Sur les 58 destinataires de la consultation, 41 ont remis une réponse au Département fédéral de l'intérieur. Tous les cantons ont participé à la consultation. Parmi les treize partis politiques invités, cinq se sont prononcés, parmi lesquels un a renoncé explicitement à prendre position. En outre, 26 avis provenant de différents acteurs ont été reçus. En tout, 67 prises de position ont été évaluées. La liste des participants invités ou spontanés figure en annexe.

Les participants à la consultation se sont exprimés librement sur l'avant-projet de loi et le rapport explicatif, aucune question ne leur ayant été posée.

	Participants invités	Avis reçus
Cantons	26	26
Conférence des gouvernements cantonaux	1	0
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	13	5
Associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne	3	2
Associations faîtières nationales de l'économie	8	4
Autres organisations et organes d'exécution	7	4
Autres participants	-	26
Total	58	67

Le présent rapport résume les résultats de la procédure de consultation. Conformément à l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale sur la procédure de consultation et à l'art. 16 de l'ordonnance y relative, toutes les prises de position officielles et spontanées peuvent être consultées sur le site Internet de l'OFAS¹.

¹ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/gesetzgebung/vernehmlassungen/vernehmlassung-systematische-verwendung-ahv-nummer-ahvg.html>

2. Objet

À ce jour, le numéro d'assuré AVS (NAVS) a pour objectif de faciliter le traitement des informations concernant les cotisations et le calcul des prestations de l'AVS et des assurances sociales en lien avec elle. Il est également utilisé comme identificateur de personne en dehors de l'AVS. Lors de l'introduction du nouveau numéro AVS non parlant à treize chiffres en 2008, les conditions de son utilisation systématique avaient été précisées. Depuis lors, l'utilisation systématique du NAVS en dehors de l'AVS est autorisée seulement à certaines conditions. Elle l'est, d'une part, pour les services et les institutions chargés de l'exécution du droit cantonal dans un domaine lié aux assurances sociales. Elle l'est, d'autre part, si une disposition spécifique d'une loi spéciale fédérale ou cantonale l'autorise en définissant le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés. Cela permet dans chaque cas le contrôle démocratique.

Dans le traitement des données, l'utilisation systématique du NAVS permet de mettre à jour des attributs personnels de manière automatique, précise et rapide en cas de changement d'état civil. Cela garantit la qualité des données contenues dans les registres d'utilisateurs et évite les confusions administratives entre dossiers personnels qui occasionnent beaucoup de travail. En outre, elle augmente l'efficacité de l'administration. Depuis la mise en place des nouvelles règles en 2008, la numérisation des activités administratives s'est grandement étendue et l'utilisation systématique du NAVS s'est beaucoup développée.

Si les dispositions actuelles de la loi fédérale sur l'AVS prévoient une telle utilisation par les autorités, elles la soumettent à des conditions qui ne sont pas toujours faciles à remplir. Ce sont avant tout les cantons qui demandent l'utilisation du NAVS comme identificateur de personne univoque par les autorités fédérales, cantonales et communales. L'objectif du projet est de créer les conditions permettant aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes d'utiliser systématiquement le NAVS en vertu d'une autorisation générale, sans avoir besoin à cette fin d'une disposition spécifique dans une loi spéciale pour chaque nouvel usage. Par ailleurs, les organisations et les personnes qui, sans avoir le caractère d'une autorité, sont chargées par la loi de remplir des tâches administratives auront elles aussi le droit d'utiliser systématiquement le NAVS, pour autant qu'une disposition le prévoit dans la loi spéciale concernée. Par contre, l'utilisation systématique du NAVS à des fins purement privées restera exclue. Il devra toutefois rester possible de prescrire dans les lois spéciales, à des fins particulières, des identificateurs sectoriels en lieu et place du NAVS. En ce sens, le législateur conserve sa liberté d'organisation. De plus, le projet accorde toute l'importance requise à la garantie de la protection des données et de la sécurité de l'information.

3. L'avant-projet dans son ensemble

La majorité des participants se prononce sur le principe en faveur de l'avant-projet de modification de la LAVS. Elle salue la simplification de la procédure permettant à toutes les autorités d'utiliser le NAVS de manière systématique tout en facilitant le développement de la stratégie suisse de cyberadministration. Si tous les participants se montrent soucieux de la protection des données, plusieurs d'entre eux précisent toutefois que les effets positifs ne doivent pas être annulés par de nouvelles tâches administratives. D'autres participants considèrent que les risques d'atteinte à la protection des données ne sont pas suffisamment circonscrits et rejettent la mesure proposée.

Approbation générale

Identification correcte, simplification des processus et efficience

Tous les cantons - sauf **AR** - saluent la solution proposée qui favorise l'amélioration des processus administratifs et leur efficience. **BL** et la **CDF** soulignent que le projet concorde avec les décisions prises en 2006 par le Conseil fédéral et le législateur dans le cadre de l'harmonisation des registres officiels de personnes. À l'époque, le Conseil fédéral avait clairement insisté sur le fait que le NAVS non portant à treize chiffres pouvait être utilisé comme identificateur de personne universel, intention qui a bénéficié d'un large soutien politique également lors de la consultation. **FR** confirme que le projet répond à un souhait exprimé depuis plusieurs années par les cantons. **GE** est favorable à une extension sécurisée de l'utilisation systématique du NAVS, qui permettrait de répondre aux desiderata exprimés par les autorités de la Confédération, des cantons et des communes de pouvoir utiliser davantage cet identifiant dans l'accomplissement de leurs tâches légales. **GL** est favorable à une disposition légale qui servira d'autorisation générale à utiliser le NAVS de manière systématique. Pour **LU**, l'utilisation systématique du NAVS répond à un besoin manifeste des administrations cantonales et contribue à simplifier leurs procédures. **OW** estime également que le projet permettra d'alléger les charges administratives des autorités, d'accroître leur efficience et de réduire les sources d'erreur. **VS** considère qu'une utilisation systématique, mais contrôlée du NAVS permettra d'améliorer l'efficience des processus administratifs sans accroître la vulnérabilité des systèmes d'information de la Confédération, des cantons, des communes, ni les risques d'abus. **SO** souligne que, clairement, le NAVS ne doit pas être interprété comme un code d'utilisateur donnant accès à toutes les données personnelles. Par définition, l'authentification pour accéder à un système informatique ne peut pas reposer sur le NAVS, car celui-ci n'entre d'aucune manière dans le processus d'authentification. De ce fait, l'utilisation systématique du NAVS n'entraîne aucune entorse à la protection des données, puisque le numéro permet d'identifier de manière univoque et fiable une personne sans pour autant permettre de tirer des conclusions sur ses caractéristiques personnelles. **UR** apprécie le fait que le NAVS permette aux autorités d'identifier facilement et correctement les personnes résidant en Suisse et d'échanger les données à tous les échelons, pour autant qu'une base juridique l'autorise pour l'accomplissement de tâches publiques. Les erreurs lors de la saisie d'une identité ou de l'attribution de données resteront rares. **Plusieurs cantons** et la **CDF** rejettent par ailleurs explicitement l'introduction de numéros sectoriels d'identification. **BL** et la **CDF** rappellent qu'en 2006, cette solution avait été jugée trop compliquée à mettre en œuvre et donc inapplicable. Selon **SO**, la mise en place de divers identificateurs sectoriels occasionnerait un surcroît de travail considérable au niveau des systèmes informatiques, mais aussi pour les mesures de sécurité, ce qui conduirait finalement à accroître les risques en termes de sécurité des données.

Deux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale sur les cinq qui ont exprimé un avis se montrent favorables au projet. Le **PLR** soutient la proposition de modification de la LAVS qui permet de clarifier le rôle et l'utilisation du NAVS. Selon lui, cela doit permettre aux autorités tant fédérales que cantonales et municipales d'identifier plus efficacement la personne concernée ; la plus-value apportée pour les citoyens et les citoyennes est donc significative, car le NAVS permet une identification claire et précise de l'individu. Le **PBD** fait remarquer que, depuis l'introduction du NAVS non parlant à treize chiffres, la numérisation a progressé très rapidement, ce qui se traduit par une forte expansion de son utilisation en dehors de l'AVS. De ce fait, il semble judicieux de vouloir étendre les possibilités d'utiliser le NAVS de manière systématique. N'ayant aucune réserve sur le principe, l'**UDC** a renoncé à prendre position.

Les **organisations faîtières nationales des communes et des villes** approuvent expressément l'orientation du projet de révision. L'**UVS** notamment se félicite du fait que l'utilisation systématique du NAVS améliorera la qualité des données des registres d'utilisateurs, simplifiera les processus internes et améliorera la coopération entre les autorités augmentant ainsi la rentabilité.

Travail.Suisse adhère à l'objectif qui consiste à créer des processus efficaces excluant les risques de confusion. L'organisation demande cependant que les données personnelles soient protégées en tout temps contre tout accès non autorisé. Elle considère que le projet de loi tient compte de ces deux préoccupations.

La **CCCC** et l'**ACCP** ainsi que **eCH**, **eGov-Schweiz**, **eHealth**, la **FER**, la **Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse**, **H+**, **santésuisse**, la **SSPH+** et **Santé publique suisse** soutiennent le projet de loi.

Développement de la stratégie suisse de cyberadministration

Selon **AI**, **FR**, **GE**, **JU** et **NW**, la solution retenue est susceptible de faciliter le développement de la cyberadministration à tous les niveaux. De l'avis de **ZH**, l'orientation du projet de loi s'aligne sur la stratégie suisse de cyberadministration définie par l'organisation interfédérale E-Government Suisse. **GL** soutient les efforts déployés par la Confédération en matière de cyberadministration (administration en ligne). Le canton considère que l'adoption de bases légales au niveau fédéral lui permettra de faire progresser rapidement sa stratégie numérique. **BL**, **BS** et la **CDF** sont d'avis que le projet de loi instaure une base décisive en vue d'une mise en œuvre efficace et de qualité de la cyberadministration. **SO** mentionne aussi que le projet satisfait un objectif important et urgent de la stratégie de cyberadministration.

L'**UVS** estime que l'utilisation systématique du NAVS et l'identification électronique (e-ID) sont des éléments déterminants pour l'avancement de la cyberadministration. Il est particulièrement judicieux d'utiliser cet identificateur de personne unique, disponible dans toute la Suisse, en particulier pour l'exécution des différents services de cyberadministration dans le cadre de la stratégie en question.

Selon l'**ACCP**, il est raisonnable d'autoriser toutes les autorités fédérales, cantonales et communales à utiliser systématiquement le NAVS à des fins d'identification compte tenu de la numérisation progressive et en vue d'une mise en œuvre réussie de la stratégie suisse de cyberadministration. Du point de vue d'**eGov-Schweiz**, l'utilisation optimale des instruments de cyberadministration, notamment dans la collaboration entre autorités, fait partie des objectifs.

Maîtrise de la gestion des risques et de la charge administrative

Pour **AI, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW** et la **CCCC**, il faut incontestablement évaluer les risques possibles ou supposés compte tenu des avantages d'une utilisation systématique du NAVS. Ces participants estiment que les autorités doivent prendre les mesures nécessaires pour minimiser les risques. Ils soulignent toutefois que les avantages, et notamment la réduction du travail grâce aux simplifications techniques, ne doivent pas être neutralisés par l'introduction de nouvelles tâches administratives.

Réserves

Le **PS** n'est pas fondamentalement opposé à une simplification de l'utilisation systématique du NAVS par les autorités, mais il demande que certaines dispositions concernant la protection des données et la sécurité de l'information soient maintenues dans l'avant-projet du Conseil fédéral ou qu'elles y soient ajoutées. Il comprend que les autorités fédérales, cantonales et communales souhaitent simplifier l'usage systématique du NAVS pour des raisons d'efficacité. Il souligne cependant qu'une telle simplification engendrerait des risques notables pour la protection des données. Par conséquent, il souhaite que la protection des données prévue dans le projet soit encore renforcée.

L'**USS** émet des réserves quant à la modification de loi proposée et suggère que la solution fondée sur une architecture de données sectorielle qui avait été explicitement rejetée dans le rapport explicatif soit néanmoins examinée plus en détail (éventuellement l'introduction d'identifiants sectoriels comme solution de rechange). Si l'utilisation systématique du NAVS était néanmoins approuvée et introduite avec l'architecture informatique actuelle, elle devrait au moins être soumise à une procédure d'autorisation.

L'**AVIVO** craint que l'extension de l'utilisation du NAVS n'ouvre la voie pour une introduction ultérieure d'un identificateur fédéral à vie pour tous les habitants de Suisse. Sans rejeter expressément l'avant-projet, la **FMH** défend la solution retenue pour le dossier électronique du patient et plaide pour l'introduction de numéros sectoriels.

Rejet

AR constate que l'administration a intérêt à utiliser un identificateur de personne adéquat et le plus simple possible, mais que le préposé à la protection des données a raison de pointer du doigt les risques pouvant en découler. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, **AR** rejette le projet mis en consultation et demande qu'il soit à nouveau soumis à la Commission des affaires juridiques du Conseil national à la lumière des conclusions tirées au sujet du postulat 17.3968 « Concept de sécurité pour les identifiants des personnes ».

Les **Verts** s'opposent à la modification proposée, car les risques en termes de protection des données seraient trop élevés. Ils ne remettent pas en question l'utilisation du NAVS pour la gestion des assurances sociales, mais l'extension de cette utilisation. Selon eux, plus le NAVS fait l'objet d'une utilisation large, plus le risque d'abus des données augmenterait. Il aurait souhaité que l'option avec plusieurs numéros sectoriels soit davantage approfondie et privilégiée.

Le **Parti pirate** s'oppose à l'utilisation systématique du NAVS en tant qu'identificateur par toutes les autorités, car il la considère comme un très grand danger. Il demande donc que soit renoncé à toutes les adaptations de la loi prévues. À son avis, l'avant-projet présente une appréciation insuffisante des risques concernant la protection des données.

Les **organisations patronales invitées** rejettent le projet en l'état. Un poids trop grand serait donné à l'administration. L'**UPS** n'est pas fondamentalement opposée à l'introduction d'un numéro d'identification personnel utilisable de manière générale, mais rejette la plupart des dispositions de mise en œuvre proposées. Les avantages que le Conseil fédéral énumère dans le rapport explicatif ne l'emportent pas sur les risques pour la protection des données et la sécurité de l'information. Il vaudrait mieux envisager la création d'un nouveau numéro d'identification personnel. L'**USAM** fait remarquer qu'en son temps, le législateur avait délibérément décidé de subordonner l'utilisation du NAVS en dehors de l'AVS à l'existence d'une base juridique expresse. L'USAM trouve cette exigence toujours pertinente. C'est la raison pour laquelle elle accueille le projet de loi avec scepticisme et le rejette sous sa présente forme. Quant au **CP**, l'habilitation générale des autorités à utiliser systématiquement le NAVS le laisse particulièrement sceptique, car le projet ne donnerait pas de gage suffisant en matière de protection des données.

Privatim fait remarquer que le projet de loi n'apporte aucune plus-value aux cantons, alors qu'il augmente les risques pour les droits personnels des citoyennes et des citoyens en ce qui concerne la protection des données. En particulier dans le cadre des projets de numérisation des administrations publiques, Privatim estime nécessaire de créer un cadre clair pour l'utilisation du NAVS, qui tienne équitablement compte des aspects juridiques, organisationnels et techniques, mais considère que le projet présenté ne le fait que partiellement.

Droitsfondamentaux.ch constate que le NAVS a été créé pour la gestion de la sécurité sociale et qu'il faudrait qu'il en reste ainsi à l'avenir. L'organisation s'oppose résolument à une utilisation plus étendue de cet identificateur.

APF Suisse continue de rejeter l'utilisation systématique du NAVS pour des raisons de protection des données et à cause du risque d'utilisation abusive.

4. Résultats détaillés de la consultation

4.1 Instances habilitées

À quelques exceptions près, les participants à la procédure de consultation acceptent que les autorités de la Confédération, des cantons et des communes puissent à l'avenir être en droit d'utiliser systématiquement le NAVS. Les participants approuvent également la possibilité pour le législateur de déclarer l'utilisation du NAVS inadmissible dans certains domaines et de prescrire à la place le recours à d'autres identificateurs de personne.

Liste des instances habilitées

De manière générale, les participants approuvent la liste des instances habilitées. Quelques-uns demandent que des instances supplémentaires soient habilitées à utiliser le NAVS pour certaines tâches. En outre, la modification rédactionnelle suivante a été clairement demandée par de nombreux participants : **AG, AR, GR, SH, SO, TG, UR, ZH** et l'**USAM** sont d'avis que l'expression « au sens du droit cantonal » est trompeuse et qu'il faut donc la supprimer. **Privatim** demande qu'en comparaison du rapport explicatif, le message soit clarifié dans la mesure où les cantons doivent à l'avenir aussi disposer d'une base (formelle) dans une loi spéciale pour pouvoir utiliser systématiquement le NAVS (comme c'est le cas actuellement pour l'utilisation du NAVS en dehors des domaines régis par le droit fédéral). **VD** et l'**AVIVO** constatent qu'il est mentionné clairement dans le rapport explicatif que l'utilisation du NAVS par les communes serait possible si une base cantonale le prévoyait, ce qui devrait donc être aussi clairement dit dans la loi. **GR** propose de mentionner à l'art. 153c, al. 1, let. a, ch. 3, non seulement les unités des administrations communales, mais aussi les « unités supracommunales ». **NW** propose d'adopter le libellé suivant : « les unités des administrations cantonales et communales ainsi que les institutions de droit public au sens du droit cantonal ». Le canton demande par ailleurs de supprimer l'expression « de droit public ou de droit privé » à l'art. 153c, al. 1, let. a, ch. 4. **BL** demande l'ajout d'un ch. 6 mentionnant « les services chargés de l'exécution de l'aide sociale ; » La **SUVA** propose que les entreprises privées soient également habilitées à utiliser systématiquement le NAVS. **ProLitteris** suggère également l'ajout d'un ch. 6 incluant dans la liste des instances habilitées les sociétés de gestion au sens des art. 41 à 43 de la loi sur le droit d'auteur.

Privatim approuve la formulation proposée à l'art. 153c, al. 1, qui précise que l'utilisation systématique du NAVS par les instances habilitées n'est possible que dans la mesure où l'exécution de leurs tâches le « requiert », mais pas seulement pour des raisons de simplification administrative. **Privatim** demande que cette précision figure expressément dans le message. **BL** souhaite que le rapport explicatif soit précisé pour répondre à la question de savoir dans quels cas l'utilisation systématique de l'AVS est « requise » pour l'exécution des tâches légales.

Organes de contrôle

L'**IG PBK** et la **SSE** préconisent la création de bases juridiques spéciales pour permettre aux organes paritaires d'utiliser systématiquement le NAVS lorsqu'ils sont chargés d'effectuer des contrôles prévus dans une CCT déclarée de force obligatoire. L'**USS, Suissetec, Syna, Travail.Suisse, Unia** et la **FVE** ont formulé la même demande en y ajoutant les organes de contrôle au sens de la loi sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir.

Le **PS** refuse catégoriquement l'utilisation systématique du NAVS par des acteurs non étatiques et propose de supprimer sans autres les art. 153c, al. 1, let. a, ch. 4 et 153c, al. 1, let. b.

Exclusion de l'utilisation du NAVS

La **FMH** approuve la réglementation prévue à l'art. 153c, al. 2, interdisant l'utilisation systématique du NAVS dans les domaines où la législation applicable l'exclut. En outre, **UR**, **VD** et **Privatim** estiment qu'il devrait clairement ressortir du texte de loi que l'interdiction de l'utilisation du NAVS peut aussi découler en substance d'une autre disposition légale prévoyant par exemple le recours à un identificateur sectoriel particulier. Selon l'**AVIVO**, l'art. 153c, al. 2, pourrait provoquer une certaine confusion entre le respect de la législation fédérale et l'application d'une utilisation systématique du NAVS.

Dossier électronique du patient

JU, **VD**, **eHealth** et **H+** demandent que l'utilisation systématique du NAVS dans le dossier électronique du patient soit rendue possible par une modification de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient. À l'inverse, la **FMH** souhaite que soit maintenue la réglementation actuelle, qui exige qu'un identificateur sectoriel soit utilisé pour identifier les patients dans les relations entre communautés et que seule la CdC puisse apparier ce numéro sectoriel au NAVS à des fins d'identification. La FMH estime que s'il était possible d'établir d'autres liens entre le dossier électronique du patient et le NAVS, la protection des droits des patients ne pourrait pas être garantie dans une mesure suffisante.

4.2 Protection des données

De manière générale, les participants à la consultation approuvent le fait que le législateur souhaite tenir dûment compte de la protection des données et de la sécurité de l'information. Les avis divergent cependant quant à la manière de régler les mesures devant être respectées par les services qui utiliseront à l'avenir le NAVS de manière systématique. En particulier, de nombreux participants demandent que les différentes mesures techniques et organisationnelles ne soient pas réglées dans la loi, mais qu'elles soient précisées au niveau réglementaire. Seuls quelques participants sont favorables à l'instauration d'une procédure d'autorisation ou à l'obligation générale de conserver les données séparément.

Considérations générales

AI, BE, FR, GL, JU, LU, NW, OW, ZH et la **CCCC** sont d'avis que les dispositions relatives aux mesures techniques et organisationnelles ne doivent pas être inscrites dans la loi, mais au niveau réglementaire. L'**ACCP** souhaite par ailleurs que soient inscrites d'autres précisions au niveau réglementaire, afin que les exploitants de bases de données soient tenus de respecter des normes uniformes.

Selon le **PLR**, il est nécessaire de prendre des mesures de sécurité au niveau de l'organisation, du personnel, des infrastructures et de la technique afin de garantir la protection des données personnelles. Pour le **PBD**, il est judicieux et important que toutes les autorités qui seront habilitées globalement à utiliser le NAVS mettent à jour leurs mesures de sécurité selon les techniques les plus récentes. Le **PS** considère par ailleurs qu'il est essentiel que les mesures proposées en faveur de la protection des données ne soient pas assouplies, encore moins supprimées. En ce sens, il propose que l'interdiction d'apparier des données soit expressément inscrite dans la loi. **UR** et **BL** sont également d'avis que le projet de loi devrait mieux préciser qu'en soi, l'utilisation systématique du NAVS ne permet pas de procéder à davantage d'appariements de données. **SZ** estime quant à lui que les mesures techniques et organisationnelles engendreraient un surcroît de travail disproportionné, d'autant que les cantons disposent déjà de règles efficaces en matière de protection et de sécurité des données. Pour **eCH**, la question se pose de savoir quelles mesures techniques et organisationnelles doivent être inscrites dans la LAVS, puisque les cantons disposent déjà de réglementations efficaces en matière de protection des données et de sécurité de l'information. **TI** est favorable à une introduction progressive de ces mesures.

Postulat 17.3968 « Concept de sécurité pour les identifiants des personnes » de la Commission des affaires juridiques du Conseil national

AG trouve peu logique que l'on n'ait pas attendu le rapport relatif au postulat 17.3968 de la commission susmentionnée pour élaborer l'avant-projet de loi. **FR** constate également qu'il faudrait tenir compte du rapport concernant le postulat avant de conclure la rédaction du projet de loi. L'**USS**, l'**UPS**, la **FER**, **droitsfondamentaux.ch** et l'**APF Suisse** sont d'avis qu'il aurait fallu au préalable établir un plan de sécurité. Le **PLR** se réserve le droit de soumettre le projet à une nouvelle évaluation dès que le rapport relatif au postulat en question sera disponible.

Procédure d'autorisation et obligation générale de gérer séparément les données

AG demande que les frais d'instauration d'une procédure d'autorisation soient calculés. Les **Verts** demandent que l'alternative « Procédure d'autorisation » soit réalisée. Le **PS**, l'**USS**, l'**UPS** et **B.L.** sont également d'avis qu'il faudrait encore une fois examiner la nécessité d'instaurer une procédure d'autorisation. **NE** estime essentiel d'exiger que les utilisateurs adaptent l'architecture de leurs bases de données. L'**USS** et le **Parti pirate** sont favorables à un nouvel examen de la question d'une réorganisation de l'architecture des bases de données.

Avis sur les dispositions

L'**UVS** demande, à l'art. 153d, l'ajout d'un deuxième alinéa obligeant la Confédération à mettre à disposition un guide pratique pour la mise en œuvre des mesures techniques et organisationnelles. L'**ASSH** souhaite elle aussi des précisions concernant les prescriptions, par exemple au moyen de directives, d'instructions pour la pratique et de modèles ou d'éléments similaires devant être définis par un service qui reste à déterminer. **VD** et l'**AVIVO** sont d'avis que la notion de traçabilité ne devrait pas figurer seulement dans le rapport explicatif, mais aussi dans la loi. La **FMH** juge que l'avant-projet ne met pas en place un régime de contrôle suffisant pour la surveillance et qu'il faudrait procéder à une analyse d'impact. Elle estime en outre inadmissible que des séries de données liées au NAVS soient transférées par un serveur public ; il existe pour cela une plateforme sûre d'échange de données (Sedex) établie par la Confédération dans le cadre de l'harmonisation des registres. Selon elle, il conviendrait de rendre obligatoire l'utilisation d'une telle plateforme pour l'échange de données en lien avec le NAVS. Les mesures techniques et organisationnelles devraient par ailleurs se fonder sur les normes internationales ou sur les exigences posées par l'ordonnance sur les certifications en matière de protection des données.

AG trouve la formulation de la let. a trop restrictive, tandis que **TG** demande que soit supprimée purement et simplement la notion de « banques de données électroniques ». Concernant la let. b, **ZH** et **GR** remarquent qu'il n'est pas judicieux d'indiquer dans le rapport explicatif le fait que la personne responsable doit apposer sa signature. **ZG** souhaite également que soit apportée une précision complémentaire dans le rapport explicatif au sujet de ce passage. **GR**, **TG**, **ZH** et la **SUVA** demandent la suppression pure et simple de la let. b, puisque la fonction de « personne responsable » est déjà définie à travers la notion de « conseiller à la protection des données » à l'art. 11a, al. 5, let. e, de la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD). De l'avis d'**AG**, de **BL**, de **VD**, de **ZG** et de **Privatim**, il conviendrait de préciser davantage la let. b. **Privatim** demande en outre que soit prévue l'obligation de crypter aussi les données personnelles enregistrées sur des supports de données mobiles.

4.3 Analyse des risques et gestion des répertoires des bases de données

La disposition relative à l'analyse des risques et l'obligation qui en découle de gérer les répertoires n'ont pas soulevé une approbation unanime. Les cantons en particulier se sont montrés critiques sur ce point.

Analyse des risques

BE, AR, GR et AG jugent cette disposition superflue. La législation actuelle oblige en effet déjà l'administration à examiner le risque d'appariement de données. **FR** souhaite la mise en place d'une procédure coordonnée par la CdC. **SH** est d'avis que l'analyse des risques devrait être réalisée non pas par les départements et la Chancellerie fédérale ou les cantons, mais par les instances habilitées elles-mêmes. Pour **ZH** et **GR**, contraindre les cantons à réaliser l'analyse des risques est en outre problématique pour les communes puisque cela créerait une fonction de surveillance effective vis-à-vis de celles-ci ; cette disposition est donc jugée trop vaste et contraire à l'autonomie d'organisation des communes.

Gestion des répertoires

ZH souligne que les répertoires devraient être consultables publiquement sous une forme plus facilement accessible et plus appropriée. **UR** et **AG** suggèrent d'y mentionner les interfaces entre les différentes bases de données. **LU, AR, OW, NW, GL et AI** demandent en outre qu'il soit renoncé à l'obligation des cantons de gérer les répertoires. Au sens d'une procédure coordonnée au niveau central, ces cantons souhaitent plutôt que la CdC soit chargée d'édicter les prescriptions et de mettre à disposition un répertoire de saisie uniforme. **BE, AR et GR** font également remarquer que la CdC gère déjà un répertoire des instances habilitées à utiliser systématiquement le NAVS.

4.4 Émoluments

Les participants qui se sont prononcés sur la possibilité de prélever des émoluments se montrent défavorables à cette mesure. Plusieurs rejettent même catégoriquement le fait que les cantons et les communes doivent s'acquitter d'émoluments. Quelques-uns proposent que ce soit la Confédération qui prenne en charge les coûts d'utilisation. D'autres participants s'accommodent de cette possibilité, à condition que cela se fasse selon les principes d'équivalence et de la couverture des coûts.

Huit cantons affirment clairement qu'en exécution du droit fédéral, aucun émolument pour l'utilisation systématique du NAVS ne peut par principe être perçu auprès des cantons et des communes. **GR, GL et TG** demandent la suppression de cette disposition ou son adaptation afin que les frais incombent à la Confédération. **VS** est également d'avis que l'utilisation du NAVS ne devrait pas engendrer d'émoluments pour les instances habilitées et qu'en prenant globalement en charge les coûts d'utilisation, la Confédération jouerait pleinement son rôle de « facilitatrice » dans la modernisation des administrations et le déploiement de la cyberadministration. Si le Conseil fédéral devait avoir recours à la possibilité de faire percevoir des émoluments par les autorités, **AG, AR et SH** souhaiteraient à cet égard une mise en œuvre pragmatique et non bureaucratique. Selon **UR**, il conviendrait, lors de cette mise en œuvre, de tenir compte des principes pertinents du droit administratif (couverture des coûts, équivalence individuelle). Pour **ZH**, il devrait être possible de compenser la plupart des éventuels coûts supplémentaires par une augmentation du rendement de l'activité administrative. **GL** est d'avis que la charge supplémentaire de la CdC sera probablement limitée et qu'une compensation ne se justifie pas.

Aucun **parti politique** ne s'est prononcé sur cette question.

L'**UVS** rejette catégoriquement la possibilité de perception d'émoluments auprès des communes : compte tenu du fait que la Confédération dispose gratuitement des données personnelles venant des cantons et des communes, il serait inacceptable de faire payer les villes et les communes pour l'utilisation de ces données. Si les villes et les communes devaient néanmoins s'acquitter d'émoluments, ces coûts devraient être répercutés sur les citoyennes et les citoyens. L'**ASSH** est également d'avis qu'il ne faudrait pas imposer d'émoluments aux cantons et aux communes pour l'utilisation du NAVS.

Pour l'**UPS**, il faudrait garantir qu'aucun coût ne doive être supporté dans le cadre de la mise en œuvre de l'AVS. Elle exige que les coûts soient impérativement imputés aux utilisateurs, et que la formulation potestative devienne une règle obligatoire. L'**USAM** et la **FER** demandent que les coûts soient supportés par les instances habilitées à utiliser le NAVS selon le principe du consommateur-payeur, et qu'ils ne soient pas mis à la charge de l'AVS.

De plus, l'**ACCP** demande que les organes d'exécution du 1^{er} pilier soient indemnisés pour les charges opérationnelles et financières supplémentaires. Il se pourrait en particulier que les prescriptions relatives à la sécurité des données, qui devraient nécessairement aller de pair avec la modification de loi, entraînent une sous-évaluation du besoin d'investissement pour les caisses de compensation dans le domaine de l'infrastructure informatique et du traitement des données. L'**ACCP** estime en outre raisonnable que les caisses de compensation puissent aussi être indemnisées en conséquence pour d'éventuelles charges et coûts supplémentaires, au besoin par la perception d'émoluments.

4.5 Dispositions pénales

Bien que quelques participants approuvent le renforcement des dispositions pénales, la majorité d'entre eux rejette cette mesure.

AG salue le maintien du niveau contraignant des normes et obligations existantes en matière de protection et de sécurité des données ainsi que le renforcement des dispositions pénales. **NW** estime que le renforcement proposé est adéquat, et **ZG** ne le rejette pas. Toutefois, les **cantons** rejettent majoritairement la modification proposée et plaident pour le maintien de la solution actuelle : la nouvelle teneur de la disposition pénale impliquerait des difficultés pratiques dans la délimitation des cas où les mesures techniques et organisationnelles sont suffisantes de ceux où elles n'ont été prises que partiellement. Il en résulterait une insécurité juridique pour les autorités concernées. Pour **AR** et **TG**, il faudrait au moins préciser que c'est uniquement le non-respect intentionnel des mesures techniques et organisationnelles qui devrait être pénalement répréhensible. Puisque le NAVS en tant qu'attribut d'identification ne constitue pas une caractéristique personnelle sensible, **BE**, **GR** et **ZH** considèrent que l'extension des dispositions pénales est disproportionnée. Enfin, de nombreux cantons ainsi que la **CDF** soulignent que les autorités suisses fournissent dans leur immense majorité un travail consciencieux et soigné, et qu'elles n'ont pas à subir un soupçon généralisé.

Parmi les partis politiques ayant donné un avis, seul le **PBD** a pris position sur cette mesure. Il salue le renforcement de la norme pénale concernant la mise en œuvre des mesures techniques et organisationnelles, et notamment le fait de ne pas prendre des mesures suffisantes soit punissable pénalement.

Travail.Suisse estime également judicieux le renforcement de la protection des données, et notamment le fait que les mesures de sécurité soient mises en œuvre sans faire preuve de la diligence requise ni se conformer aux règles de l'art devienne une infraction. Selon l'**UVS**, il faudrait qu'il existe un guide pratique au moins pour la mise en œuvre de ces mesures.

4.6 Autres demandes

Lors de la consultation, la communication des données a également soulevé des interrogations. Il a aussi été question du délai transitoire, de la terminologie et d'une coordination éventuelle entre les nombreux identificateurs de patients dans le domaine de la santé.

Communication de données

Public Health et la **SSPH+** demandent que soit garanti l'accès aux données cryptées liées pour les chercheurs. **LU** et **ZG** proposent, à l'avenir, de rendre accessibles par des procédures d'appel le registre central des assurés et le registre central des prestations de la CdC aux institutions destinées à promouvoir la réadaptation des personnes invalides au sens de la LAI.

De l'avis de **H+**, le potentiel du NAVS n'est pas entièrement exploité ; les possibilités qu'il offre pour simplifier les procédures entre les différents prestataires de santé et pour réaliser des économies considérables sont encore trop insuffisamment utilisées. Le NAVS devrait pouvoir être utilisé aussi pour l'identification électronique des patients dans le contexte d'un traitement et dans la recherche. **eHealth** saluerait également une telle harmonisation des nombreux identificateurs dans le domaine de la santé.

Dispositions transitoires

GR et **TI** sont d'avis que le délai transitoire d'un an pour l'adaptation des mesures techniques et organisationnelles est trop court. **TI** demande en outre que les exploitants des bases de données continuant à utiliser systématiquement l'ancien numéro AVS à onze chiffres soient exemptés des obligations relatives aux mesures techniques et organisationnelles. **NE** demande un délai suffisant de mise en conformité des bases légales cantonales.

Terminologie

La **SUVA** suggère d'utiliser le terme « numéro de sécurité sociale » au lieu de « numéro AVS ».

Anhang / Annexe / Allegato

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste des participants à la consultation et abréviations

Elenco dei partecipanti alla consultazione e abbreviazioni

1. Kantone

Cantons

Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes-Extérieures / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea Campagna
BS	Basel Stadt / Bâle-Ville / Basilea Città
FR	Fribourg / Freiburg / Friburgo
GE	Genève / Genf / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuchâtel / Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Schwytz / Svitto
IJ	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Valais / Wallis / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo

ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
----	--------------------------

2. Politische Parteien und Parteigruppierungen
Partis politiques et sections des partis politiques
Partiti politici e sezioni di partito

BDP PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois-démocratique Partito borghese democratico
FDP PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali Radicali
Grüne Les Verts	Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
SPS PSS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero
SVP UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro
Piratenpartei	Piratenpartei Schweiz

3. Dachverbände der Städte und Gemeinden und der Berggebiete
Associations faîtières des villes, des communes et des régions de montagne
Associazioni mantello delle città e dei Comuni e delle regioni di montagna

SGV ACS	Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

4. Spitzenverbände der Wirtschaft
Associations faîtières de l'économie
Associazioni mantello nazionali dell'economia

SAV UPS USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SGV USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund

USS	Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
Travail.Suisse	

5. Andere interessierte Organisationen

Autres organisations intéressées

Altre organizzazioni interessate

FDK CDF	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
KKAK CCCC	Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen Conférence des caisses cantonales de compensation Conferenza delle casse cantonali di compensazione
VVAK ACCP	Association suisse des caisses de compensation professionnelles Vereinigung der Verbandsausgleichskassen Associazione svizzera della casse di compensazione professionali
Privatim	Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données Conferenza degli incaricati svizzeri per la protezione dei dati

6. Nicht eingeladene Organisationen

Organisations non consultées officiellement

Organizzazioni interessate

CP	Centre patronal
eCH	Verein eCH Association eCH Associazione eCH
eGov-Schweiz	Verein eGov-Schweiz
eHealth	Interessengemeinschaft eHealth
FER	Fédération des entreprises romandes
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte Fédération des médecins suisses Federazione dei medici svizzeri
Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera	
H+	Die Spitäler der Schweiz Les Hôpitaux de Suisse Gli Ospedali Svizzeri
santésuisse	
SBV SSE SSIC	Schweizerischer Baumeisterverband Société Suisse des Entrepreneurs Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
SSPH+	Swiss School of Public Health
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

Unia	
Suissetec	Suissetec-Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband Suissetec-Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment Suissetec-Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione
Grundrechte.ch	Grundrechte.ch Droitsfondamentaux.ch Dirittifondamentali.ch
HEV Schweiz APF Suisse APF Svizzera	Hauseigentümerverband Schweiz Association suisse des propriétaires fonciers Associazione Svizzera proprietari Fondiari
Syna	Syna-die Gewerkschaft Syna-le syndicat Syna-il sindacato
Public Health	Public Health Schweiz Santé publique Suisse
FVE	Fédération vaudoise des entrepreneurs
AVIVO	Verein zur Verteidigung der Rechte der Rentner Association suisse de défense et de détente des retraités Associazione ricreativa e di tutela dei pensionati
ProLitteris	Schweizerische Urheberrechtsgesellschaft für Literatur und bildende Kunst, Genossenschaft Société suisse de droits d'auteur pour l'art littéraire et plastique, coopérative Società svizzera dei diritti d'autore per la letteratura e l'arte visiva, cooperativa
Handelskammer beider Basel	
VSED ASSH ASSA	Verband Schweizerischer Einwohnerdienste Association suisse des services des habitants Associazione svizzera dei servizi agli abitanti
IG PBK	Interessengemeinschaft der Paritätischen Kommissionen Communauté d'intérêt de contrôles paritaires

7. Private

Particuliers

Privati

Lehmann Beat, Suhr (cit. B. L.)