

INTERCONNEXION DES BASES DE DONNÉES

FICHE
INFO DU
PPDT

RESUME

L'interconnexion des bases de données constitue une modalité particulière de communication de données personnelles entre autorités ou institutions publiques. Elle permet un échange automatisé, souvent permanent, de données entre systèmes d'information distincts. Si elle favorise la simplification administrative et l'efficacité des services publics, elle induit également des risques accrus pour la protection des données et l'autodétermination informationnelle. En droit genevois, toute interconnexion de données personnelles est assimilée à une communication de données au sens de l'article 39 LIPAD. L'interconnexion se distingue toutefois d'une communication dans un cas d'espèce en raison du mode de transfert continu et de l'absence de contrôle individualisé de chaque communication. Cette spécificité implique une vigilance accrue au moment de l'élaboration des bases légales nécessaires à l'interconnexion. La présente fiche informative a été rédigée par Monsieur Michael Montavon, Docteur en droit et Lecteur à l'Université de Fribourg.

CONTEXTE

Le phénomène de l'interconnexion des bases de données connaît un essor rapide avec la digitalisation des administrations publiques. Elle peut intervenir à plusieurs niveaux :

- **interne** : entre services d'une même collectivité publique ;
- **horizontal** : entre collectivités du même échelon (p. ex. entre cantons) ;
- **vertical** : entre collectivités de niveaux différents (p. ex. entre un canton et une commune ou un canton et la Confédération).

L'interconnexion poursuit généralement des objectifs d'efficacité et de simplification : éviter la répétition des démarches pour les administrés, rationaliser la gestion de l'information et limiter les saisies multiples de données identiques. Toutefois, elle soulève aussi des enjeux en matière de protection des données. Plus les systèmes sont interconnectés, plus la maîtrise du flux des données devient difficile à assurer et plus la probabilité d'atteintes potentielles à la sphère privée augmente.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la communication automatisée de données amplifie l'atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées, car il rompt avec le contrôle au cas par cas, ouvrant la voie à la réutilisation des données à des fins non prévues en contradiction avec le principe de finalité¹. C'est pourquoi ce mode de communication est subsidiaire aux autres modes de communication, notamment les communications dans un cas d'espèce. Il doit dans tous les cas reposer sur des bases légales suffisamment claires et de rang adéquat.

INTERCONNEXION DU POINT DE VUE DE LA LIPAD

En droit genevois, aucune disposition ne prévoit spécifiquement l'interconnexion de données personnelles. Selon les Préposés, elle ne saurait être considérée comme une communication de données au sens de l'article 39 LIPAD, cette disposition visant une communication ponctuelle effectuée dans un cas d'espèce. Or, l'interconnexion correspond à un mode automatisé et continu de communication. La question de la base légale de l'interconnexion de données personnelles doit donc toujours être examinée.

L'organe destinataire des données accède de manière autonome aux informations prévues à cet effet, sans contrôle préalable de l'organe détenteur des données. Ce mécanisme fonctionne selon le principe du libre-service où le destinataire n'a pas à motiver sa demande, et le détenteur ne vérifie plus la licéité de chaque communication individuelle. Dans la législation en vigueur, le législateur utilise parfois les expressions « accès par procédure d'appel » ou « accès en ligne » pour distinguer ce type de communication automatisé des autres formes de communication.

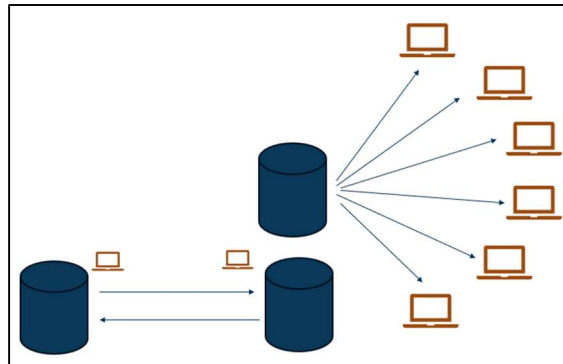
¹ ATF 151 I 137, consid. 6.2 ; ATF 138 I 331, consid. 6.1.

INTERCONNEXION DES BASES DE DONNEES

TYPES D'INTERCONNEXION

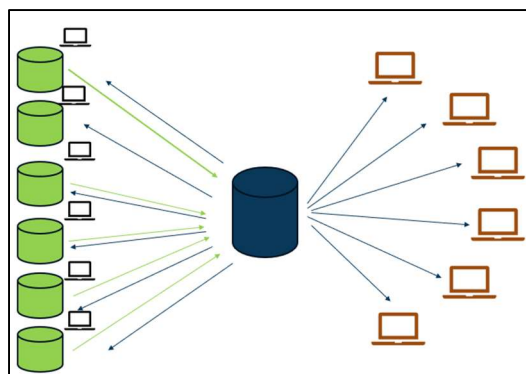
L'interconnexion peut revêtir plusieurs formes, des plus simples aux plus sophistiquées. De manière simplifiée, on distingue 4 grands modèles. Mais ces modèles se divisent en plusieurs sous-modèles, lesquels peuvent par ailleurs souvent être combinés entre eux. Toute interconnexion doit pour cette raison faire l'objet d'un examen au cas par cas. La présentation d'un plan d'architecture est généralement indispensable pour mener pareil exercice.

Accès direct ou connexion point à point



Une liaison directe correspond à une interconnexion entre deux systèmes via des interfaces. Un registre source tenu par une autorité (autorité détentrice) rend des données accessibles à une ou plusieurs autres autorités (autorités consommatrices) qui peuvent l'interroger en temps réel pour exécuter leurs missions. Les bases légales nécessaires à l'établissement d'un accès direct doivent indiquer au minimum le mode de communication automatisé des données, quelles sont les autorités impliquées, quelles données sont échangées et pour quelles finalités. Ces bases légales peuvent être intégrées au choix du législateur soit dans l'acte législatif qui traite de l'autorité détentrice des données (auquel cas on parlera de communication automatisée), soit dans l'acte législatif qui traite de l'autorité consommatrice des données (auquel cas on parlera d'accès en ligne). En fonction des situations, d'autres éléments peuvent devoir être réglés, notamment l'introduction de normes relatives à la sécurité. Ce type de normes peut toutefois généralement être introduites dans un acte de rang inférieur.

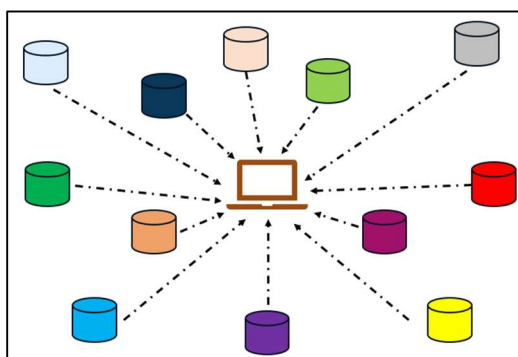
Consolidation



INTERCONNEXION DES BASES DE DONNEES

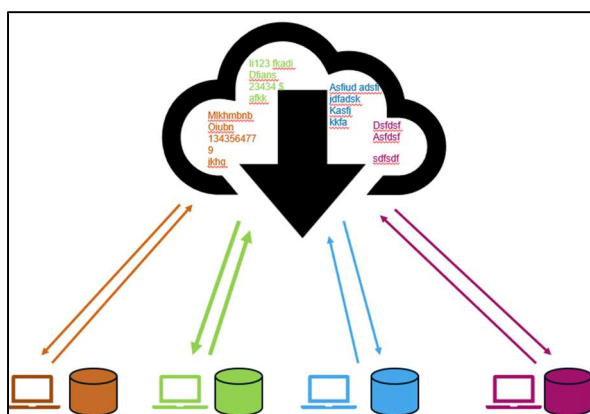
La consolidation consiste en la fusion partielle ou totale de plusieurs bases de données dans une base de données unique, distincte des bases sources. Elle implique des traitements de données répartis entre plusieurs autorités, qui doivent être encadrés par des bases légales appropriées. Les autorités détentrices des bases sources communiquent tout ou partie des données à l'autorité responsable de la base consolidée, laquelle intègre ces données et les « prépare² » en vue de leur redistribution aux autorités consommatrices, généralement au moyen d'un système d'autorisations. Selon que l'on se place du point de vue de l'autorité responsable de la base consolidée ou de celui des autorités consommatrices, les données sont soit communiquées automatiquement, soit accessibles en ligne. Ces mécanismes peuvent être réglés par le législateur soit « en bloc » dans un acte législatif unique – en principe celui régissant l'autorité responsable de la consolidation – soit de manière fragmentée dans plusieurs actes distincts concernant les autorités détentrices, l'autorité responsable de la consolidation et les autorités consommatrices. Vu la densité normative requise, les normes à adoptées peuvent être introduites dans des actes législatifs de rang différents (normes essentielles dans des lois et normes secondaires dans des ordonnances ou règlements).

Fédération



La fédération repose sur la mise en réseau de plusieurs bases de données autonomes selon une architecture décentralisée. Chaque autorité détentrice conserve le contrôle et la responsabilité de ses données, lesquelles demeurent à leur emplacement d'origine. Celles-ci sont toutefois rendues accessibles aux autorités consommatrices, généralement au moyen d'un système d'autorisations, via une base virtuelle offrant un point d'accès unique. Ce modèle permet aux autorités consommatrices d'interroger simultanément plusieurs bases de données comme s'il s'agissait d'un registre unique, sans transfert ni duplication des données dans une base de données distincte. Il évite ainsi la création d'un registre supplémentaire ainsi que les processus d'intégration propres à la consolidation. Du point de vue du législateur, la fédération suppose de prendre en compte les autorités détentrices et consommatrices de données, les catégories de données échangées, les finalités du traitement et l'accès aux données via un point d'accès unique. Comme pour les autres modèles, le législateur peut travailler à deux niveaux (loi et ordonnance ou règlement).

Espaces partagés (cloud computing ou plateformes communes)



² La préparation des données consiste généralement dans de multiples traitements qu'il s'agit aussi de prévoir au moyen de bases légales adaptées (p. ex. attribution d'un identifiant, comparaison, nettoyage).

INTERCONNEXION DES BASES DE DONNEES

Les espaces partagés ne constituent pas, en tant que tels, des modèles d'interconnexion. Ils correspondent à des environnements de stockage ou de collaboration mis à disposition de plusieurs autorités, leur permettant de consulter, modifier ou traiter conjointement des informations. Ces espaces peuvent reposer aussi bien sur des solutions internes que sur des solutions cloud. En principe, le recours à des solutions cloud relève de l'« administration auxiliaire ». L'adoption de bases légales spécifiques n'est dès lors pas requise, la conclusion d'un contrat de sous-traitance étant en règle générale suffisante (cf. art. 36c LIPAD). Cela étant, les traitements de données effectués au sein d'un espace partagé demeurent soumis au principe de légalité. En particulier, lorsque des données personnelles sont rendues accessibles ou échangées entre autorités par le biais d'un tel espace, il s'agit d'une communication de données qui doit être prévue comme telle dans la loi.

AUTRES POINTS D'ATTENTION

La mise en place d'une interconnexion requiert d'analyser en sus d'autres aspects, notamment :

- Quelle est l'autorité compétente pour prévoir l'interconnexion entre le parlement et le gouvernement (rang de la base légale) ? L'examen du rang de la base légale à adopter dépend non seulement des critères mentionnés à l'article 36 LIPAD mais aussi de l'importance de l'interconnexion envisagée dans le fonctionnement et l'organisation de l'administration (cf. art. 164 al. 1, let. g Cst. fédérale³).
- En cas d'interconnexion entre des bases de données de collectivités différentes, quelle est l'autorité compétente pour prévoir l'interconnexion entre la Confédération, le canton ou les communes (compétence fédérale, cantonale ou communale) ?
- En cas de changement de finalité des données survenant en raison de l'interconnexion, ce changement repose-t-il sur des bases légales suffisamment précises et de rang adéquat ?
- La mise en place d'une interconnexion respecte-t-elle le principe de proportionnalité ou un autre mode de communication moins attentatoire aux droits des personnes concernées permet-il d'arriver à un résultat équivalent ?
- L'étendue des données auxquelles chaque autorité peut accéder grâce à l'interconnexion respecte-t-elle le principe de proportionnalité au regard des tâches que ces autorités doivent accomplir ?
- Une analyse d'impact a-t-elle été menée ? Celle-ci a-t-elle mis en évidence des risques particuliers liés à l'interconnexion (p. ex. : accès non autorisés ou abusifs, en particulier en cas de gestion insuffisante des droits et habilitations, difficultés pour garantir l'information, l'accès, la rectification ou l'effacement des données, inférence de données sensibles résultant du croisement de bases de données distinctes) ? Dans l'affirmative, des mesures ont-elles été prises pour diminuer ces risques ?
- L'interconnexion aboutit-elle à un traitement conjoint au sens de l'article 36b LIPAD ? Dans l'affirmative, est-ce que les obligations respectives de chaque responsable conjoint ont-elles été déterminées et inscrites au registre des activités de traitement au sens de l'article 43 LIPAD ?
- En cas d'interconnexion avec une base de données fédérale, existe-t-il un règlement de traitement au sens de l'article 6 de l'ordonnance fédérale sur la protection des données (al. 1 let. e et f) ?

PPDT – 03.02.2026

³ Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'article 164 al. 1 de la Constitution fédérale est une concrétisation du principe de la séparation des pouvoirs et trouve à ce titre aussi application en droit cantonal (ATF 134 I 322, consid. 2.2-2.6).