



NAVS13 - Inscription facilitée des collaborateurs de l'Etat à l'administration en ligne – demande du secrétariat général du département des finances

Avis du 24 mars 2015

Mots clés : données personnelles, collecte et traitement de données, loi fédérale sur la protection des données, assurances sociales, AeL, NAVS13

Contexte : Recherche de solutions permettant de favoriser l'administration en ligne pour les collaborateurs de l'Etat

Bases juridiques : art. 56 al. 3 litt. c LIPAD

1. Caractéristiques de la demande

Par courriel du 4 mars 2015, Mme Nadia Borowski, Secrétaire générale adjointe et responsable LIPAD du département des finances, a fait parvenir au Préposé cantonal une demande par laquelle elle sollicite un avis sur le projet visant à utiliser le numéro AVS dans le cadre de l'inscription facilitée aux prestations en ligne par les collaborateurs de l'Etat.

Cette requête fait suite à une rencontre préalable qui a eu lieu dans les locaux du PPDT le 20 janvier 2015. Bien que cela ne soit pas précisé expressément dans la requête, le Préposé cantonal comprend que ce projet tend à être réalisé sans l'adoption d'une nouvelle base légale.

La requête est accompagnée de deux documents : un avis de droit concluant à la faisabilité du projet et un fichier powerpoint composé de trois diapositives qui explique le processus d'inscription facilitée aux e-démarches pour les membres du personnel de l'Etat, à savoir :

1^{ère} étape : remplir le formulaire standard à la création d'un compte personnel devant être complété par tous les usagers (nom, prénom, date de naissance, e-mail privé, mot de passe, téléphone pour l'authentification forte, contrôle visuel en saisissant un texte qui apparaît sur l'écran), puis confirmation que l'on accepte les conditions d'utilisation. La personne reçoit alors un courriel sur sa messagerie privée avec un lien. En cliquant sur le lien, il valide son inscription et le compte est créé.

2^e étape : pour accéder aux prestations, l'utilisateur ouvre une application intitulée "Gina Manager" et se trouve ensuite automatiquement connecté sur son compte Etat. Il pourra, dans les choix qui lui sont proposés, cliquer sur "Activer vos prestations e-démarches". S'il le fait, il devra saisir son identifiant privé (son adresse mail privée), son mot de passe e-démarches (remis lors de la première étape) et donner son accord pour l'utilisation de son numéro AVS en cliquant à l'endroit où se trouve la mention suivante :

"Conformément aux recommandations de la LIPAD, j'autorise l'utilisation de mon Numéro AVS pour réaliser cette opération d'inscription".

3^e étape : une fois les identifiants contrôlés, la personne reçoit un message téléphonique vocal ou un SMS comportant un code secret qui devra être saisi en ligne sur le formulaire. Une fois la validation effectuée, l'utilisateur aura accès à ses prestations (AFC, OCPM, etc.).

Dans son avis de droit, le département rappelle que les choix qui ont été faits en matière d'administration en ligne ont visé à requérir une inscription unique, quel que soit le type de prestations souhaitées par les clients, par le biais d'une authentification forte :

"La vérification d'identité de l'utilisateur suit le mécanisme d'authentification forte qui peut se faire de plusieurs manières : soit par le biais d'une clef SuisseID, soit par présentation d'un document d'identité à un guichet de l'Etat désigné à cet effet, par l'envoi à l'utilisateur d'un courrier postal recommandé comportant un code d'activation, ou encore au moyen d'un formulaire complété par l'utilisateur et envoyé par voie postale à l'administration. Afin d'éviter d'inutiles complications pour l'utilisateur, une inscription initiale unique est requise pour l'ensemble des prestations nécessitant une authentification forte. C'est ensuite à l'utilisateur qu'il revient de s'inscrire à chaque service spécifique, en fonction de ses besoins".

Le département précise qu'il est possible de rendre l'inscription plus facile pour les membres du personnel de l'Etat grâce au fait que :

"Les 16'500 employés de l'administration cantonale sont connus et listés dans les systèmes d'information

- des ressources humaines (module de paie);
- de gestion de la sécurité de l'Etat;
- fiscal.

Dès lors, un collaborateur connecté au réseau informatique de l'Etat de Genève est réellement la personne physique qu'il déclare être sans usurpation d'identité possible. Le système d'information de la sécurité de l'Etat de Genève dispose de la connexion et du matricule du collaborateur. Le système d'information des ressources humaines (ci-après SIRH) dispose du lien entre le matricule du collaborateur et son NAVS. Le système d'information fiscal dispose du lien entre l'identifiant fiscal nécessaire à l'utilisation des prestations fiscales (ci-après identifiant fiscal) et son NAVS".

Quant aux modalités pratiques, le département souligne que l'identifiant fiscal et le NAVS seraient extraits du système d'information fiscal. Un rapprochement automatique serait ensuite effectué entre le matricule et l'identifiant fiscal et serait alors stocké dans le système d'information de la sécurité de l'Etat de Genève. Le NAVS ne serait pas enregistré. C'est le croisement de ces informations qui permettrait de faire le lien entre l'inscription du collaborateur aux e-démarches et l'identifiant fiscal.

2. Base légale de l'administration en ligne (AeL)

L'Administration en ligne a été initiée par la loi 10177 votée par le Grand Conseil le 26 juin 2008. Afin de financer le projet, un crédit d'investissement de 26'350'000 F a été voté. Il faisait suite à la loi 8593 adoptée par le Grand Conseil le 14 juin 2002 qui avait ouvert un crédit d'investissement de 600'000 F afin de financer l'élaboration d'un concept global d'administration en ligne pour l'Etat de Genève.

Suite au lancement de l'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 personnelles.

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.

Art. 69 Disposition expérimentale relative à l'administration en ligne

Dérogations

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

2. *La dérogation visée à l'alinéa 1 concerne :*

a) *l'exigence de tâches « légales », en application de l'article 35, alinéa 1 in fine;*

b) *le caractère « nécessaire » du traitement en vue de l'accomplissement des tâches légales, au sens des articles 35, alinéas 1 et 2, 36, alinéa 1, lettre a, et 41, alinéa 1, lettre a;*

c) *le caractère « absolument indispensable » du traitement pour l'accomplissement de la tâche légale, en application de l'article 35, alinéa 2;*

d) *l'exigence d'un « lien matériel étroit » entre différentes tâches prévues par des législations différentes en vue de permettre l'utilisation du numéro AVS, au sens de l'article 35, alinéa 4, 2e phrase;*

e) *le caractère « reconnaissable » de la collecte prévue par l'article 38, alinéa 1;*

f) *la démonstration par l'institution requérante d'un traitement conforme aux articles 35 à 38 entre institutions publiques soumises à la loi, en application de l'article 39, alinéa 1, lettre a, et sa vérification par l'autorité requise, en application de l'article 39, alinéa 2 ab initio;*

g) *la communication subséquente au responsable, au sens de l'article 39, alinéa 2;*

h) *l'obligation de consultation préalable des personnes concernées, au sens de l'article 39, alinéa 10.*

3. *Dans le cadre de la mise en œuvre, de l'exploitation et du développement des 10 prestations d'impulsion visées à l'alinéa 1, les institutions publiques soumises tant à la présente loi qu'à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, sont également autorisées :*

a) *à se prévaloir de l'article 2A, alinéa 1, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, même lorsque les informations ou les documents sollicités contiennent des données personnelles;*

b) *à ne pas appliquer la procédure prévue aux articles 39, alinéas 1, 2, 3, 10 et 11.*

4. *Les compétences du préposé cantonal selon l'article 56 sont réservées.*

But

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

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

Information

6. Les utilisateurs sont informés de la présente dérogation.

Durée de validité

7. La présente disposition est valable pour toute la période postérieure à la loi ouvrant un crédit d'investissement de 26 350 000 F pour le développement de l'administration en ligne, du 26 juin 2008, jusqu'au 31 décembre 2015.

Rapports d'évaluation

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

a) un rapport du Conseil d'Etat détaillant pour chacune des 10 prestations visées à l'alinéa 1, si, dans quelle mesure et pourquoi leur développement, leur exploitation ou leur évolution ont impliqué un recours à la présente disposition dérogatoire, ainsi qu'une évaluation des effets de l'expérience conduite en considération des critères visés à l'alinéa 5, accompagné cas échéant d'un projet de loi visant à ancrer durablement dans la législation tout ou partie des éventuelles dérogations qui s'imposent;

b) un rapport du préposé cantonal évaluant l'impact des prestations en ligne offertes sous l'angle des prescriptions exigées à la présente loi, avec des recommandations quant à l'opportunité de modifier ou non la législation pour permettre d'autoriser de manière durable les éventuelles dérogations expérimentées dans le cadre du programme d'administration en ligne;

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

Décision du Grand Conseil

9. Après réception des rapports prévus à l'alinéa 8, mais avant l'expiration de la validité de la présente disposition, le Grand Conseil vote sur le ou les éventuels projets de loi qui lui sont soumis parallèlement en application de l'alinéa 8, lettre a.

Etaient potentiellement touchés par la dérogation autorisée par le législateur les principes de la légalité, de la proportionnalité, de l'exactitude, de la transparence, de la finalité et de la bonne foi. Toutefois, il ne s'est alors pas agi de donner un blanc-seing à l'administration; la dérogation ne devait n'être utilisée qu'en cas de nécessité.

A l'époque, le législateur n'était pas à même de déterminer si de telles dérogations seraient nécessaires et, le cas échéant, dans quelle mesure. Vu l'importance du projet pour l'Etat de Genève, il convenait de faciliter le cadre de la mise en œuvre.

Comme mentionné à l'art. 69 al. 7 LIPAD, les effets de ces dérogations prendront fin le 31 décembre 2015. A cette échéance, le Grand Conseil doit adopter les éventuelles nouvelles bases légales qui lui auront été proposées (art. 69 al. 9 LIPAD), ce qui signifie qu'au 1^{er} janvier 2016, il y a aura soit une nouvelle loi, soit plus aucune base légale spécifique à l'administration en ligne. En effet, mis à part l'art. 69 LIPAD, il n'y a pas en l'état d'autres lois sur ce sujet.

L'on relèvera ici qu'il y a deux ans, le 26 juin 2013, le Conseil d'Etat a adopté le règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication (ROGSIC). Ce règlement est fondé sur la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993. Il a principalement pour

objectif de définir les responsabilités de la direction générale des systèmes d'information (DGSI) et des départements en matière de gouvernance des systèmes d'information. Il n'y est pas question d'administration en ligne.

3. Le rapport du Préposé cantonal relatif à l'AeL (15 décembre 2014)

Le programme expérimental Administration en Ligne (AeL) s'étend donc jusqu'à la fin de l'année 2015. Une année avant cette échéance, soit au plus tard fin 2014, trois rapports évaluant ce projet sous différents angles devaient être remis au Grand Conseil :

- un rapport du Conseil d'Etat;
- un rapport de la Commission consultative en matière de protection des données, de transparence et d'archives publiques (CCPDTA) et
- un rapport du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT).

Selon l'art. 69 al. 8 litt. b LIPAD, le rapport du Préposé cantonal devait évaluer l'impact des prestations en ligne sous l'angle des principes de protection des données posés par la LIPAD et formuler des recommandations quant à l'opportunité de modifier ou non la législation pour permettre d'autoriser de manière durable les éventuelles dérogations expérimentées dans le cadre du programme d'administration en ligne.

Lors de l'élaboration de son rapport adressé au Grand Conseil le 15 décembre 2014¹, le Préposé cantonal a beaucoup échangé avec différents services de l'administration cantonale, en particulier avec la DGSI.

Il a pu faire part à ce service de l'insatisfaction de nombreux utilisateurs internes ou externes à l'administration cantonale – notamment de ceux qui doivent annoncer des fichiers de données personnelles dans le catalogue du Préposé cantonal, des personnes qui considèrent le processus d'inscription en ligne comme trop fastidieux et qui réclament une simplification du système.

A cet égard, le Préposé cantonal tient à relever que cette situation est d'autant plus déraisonnable que l'obtention de si nombreuses données personnelles (sollicitée dans le formulaire d'enregistrement) dans le cadre de l'administration en ligne n'est juridiquement pas nécessaire pour nombre de prestations de l'Etat. Ainsi par exemple, le Préposé cantonal tient à souligner que, s'agissant de la procédure d'accès aux documents de la LIPAD fondée sur la transparence, toute personne physique ou morale peut présenter une requête à une institution publique, sans devoir justifier de son identité ou se prévaloir d'un quelconque motif.

Le rapport du Préposé cantonal sur l'AeL présente un état des lieux des procédures e-démarches qui montre combien celles-ci sont nombreuses. Il décrit également la plateforme internet qui vise à donner de nouvelles solutions de communication à l'Etat. Cette plateforme se voit conférer le rôle d'entrée unique pour accéder à l'ensemble des prestations disponibles en ligne. L'objectif est notamment de faciliter la recherche des différents services proposés pour le citoyen.

Sur la base des documents communiqués au PPDT par la Direction générale des systèmes d'information, le Préposé cantonal a établi trois tableaux qui présentent :

- les prestations accessibles sans aucun compte AeL requis (total intermédiaire de 13 prestations);
- les prestations accessibles avec la création d'un compte AeL (total de 38 prestations).

¹ Voir sur le site internet www.ge.ch/ppdt.

Par prestation, il y avait fin 2014 :

- 20'000 adhérents aux prestations fiscales;
- 2'000 adhérents aux prestations du SITG (signalisation de chantiers);
- 4'000 adhérents aux prestations relatives aux autorisations de manifester;
- 9'000 adhérents aux prestations de l'OCPM;
- 10'000 adhérents aux prestations de l'assurance maladie.

Parmi ses recommandations, le Préposé cantonal a proposé d'introduire une nouvelle base légale, qui pourrait se trouver dans la LIPAD, réglant la question de la responsabilité des acteurs, notamment concernant notamment les "transferts en chaîne" de données personnelles. En effet, le Préposé cantonal a eu nombre d'occasions d'observer que les acteurs sur le terrain ont des difficultés à savoir à quelles conditions l'interconnexion de fichiers de données personnelles peut être admise. La LIPAD est, en effet, peu explicite sur la question. Le Préposé cantonal a également attiré l'attention du législateur sur le fait qu'en cas d'adoption d'une loi spécifique à l'administration en ligne, il serait opportun que le champ d'application d'une telle loi soit bien le même que celui de la LIPAD.

Le Préposé cantonal sait que le département de l'économie et de la sécurité travaille actuellement à un projet de loi "sur le portail de l'Etat" qui aurait notamment pour but de donner une assise légale à la gouvernance des systèmes d'information à l'Etat de Genève et qui devrait remplacer le règlement susmentionné (ROGSIC). Selon les échanges que le Préposé cantonal a eus avec la DGSI sur ce sujet, il a compris qu'un tel projet loi traiterait aussi de l'administration en ligne et notamment des questions juridiques complexes liées à l'interconnexion de base de données.

4. Notion de donnée personnelle et LIPAD

Par donnée personnelle, il faut entendre toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable (art. 4 litt. a LIPAD).

Une telle identification peut être faite de multiples manières : par le biais du nom, du numéro de téléphone, de la date de naissance, de l'adresse, d'une adresse de courriel, d'une photo, d'un enregistrement vidéo, des empreintes digitales, de la voix, de la reconnaissance de l'iris, de l'ADN, d'une plaque d'immatriculation automobile, etc. L'identification peut donc être directe ou indirecte. La LPD et la LIPAD sont applicables à tout traitement de données à caractère personnel quel que soit le procédé utilisé.

Un numéro d'identification personnel, tel que le numéro AVS, constitue sans nul doute une donnée personnelle.

5. Principes prévus par la LIPAD en matière de traitement de données personnelles

Dans son rapport sur l'administration en ligne, le Préposé cantonal a eu l'occasion de rappeler les principes généraux applicables en matière de protection des données qu'il a résumés en se référant également à la convention 108 du Conseil de l'Europe, ratifiée par la Suisse. Certains de ces principes méritent d'être rappelés dans le cadre de la présente analyse.

L'exigence d'une base légale (art. 35 LIPAD et art. 5 litt. a et b Convention 108)

Le principe de légalité restreint le traitement de données à celles, seules, nécessaires dans l'accomplissement de la tâche légale de l'organisme qui les manipule.

Le traitement de données à caractère sensible n'est autorisé que si une loi définit clairement la tâche en question et qu'il est absolument nécessaire, pour la mener à bien, de traiter ces données. Dans le cas où ces données à caractère sensible ne forment pas le cœur même de la tâche de cet organisme mais lui sont nécessaires, alors elles ne peuvent être collectées qu'avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée.

Les données sont collectées de manière reconnaissable (art. 38 LIPAD et art. 5 litt. a et b Convention 108)

Composée des principes de la transparence, de la finalité et de la bonne foi, la collecte des données personnelles implique, pour être reconnaissable, que les personnes sur lesquelles des données à caractère personnel ou sensibles sont collectées soient informées au minimum de :

- l'existence du prélèvement;
- son but;
- l'organisme qui en a la charge.

Font exception à ce principe les enquêtes fondées sur une base légale dont la mention aux personnes concernées pourrait compromettre l'engagement, le déroulement ou l'aboutissement de l'enquête. Par exemple une enquête portant sur une éventuelle obtention indue de prestations sociales.

La nécessité d'indiquer le but de la collecte implique que le maître de fichier ne peut, à sa guise, transmettre les données personnelles à d'autres entités intéressées.

L'art. 39 LIPAD encadre la transmission en posant comme conditions que :

- l'entité requérante démontre que le traitement des données personnelles satisfera aux principes de la LIPAD;
- Aucune loi ou règlement ne s'oppose à la transmission de ces données personnelles.

Ainsi, la transmission ne permet pas de contourner le cadre légal. Il faut que le besoin exprimé par l'entité requérante se déduise de sa tâche légale et que la transmission des données personnelles porte sur des données pertinentes et nécessaires.

De manière générale, rien ne s'oppose à la transmission lorsqu'il s'agit d'informations aisément accessibles et qu'il serait possible pour la demanderesse de se les procurer elle-même. Entrent également dans ce cas de figure les situations où la loi prévoit un devoir d'entraide ou lorsque l'entraide est nécessaire au bon fonctionnement de l'autorité et que cette dernière pourrait obtenir elle-même les informations en cause. Toutefois, la non-communication est la règle si le secret a été garanti ou si la transmission permet de détourner le but dans lequel ces informations ont été récoltées.

6. Caractéristique du NAVS13²

Le nouveau numéro AVS est décrit largement sur différentes pages du site internet de la Confédération³. Depuis le 1^{er} juillet 2008, le numéro d'assuré comporte 13 chiffres. Le nouveau numéro est anonyme et aléatoire.

² Voir le site de l'OFAS dont nous avons tiré l'image illustrant l'ancien numéro AVS et le numéro NAVS13, www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00011/02185/?lang=fr ou encore le site de la Centrale de compensation (CDC), www.zas.admin.ch/org/00721/00722/00901/index.html?lang=fr

³ Voir art. 50c LAVS.

Ancien numéro AVS:

numéro d'ordre /
CH ou autre pays

123 . **45** . **678** . **113**

premières lettres du nom année de naissance sexe, jour et mois de naissance chiffre de contrôle

Nouveau numéro AVS:

756 . **1234** . **5678** . **97**

code pays Suisse chiffre aléatoire anonyme chiffre de contrôle

Le numéro AVS peut être utilisé comme numéro d'assurance sociale pour toutes les assurances sociales fédérales, dans l'assurance militaire ou dans le régime des allocations familiales dans l'agriculture.

Le nouveau droit autorise aussi l'utilisation du numéro AVS dans le domaine des assurances privées complémentaires aux assurances-maladie et accidents obligatoires, et dans ceux de la fiscalité fédérale, de l'administration militaire et des EPF.

Il permet également aux cantons et aux communes d'utiliser le numéro dans le contexte de la fiscalité, de l'aide sociale, de la réduction de primes de l'assurance-maladie et de l'éducation.

7. Cadre juridique fédéral relatif à l'utilisation du numéro AVS

Pour rappel, le numéro AVS a été créé à l'origine spécifiquement en lien avec la mise en œuvre du 1^{er} pilier. En 2008, le législateur fédéral a défini les caractéristiques du nouveau numéro et étendu les domaines dans lesquels le nouveau numéro pouvait être utilisé.

Ce sont les articles 50d et 50e de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10), reproduits ci-après, qui règlent les possibilités d'utilisation systématique du numéro AVS comme numéro de sécurité sociale, respectivement son utilisation dans d'autres domaines.

Art. 50d Utilisation systématique du numéro AVS comme numéro de sécurité sociale

1. Les services et les institutions chargés de tâches relevant de la sécurité sociale en dehors de l'AVS sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS à condition qu'une loi fédérale le prévoie et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés soient définis.

2. Les services et les institutions qui assument des tâches de sécurité sociale cantonale sont autorisés à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales.

Art. 50e Utilisation systématique du numéro AVS dans d'autres domaines

1. Le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis.

2. Sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales les services et les institutions chargés de l'application du droit cantonal suivants :

- a. les services chargés de l'exécution de la réduction de primes dans l'assurance-maladie;
- b. les services chargés de l'exécution de l'aide sociale;
- c. les services chargés de l'exécution de la législation fiscale;
- d. les établissements de formation.

3. D'autres services et institutions chargés de l'application du droit cantonal sont habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales à condition qu'une loi cantonale le prévoit.

Art. 50f Divulgence du numéro AVS dans l'application du droit cantonal

Les services et les institutions qui utilisent systématiquement le numéro AVS conformément aux art. 50d, al. 2, et 50e, al. 2 et 3, sont habilités à le divulguer pour autant qu'aucun intérêt manifestement digne de protection de la personne concernée ne s'y oppose et que la divulgation des données :

- a. s'impose pour l'accomplissement de leurs tâches, en particulier pour la vérification du numéro;
- b. s'impose parce que ce numéro est indispensable au destinataire pour l'accomplissement de sa tâche légale;
- c. a été autorisée par la personne concernée dans ce cas particulier ou que, vu les circonstances, son accord peut être supposé.

Art. 50g Mesures de précaution

1. Les services et les institutions qui utilisent systématiquement le numéro AVS au sens des art. 50d ou 50e l'annoncent auprès du service chargé d'attribuer les numéros. Ce dernier dresse une liste des services et des institutions qui utilisent systématiquement le numéro d'assuré. La liste est publiée chaque année.

2. Les services et les institutions légitimés sont tenus de :

- a. prendre des mesures techniques et organisationnelles pour que le numéro AVS utilisé soit correct et qu'il n'en soit pas fait une utilisation abusive;
- b. mettre à disposition du service chargé d'attribuer les numéros AVS les données nécessaires à la vérification du numéro attribué;
- c. procéder aux corrections relatives au numéro AVS ordonnées par le service chargé de l'attribuer.

3. Le Département fédéral de l'intérieur définit, d'entente avec le Département fédéral des finances, les standards minimaux auxquels doivent satisfaire les mesures au sens de l'al. 2, let. a.

4. Le service chargé d'attribuer les numéros AVS peut percevoir des émoluments pour le travail qu'impliquent les tâches relevant de l'utilisation du numéro AVS en dehors de l'AVS.

La lecture de ces différentes dispositions nous permet de comprendre notamment que :

- le nouveau numéro ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation ainsi que les utilisateurs légitimés sont définis (art. 50e al. 1 LAVS);

- d'autres services et institutions chargés de l'application du droit cantonal ne peuvent être habilités à utiliser systématiquement le numéro AVS pour l'accomplissement de leurs tâches légales qu'à condition qu'une loi cantonale le prévoie (art. 50e al. 3 LAVS);
- l'utilisation du NAVS13 par des services doit être annoncée; une liste de l'ensemble des institutions cantonales et fédérales qui l'utilisent systématiquement est tenue à jour et publiée par la Centre de compensation de la Confédération⁴;
- les différentes règles qui sont posées dans les articles ci-dessus ne font que mettre en œuvre les principes généraux relatifs à la protection des données personnelles que l'on retrouve dans la Convention 108 du Conseil de l'Europe, dans la LIPAD et dans la loi fédérale sur la protection des données, soit notamment l'exigence d'une base légale et la transparence de la collecte et de l'utilisation des données personnelles.

Le message du Conseil fédéral à l'appui des dispositions en cause est très explicite quant à l'exigence d'une base légale⁵. Dans sa réponse du 11 février 2015 à une question parlementaire récente, le Conseil fédéral a aussi eu l'occasion de préciser⁶ : *"Il s'agit en effet d'empêcher tout appariement non autorisé de données par des moyens techniques. L'article 50g LAVS prévoit à cette fin des mesures de précaution, telle que l'annonce des utilisateurs auprès de la centrale de compensation [...] Le numéro AVS constitue une donnée personnelle au sens de la loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1). C'est pourquoi son utilisation doit reposer sur une base légale circonstanciée fixant quelles données peuvent être communiquées, par qui et dans quel but"*.

L'on relèvera également dans le cadre de la présente analyse que le Préposé fédéral s'est inquiété à plusieurs reprises de l'extension de l'utilisation du numéro AVS comme identificateur universel de personnes⁷.

8. Contexte juridique cantonal concernant l'utilisation du numéro AVS et les numéros d'identification personnels communs

Il est maintenant question d'examiner comment le législateur cantonal a envisagé les choses s'agissant de l'utilisation du numéro AVS ou de la création de numéros d'identification personnels communs à plusieurs institutions publiques genevoises.

Le contenu de la LIPAD et les travaux préparatoires seront tout d'abord rappelés. Puis, notre attention sera attirée sur la loi instituant les numéros d'identification personnels communs (11105) adoptée le 20 septembre 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2013.

La LIPAD prévoit à son art. 35 al. 1 ci-après le principe de la légalité ainsi que cela a d'ores et déjà été rappelé. L'al. 4 de ce même article autorise l'utilisation du numéro AVS pour l'accomplissement de tâches légales ayant un lien matériel étroit entre elles et dans la mesure où une application coordonnée s'avère nécessaire.

Art. 35 Base légale

1. Les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si et dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire.

⁴ Voir à cet égard les FAQ relative à l'utilisation systématique du NAVS13 sur le site de la CDC, www.zas.admin.ch Utilisation systématique du NAVS13.

⁵ Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Nouveau numéro d'assuré AVS), du 25 novembre 2005, FF 2006 515, voir en particulier les pages 517, 531, 538, 539.

⁶ 14.4287 – Interpellation Conditions d'utilisation du numéro AVS.

⁷ Contre la propagation du numéro AVS, Communiqué du PFPDT, 16.04.2014.

[...]

4. Un numéro d'identification personnel commun ne peut être utilisé que s'il est institué par une loi cantonale. Demeure réservée l'utilisation du numéro AVS pour l'accomplissement de tâches prévues par des législations ayant entre elles un lien matériel étroit impliquant une application coordonnée.

Certains extraits du rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles du 1^{er} septembre 2008 méritent d'être cités ici⁸ :

*"L'article 35 concerne l'exigence de base légale. Il se situe au cœur de la nouvelle loi"*⁹.

*"[...] à teneur de l'alinéa 2, la tâche accomplie par l'institution publique doit elle-même faire l'objet d'une base légale formelle et claire"*¹⁰.

"L'alinéa 4 a suscité un large débat. Il s'agit du célèbre numéro d'identification personnelle commun (NIP). Le Conseil d'Etat proposait une disposition prévoyant qu'un NIP peut être utilisé dans deux cas :

- si la loi le prévoit;

*- ou en présence de tâches prévues par des législations ayant entre elles un lien matériel étroit impliquant une application coordonnée. En somme, le projet du Conseil d'Etat visait à interdire à l'administration d'adopter un identifiant général sans l'aval du Parlement. En revanche, un NIP partiel pourrait être utilisé dans certaines hypothèses. A titre d'exemples, M. Fabien Waelti a fait allusion à l'utilisation du numéro AVS, qui est utilisé dans des domaines connexes, tel que celui des prestations de l'OCPA"*¹¹.

*"Au cours des débats, les commissaires ont exprimé des sensibilités différentes, allant du refus de tout NIP (PDC) à son acceptation sans réserves (MCG). D'autres commissaires (UDC, L) admettaient l'utilité, dans bien des cas, de recourir au numéro AVS, mais entendaient bien réserver la création de tout autre NIP, général ou partiel, à la loi"*¹².

*"M. Fabien Waelti a souligné que le numéro AVS était assez fréquemment utilisé dans l'administration cantonale. Il a toutefois rappelé que ce numéro n'est pas considéré comme un identifiant universel. En revanche, il est très largement utilisé dans tout le domaine des assurances sociales. Le projet du Conseil d'Etat vise, sur ce modèle, à permettre l'utilisation de NIP partiels dans l'administration"*¹³.

"Finalement, la sous-commission se prononce pour une formulation qui :

- exige une base légale cantonale pour l'utilisation d'un identifiant commun;

- réserve au surplus l'utilisation du seul numéro AVS à l'accomplissement de tâches prévues par des législations ayant entre elles un lien matériel étroit impliquant une application coordonnée. De cette façon, la commission a voulu éviter la prolifération de NIP, même sectoriels. L'utilisation de n'importe quel NIP sera subordonnée à l'existence d'une base

⁸ Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12), PL 9870-A.

⁹ *Ibid.*, p. 23.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 24.

¹² *Ibid.*, pp. 24 s.

¹³ *Ibid.*, p. 25.

légale formelle en droit genevois. Si l'administration entend, pour appliquer des législations matériellement proches, utiliser un NIP, elle ne pourra recourir qu'au seul numéro AVS¹⁴.

La loi instituant les numéros d'identification personnels communs du 20 septembre 2013 (LNIP; RS-Ge A 2 09) a autorisé la création de numéros communs pour l'AFC et le registre foncier d'une part et pour l'AFC, l'OCPM et le service de la consommation et des affaires vétérinaires (pour faciliter le prélèvement de la taxe sur les chiens). Cette loi doit faire l'objet d'une évaluation par le Conseil d'Etat sur son efficacité d'ici fin 2016. Elle contient les articles suivants :

Art. 1 But

La présente loi a pour but d'instituer les numéros d'identification personnels communs au sens de l'article 4, lettre i, de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, utilisés par les institutions publiques au sens de l'article 3 de ladite loi.

Art. 2 Numéros d'identification personnels communs utilisés conjointement par l'administration fiscale cantonale et le registre foncier

L'administration fiscale cantonale et le registre foncier sont autorisés à utiliser, dans le cadre de leurs échanges de données destinés à la taxation des ayants droit et la mise à jour des fichiers, des numéros d'identification personnels communs relatifs aux personnes physiques et morales de droit public ou privé recensées auprès de ces institutions.

Art. 3 Numéros d'identification personnels communs utilisés conjointement par l'office cantonal de la population, le service de la consommation et des affaires vétérinaires et l'administration fiscale cantonale

L'office cantonal de la population, le service de la consommation et des affaires vétérinaires et l'administration fiscale cantonale sont autorisés à utiliser des numéros d'identification personnels communs dans le cadre de leurs échanges de données destinés à la taxation des détenteurs de chiens, conformément à la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887, et à la mise à jour des fichiers, conformément à la loi sur les chiens, du 18 mars 2011.

Art. 4 Evaluation

Le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil dans les 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi un rapport portant sur l'efficacité et les avantages attendus de l'utilisation des numéros d'identification personnels communs. Le rapport fera état des coûts de développements des interfaces nécessaires à l'utilisation de ces numéros, des économies d'exploitation qu'ils permettent et, plus globalement, portera sur les perspectives de développements futurs au plan cantonal de l'utilisation de tels numéros – sectoriels ou généraux –, compte tenu des travaux menés par la Confédération.

Le rapport de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat instituant les numéros d'identification personnels communs, du 27 août 2013 ad PL 11105-A¹⁵, a rappelé qu'il existait "deux besoins d'identificateurs, soit entre l'AFC et le RF et entre l'AFC et le service de la consommation et des affaires vétérinaires en relation avec la taxe sur les chiens"¹⁶.

Il précisait également que : "la possibilité d'utiliser le numéro AVS a été explorée, mais que cela n'a pas été choisi dans la mesure où le numéro AVS ne concerne pas les personnes morales, ce qui ne le rend pas utile dans les rapports entre l'AFC et le RF [...] que, concernant les chiens, le numéro AVS ne donne pas forcément une adresse. Il précise que

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11105A.pdf>.

¹⁶ Rapport de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat instituant les numéros d'identification personnels communs (LNIP) (A 2 09), PL 11105-A, p. 1.

*le but de ce projet de loi est d'avoir un adressage correct [...], que les numéros d'identification ont pour but de s'assurer que deux services, lorsqu'ils communiquent, traitent de la même personne*¹⁷.

Un commissaire a manifesté de l'inquiétude au sujet du caractère dynamique du projet de loi en ce sens que son champ d'application risquait d'être agrandi au fil du temps. Il a souligné le fait que deux domaines, n'ayant aucun lien entre eux, avaient été intégrés dans le projet de loi, à savoir les chiens et le registre foncier. Il a dès lors soulevé : *"le risque d'appariements dangereux qui risqueraient d'en découler"*¹⁸. A cet sujet, l'un des juristes de l'Etat a remarqué toutefois que le projet était *"clairement délimité dans la mesure où il s'agit de permettre à des services définis d'utiliser un numéro dans un domaine précis par rapport à un cercle de personnes données"*¹⁹.

Le directeur général des systèmes d'information a par ailleurs ajouté en réponse à une question d'un commissaire (MCG) qui demandait si les NIP ont un lien direct avec ce qui figure sur l'administration en ligne ou s'ils en auront un par la suite que : *"ces NIP sont complètement différents et distincts des autres identifiants présents dans l'administration [...] que le but est d'isoler complètement les NIP d'un point de vue technique afin de garantir la protection des données"*²⁰.

Mme Dubois, Préposée cantonale, en réponse à la question d'un commissaire sur le risque de perte de la vue d'ensemble et de contrôle, a indiqué que *"c'est un risque théoriquement possible, mais [...] que, pour étendre l'utilisation du NIP, une modification de la loi est requise"*²¹. Concernant l'utilisation du NAVS13, elle a précisé que ce numéro *"a été créé exclusivement pour les assurances sociales, quelques exceptions étant réservées [...], que le but est d'assurer la bonne gestion de ces assurances"*²².

9. Conclusion

En Suisse, toute personne physique est identifiée grâce à son numéro AVS. Pour éviter toute interconnexion de fichiers et une utilisation des données personnelles à une autre fin que celle qui a justifié son enregistrement, le législateur fédéral a encadré et limité son utilisation au domaine de la protection sociale – sécurité sociale, aide sociale, administration fiscale et établissements d'enseignement, en précisant que dans les autres cas, une base légale cantonale est nécessaire pour autoriser son utilisation.

A Genève, le législateur a également précisé à l'art. 35 al. 4 LIPAD qu'une telle utilisation du numéro AVS ne pouvait admettre que si l'on se trouvait en présence de tâches légales ayant un lien matériel étroit entre elles, ce qui n'est pas le cas pour l'administration en ligne.

Le législateur genevois a fait également le choix de créer des numéros d'identification sectoriels communs en cas de besoin, le cas échéant en adoptant une base légale formelle à cet effet, dans les cas où les législations n'ont pas de liens matériels étroits entre elles. Cela par exemple été le cas de celles relatives à l'AFC et à la taxe sur les chiens.

Le Préposé cantonal note également que la base légale relative à l'administration en ligne n'existe que dans la LIPAD et que l'art. 69 LIPAD cessera de porter effet au 31 décembre 2015.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 1 s.

¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ *Ibid.*, p. 9.

²² *Ibid.*

Pour le Préposé cantonal, la sécurité des échanges entre un particulier, une personne morale de droit privé et l'administration passe aussi par une identification qui doit varier selon le type de démarches qui doivent être effectuées (une demande d'accès aux documents selon la LIPAD ne requiert pas une authentification équivalente à celle nécessaire lors d'une requête à des données fiscales).

Certaines démarches doivent pouvoir se faire sans avoir à s'authentifier auprès de l'administration. Il faut que les exigences de sécurité soient adaptées techniquement au type de démarches administratives effectuées par les administrés et prévoir dès lors différents niveaux en matière d'authentification.

Compte tenu de l'analyse qui précède, le Préposé cantonal rend en l'état un avis défavorable à ce projet. Si l'administration cantonale souhaite néanmoins aller de l'avant, il lui paraît qu'une base légale formelle est nécessaire. Il conseille vivement le département des finances de soumettre la question au groupe interdépartemental des responsables LIPAD afin d'apporter un regard juridique transversal à un projet qui concerne tous les départements et d'en discuter étroitement avec les juristes de la DGSJ.

Pascale Byrne-Sutton

Préposée adjointe

Stéphane Werly

Préposé cantonal