



## Message 2024-CE-137

—  
Avant-projet de loi modifiant la loi sur la cyberadministration (Référentiel cantonal)

## Table des matières

En bref	2
<b>1 Généralités</b>	<b>2</b>
1.1 Contexte et origine du projet	2
1.2 Objectif du Référentiel cantonal	3
1.3 Liens entre le Référentiel cantonal et la plateforme FriPers	4
1.4 Liens avec les autres plateformes de données	5
1.5 Principe « Once-Only »	5
<b>2 Déroulement des travaux</b>	<b>6</b>
<b>3 Grandes lignes de l'avant-projet</b>	<b>7</b>
<b>4 Incidences financières et en personnel</b>	<b>8</b>
<b>5 Conformité au droit supérieur</b>	<b>9</b>
<b>6 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>9</b>
<b>7 Commentaire des dispositions</b>	<b>9</b>

---

## En bref

---

1. La numérisation de l'information et la digitalisation des processus amènent de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement à l'intérieur des administrations publiques. Le déroulement de certaines tâches, notamment celles qui sont routinières et répétitives, peut être grandement amélioré et optimisé, ce qui libère des ressources et du temps pour accomplir d'autres tâches plus complexes et exigeantes.

2. Il en va ainsi de la gestion et de la maintenance de certaines bases de données administratives contenant des informations qui sont utiles à la plupart des organes publics au quotidien. Plutôt que chaque organe public collecte, conserve et tienne à jour les mêmes données, il est plus rationnel de confier cette tâche à un organe spécialisé qui l'accomplira selon des règles et des méthodes standardisées. Dans les limites du droit applicable, les données ainsi traitées peuvent ensuite être partagées avec le reste de l'administration et d'éventuels tiers avec la garantie d'un taux élevé de qualité et de fiabilité.

3. Cette nouvelle manière de gérer les données est souvent présentée sous la désignation du principe « Once-Only ». Ce principe postule qu'une information (à caractère personnel) ne devrait pas être réclamée plus d'une seule fois à un individu ou à une entreprise. Une fois récoltée, l'administration devrait prendre les mesures nécessaires pour que cette information puisse être partagée. Il s'agit cependant d'un principe qui n'est pas absolu et qui connaît de nombreuses variations comme de nombreuses limites, en particulier celles découlant du droit de la protection des données. Ce principe est dorénavant le fil conducteur de la collecte de données par les administrations fédérale et cantonales.

4. L'idée à la base du principe « Once-Only » se retrouvait déjà dans la première mouture de la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration. Elle prévoyait alors la réalisation d'une plateforme informatique destinée à « mettre à la disposition des autorités administratives, de manière centralisée et sûre, des données de référence fiables ». La mise en œuvre d'une telle infrastructure est une démarche d'envergure et de complexité élevées. C'est pourquoi il a été nécessaire d'avancer par étapes, au moyen d'un projet pilote arrêté par le Conseil d'Etat.

5. Ce projet pilote arrive désormais à son terme avec l'élaboration d'un projet de loi à l'attention du Grand Conseil. Le Référentiel cantonal est en service et l'acte proposé tient compte des enseignements acquis lors de la phase pilote. Les bases légales qui sont présentées ont ainsi pu être expérimentées sur le terrain, ce qui les rend plus précises et plus sûres. Elles remplaceront les actuelles bases légales sur le Référentiel cantonal définies dans le cadre de l'ordonnance pilote.

## 1 Généralités

---

### 1.1 Contexte et origine du projet

1.1.1 Le 2 novembre 2016, le canton de Fribourg s'est doté d'une loi sur le guichet de cyberadministration (LGCyb). L'objectif principal de cette loi était la création d'un guichet virtuel centralisé permettant à la population et à l'économie d'accéder, sans contrainte de temps ou de lieu, aux prestations de l'administration cantonale ainsi que, dans un deuxième temps, à celles des administrations communales. Cette loi avait également pour objectif de poser les prérequis techniques et les principes généraux de la cyberadministration cantonale.

1.1.2 Parmi ces prérequis, il était notamment prévu de créer une plateforme informatique devant gérer et mettre à disposition des autorités administratives, de manière centralisée et sûre, des données de référence fiables (ci-après : le Référentiel cantonal). Comme c'est le cas habituellement lors de l'élaboration d'un nouveau projet de loi, les bases légales nécessaires à la réalisation d'une telle infrastructure avaient été pensées sur la base d'une analyse prospective

---

et d'hypothèses qu'il n'avait pas été possible de vérifier. A cette époque, tant la stratégie nationale<sup>1</sup> que la stratégie cantonale de cyberadministration<sup>2</sup> évoquaient déjà la nécessité de créer une telle plateforme.

**1.1.3** Vu l'ampleur et l'étendue des travaux nécessaires à la réalisation d'une telle infrastructure, le Conseil d'Etat a décidé d'accompagner l'élaboration du Référentiel cantonal au moyen de l'ordonnance pilote du 24 juin 2019 concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures (projet pilote) (RSF 184.16). Ce faisant, le Conseil d'Etat s'est engagé à revenir dans un certain délai vers le Grand Conseil avec un projet de loi décrivant de manière fidèle le fonctionnement du Référentiel cantonal et contenant les bases légales requises à son existence et à son exploitation pérennes.

**1.1.4** La LGCyb a été transformée en loi sur la cyberadministration (LCyb) par l'adoption, le 18 décembre 2020, de la loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation (ROF 2020\_195). Le présent avant-projet vient ainsi modifier les dispositions de la section 3 de la LCyb consacrées au Référentiel cantonal en les remplaçant par des nouvelles règles plus adaptées, plus complètes et plus précises.

## **1.2 Objectif du Référentiel cantonal**

**1.2.1** A ce jour, la plupart des unités administratives détiennent un ou plusieurs registres (bases de données individuelles) dans lesquels elles traitent les données relatives aux personnes et aux organisations avec lesquelles elles sont en relation. Aussi, une même personne ou une même organisation figure généralement dans plusieurs bases de données distinctes contenant toutes un certain nombre d'informations de référence qui devraient en principe être identiques.

**1.2.2** Les systèmes d'information qui traitent ces données ont toutefois été construits au fur et à mesure des besoins, souvent de manière indépendante les uns des autres, avec des moyens différents et peu de concertation. En fonction des processus de création, de mise à jour et de suppression des données propres à chaque système, il peut arriver que l'on retrouve une même information dans plusieurs registres mais sous une forme et avec un contenu différents.

**1.2.3** Cette situation s'avère problématique à plusieurs égards :

- > les informations sont saisies plusieurs fois dans diverses applications, ce qui génère des doublons, mais aussi parfois des divergences et des incohérences ;
- > les fonctionnalités et les applications de gestion de données de référence sont développées plusieurs fois sans qu'on ait nécessairement pensé à leur interopérabilité et en recourant à des formats ou à des significations différentes, empêchant ou rendant plus compliquées leur lecture et leur réutilisation d'un registre à l'autre ;
- > les responsabilités pour la gestion des bases de données sont diluées entre plusieurs organes responsables de traitement à des niveaux d'autorité différents et en application de bases légales de rangs différents (fédéral, cantonal, voire communal) sans gouvernance suffisante ni approche commune.

**1.2.4** De plus, la pratique a montré que l'ensemble de ces registres n'étaient pas toujours mis à jour de façon optimale et qu'ils pouvaient contenir des données incohérentes, obsolètes, contradictoires ou incomplètes, faute de mise à jour coordonnée et concertée des données. Ainsi, ce sont plus de 15 000 données relatives à l'identité d'habitants et habitantes du canton qui ont été rectifiées durant la phase pilote. Ce travail se poursuit encore actuellement.

**1.2.5** L'exploitation de données obsolètes ou incomplètes a pour effet de compliquer l'exécution des tâches de l'Etat. Elle viole le principe d'exactitude des données prévu à l'article 9 de la Loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données (LPrD). Finalement, il a aussi été constaté que l'accès à certaines données ainsi que les modalités de leur partage ne sont pas toujours réglementés de manière claire et systématique, ce qui peut engendrer des confusions, voire des erreurs.

---

<sup>1</sup> Stratégie suisse de cyberadministration 2016-2019. Ce document n'est plus disponible en ligne. Ce principe se retrouve néanmoins aujourd'hui aussi dans la Stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023, § 3.3 et est encore davantage précisé dans la Stratégie Administration numérique suisse 2024-2027, § 5.4 notamment.

<sup>2</sup> Stratégie fribourgeoise de cyberadministration du 2 décembre 2014, § 5.3.2.

---

**1.2.6** Pour remédier à ces problèmes et faciliter le travail des organes publics au quotidien, le Référentiel cantonal sert de plateforme transversale de données référentielles (sur cette notion : commentaire de l'article 3 al. 1 let. e2 ci-dessous). Elle génère un identifiant cantonal unique de personne et d'organisation, ce qui évite des erreurs d'identités. L'infrastructure permet de gérer et mettre à disposition des organes des collectivités publiques une collection de données nécessaires à l'identification des personnes et des organisations avec lesquelles ils sont en relation, ainsi qu'au contact avec elles. Cette collection de données est alimentée par les principaux registres de données de personnes et d'organisations de la Confédération, du canton et des communes. Une fois intégrées dans le Référentiel cantonal, les données sont croisées entre elles afin d'identifier les éventuelles divergences et procéder à leur correction. Ainsi, en dehors des organes qui fournissent les données au Référentiel cantonal (ci-après : « organes contributeurs »), les organes consommateurs des collectivités publiques n'ont en principe plus à s'occuper de gérer et de maintenir eux-mêmes ces données à jour. Ils peuvent donc concentrer leurs efforts sur leurs missions spécifiques.

**1.2.7** Deux types de droits d'accès sont prévus. Tout organe public cantonal ou communal peut demander un accès à un socle limité de données dites « de base » réunissant les données minimales nécessaires à l'identification d'une personne ou d'une organisation et au contact avec elle. L'accès plus étendu aux données du Référentiel cantonal est soumis à une procédure d'autorisation strictement encadrée. L'organe demandeur doit justifier de besoins particuliers pour accéder à un profil de données plus élargi et indiquer les bases légales l'autorisant à traiter ces données. La procédure est précisée par le Conseil d'Etat. L'ATPrDM est autorité de conseil et peut faire recours contre la décision d'octroi si elle estime qu'elle ne répond pas aux exigences.

**1.2.8** Au vu de la complexité des échanges et du rôle central qu'il est appelé à occuper dans le fonctionnement et l'organisation des collectivités publiques du canton, le Référentiel cantonal doit répondre à des exigences élevées en termes de qualité et de conformité. A cette fin, il s'accompagne de la mise en place d'une organisation transversale réunissant plusieurs corps de métier répartis entre les différentes Directions du Conseil d'Etat et couvrant des compétences tant dans le domaine technique qu'en science des données, en sécurité de l'information et en droit. Cette organisation se matérialise sous la forme d'une nouvelle Commission consultative entièrement dédiée au Référentiel cantonal (Commission de gouvernance des données référentielles ; ci-après : CGDR).

### **1.3 Liens entre le Référentiel cantonal et la plateforme FriPers**

**1.3.1** Le canton de Fribourg dispose d'une plateforme électronique comprenant un certain nombre de données de référence sur des personnes physiques que les organes publics peuvent consulter sur la base de droits d'accès leur ayant été spécialement attribués. Il s'agit de la plateforme FriPers qui est prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH ; RSF 114.21.1).

**1.3.2** Le périmètre des données contenues dans FriPers est cependant limité aux personnes physiques qui sont domiciliées ou en séjour dans le canton, soit aux habitants au sens de la LCH. Cela exclut notamment les nomenclatures, les personnes morales, les établissements ainsi que des dizaines de milliers de personnes qui sont en relation avec une collectivité publique du canton ou d'une commune sans pour autant être domiciliées dans le canton (bénéficiaires de prestations, contribuables hors canton, créanciers et créancières, débiteurs et débitrices, représentants et représentantes de personnes, etc.). Ces données peuvent figurer en revanche dans le Référentiel cantonal.

**1.3.3** De plus, la plateforme FriPers n'est pas un référentiel de données mais une juxtaposition de 126 registres<sup>3</sup> qui sont gérés de façon autonome par le contrôle des habitants de chaque commune du canton. Bien qu'elle permette une gestion adaptée aux spécificités de chaque commune, tout en centralisant les informations pour une meilleure accessibilité des données, cette structure ne peut pas exploiter suffisamment le potentiel induit par l'essor des technologies numériques, notamment les nombreuses possibilités d'automatisation et de standardisation de certaines tâches. Le Référentiel, quant à lui, établit une « vérité cantonale » consolidée par sa confrontation avec d'autres sources. Cela étant, l'existence de FriPers n'est pas remise en cause : aucune suppression de cette plateforme n'est

---

<sup>3</sup> Total des communes du canton au 1.1.2024 (à la suite de l'entrée en vigueur de la dernière fusion)

---

actuellement prévue et les traitements complexes de réception des données communales continueront de se faire par ce biais. Le Référentiel cantonal et les autres registres (dont FriPers) forment ainsi un écosystème.

**1.3.4** Dans la vision du Conseil d'Etat, il est prévu de faciliter l'accès des organes publics à des données référentielles disponibles et qualifiées au niveau cantonal. Cet accès vers la nouvelle plateforme de données se fera de manière progressive et sur demande des organes concernés.

## **1.4 Liens avec les autres plateformes de données**

**1.4.1** Le Référentiel cantonal adopte une approche intégrée et paramétrable, s'appuyant sur le principe « Once-Only » qui vise à limiter la répétition des demandes d'informations auprès de la population et des entreprises. Cette démarche s'inscrit dans un contexte de nécessité accrue d'interconnexion avec d'autres plateformes, en particulier celles du niveau fédéral.

**1.4.2** Durant la phase pilote, des collaborations ont été établies avec divers offices fédéraux en charge de registres, tels notamment l'Office fédéral de la statistique (OFS) et la Centrale de compensation (CdC). Cela a permis d'enrichir la qualité et l'exhaustivité des données de base traitées. L'objectif est de disposer de bases de données administratives fiables et cohérentes tant à l'échelon cantonal que fédéral avec des modalités d'échanges améliorées de manière pérenne. Des mécanismes ont été mis en place ou éprouvés dans ce sens.

**1.4.3** La gestion des données est, en outre, facilitée par les processus mis en place, notamment par l'intégration d'identifiants officiels principaux au sein des registres clés de l'administration. Les expériences et divergences observées sont communiquées aux registres fédéraux partenaires pour des mises à jour effectives.

**1.4.4** La gouvernance du Référentiel cantonal évolue, nécessite une coordination et une gestion itérative à différents niveaux, impliquant des efforts tant organisationnels que techniques qui se poursuivront lors de la prochaine législature. Les systèmes qui, à l'instar du Référentiel cantonal, agissent comme des interfaces entre les organes contributeurs en amont et les entités utilisatrices en aval, exigent des processus de décision collective pour toute évolution future.

**1.4.5** Enfin, il convient de souligner que l'identification univoque des personnes dans le Référentiel cantonal fait déjà partie des processus de contrôle mis en place dans le guichet virtuel et garantit la fiabilité des informations de base.

**1.4.6** Un effort particulier est mis en ce moment sur les données référentielles de base. Les mécanismes du Référentiel cantonal permettent de comparer ces données avec les mêmes données présentes dans les autres registres partenaires et de les compléter. Leur taux d'exactitude se retrouve sensiblement augmenté. Les divergences constatées sont suivies, corrigées – pour certaines de manière automatique – avec des indicateurs de gouvernance et des outils optimisés. La diffusion est également proposée avec des formats d'échange nouveaux dans le Référentiel cantonal incluant un identifiant cantonal unique de personnes (facilitant l'interopérabilité entre différents systèmes d'information et pour l'identification lors de demandes de prestations du guichet virtuel). Immatriculer des personnes non-résidentes mais en relation avec l'Etat est dorénavant possible. Plusieurs communes-pilote ont participé à différents tests et processus d'intendance et diverses démarches liées aux fournisseurs de logiciels communaux ont été menées au cours de la phase-pilote. Des outils spécifiques permettent une gestion décentralisée des utilisateurs par rôle avec des fonctionnalités dédiées.

## **1.5 Principe « Once-Only »**

**1.5.1** La gestion des données selon le principe « Once-Only » offre plusieurs avantages, notamment :

- > une clarification des organes responsables de la donnée partagée ;
- > une hiérarchisation des registres - source avec indication de cette dernière ;
- > la réduction des erreurs de saisie, car les données ne sont enregistrées qu'une seule fois ;
- > la réduction des ressources affectées à la saisie des données, car il n'est pas nécessaire de ressaisir les mêmes données plusieurs fois ;
- > une meilleure qualité des données, car les incohérences sont traitées et corrigées ;
- > une meilleure efficacité, car il n'est pas nécessaire de consulter plusieurs sources pour obtenir ou fournir les informations attendues.

---

**1.5.2** La gestion des données selon le principe « Once-Only » est aussi soumise à certaines contingences, notamment :

- > la complexité technique et organisationnelle liée à la mise en place d'une telle infrastructure ;
- > la coordination des différents organes impliqués pour s'assurer que toutes les données sont saisies et gérées correctement ;
- > la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité des données et de la conformité des traitements, en particulier pour ce qui relève de l'identification des personnes.

**1.5.3** En outre et surtout, la mise en place du principe « Once-Only » requiert une analyse juridique fine du cadre légal et, en particulier, des exigences relatives au droit de la protection des données.

**1.5.4** Grâce au projet pilote qui a été mené en amont de l'élaboration de l'avant-projet de loi, il a été possible de réunir un grand nombre d'enseignements sur la façon dont le Référentiel cantonal met en œuvre le principe « Once-Only ». Cette masse d'informations a permis d'élaborer un projet de loi qui présente la densité normative exigée pour un acte de ce type.

## 2 Déroulement des travaux

---

**2.1** Les travaux relatifs à l'élaboration de l'avant-projet sont étroitement liés au projet pilote « Référentiel cantonal ». Le Conseil d'Etat a adopté l'ordonnance pilote concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures le 24 juin 2019. L'objectif était d'octroyer à l'administration une phase d'apprentissage et d'expérimentation en vue de créer le Référentiel cantonal et de préparer un nouvel acte législatif à soumettre au Grand Conseil concernant son fonctionnement et son organisation.

**2.2** La conduite du projet pilote a été confiée initialement à la CGDR sous la responsabilité de la Chancellerie d'Etat dans le cadre d'une stratégie informatique de gouvernance et de valorisation des données, élaborée par le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel), et d'un programme informatique commun à l'administration cantonale. La Chancellerie d'Etat a supervisé l'intégralité de la phase de mise en place du Référentiel cantonal en travaillant de manière conjointe avec l'ensemble des organes impliqués. A l'avenir, le Conseil d'Etat a décidé de confier la conduite du Référentiel cantonal à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF ; ci-après la Direction) par l'entremise du Service de la statistique (SStat, qui deviendra dès 2025 le Service de la statistique et de la donnée, SSD ; ci-après : le Service) en raison de ses compétences dans la gestion des données et de son implication déterminante, dès le lancement du projet, dans la définition des mécanismes de celui-ci. Pour assurer au Service un accès facilité et transverse aux entités de l'Etat, il est prévu de lui octroyer le statut de service central. Sur le plan technique, le SITel a également joué un rôle important s'agissant de la gestion du programme, de l'intégration des registres principaux et de la sécurité des données.

**2.3** Conformément aux règles régissant le déroulement des projets pilotes, le projet de Référentiel cantonal s'est déroulé en plusieurs étapes. Les deux premières années ont consisté en une phase d'expérimentation « pure », incluant des développements et des prétraitements d'amélioration de la qualité liés aux personnes physiques et une mise en production partielle. A l'issue de celle-ci, la CGDR, présidée par la Chancellerie, a rédigé un rapport d'évaluation à l'attention du Conseil d'Etat pour qu'il se détermine sur la poursuite du projet. Le rapport relevait notamment que la mutualisation des systèmes d'information et des ressources qui y sont associées contribue de manière significative à améliorer l'efficacité de l'administration tout en augmentant l'adéquation des traitements de données avec les bonnes pratiques. Néanmoins, il mettait aussi en évidence le besoin de moyens et de ressources spécialisées adéquates au regard de la complexité des tâches à accomplir.

**2.4** Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat a pris la décision de poursuivre la mise en œuvre du Référentiel cantonal et de confier l'élaboration d'un avant-projet de loi à un groupe de travail composé de représentants et représentantes de plusieurs Directions. Le groupe de travail était composé du chef du projet Référentiel cantonal de la Chancellerie, des représentants des principaux organes contributeurs du Référentiel cantonal (DFIN, DSJS, DFAC,

---

DEEF et Service cantonal des contributions), de la préposée à la protection des données et d'un représentant du Service de législation. Sous l'angle technique, une première phase d'exploitation (nomenclatures et personnes physiques) a débuté avec des mises en service destinées aux entités administratives prioritaires et validées par la CGDR. Les travaux liés aux entreprises et établissements ont débuté en 2023, avec des prétraitements visant à interconnecter et coordonner les registres. Cette intégration se poursuit au fil du temps selon des modalités discutées dans le cadre d'une gouvernance transversale.

**2.5** Sous l'angle de la protection des données, il convient de noter que la préposée à la protection des données a dès le départ été étroitement associée aux travaux de mise en œuvre du Référentiel cantonal. En plus de participer au groupe de travail chargé d'élaborer le présent avant-projet, elle fait partie de la CGDR chargée de superviser la mise en œuvre du Référentiel cantonal, avec voix consultative. Plusieurs séances d'information ont également été organisées à l'attention de la Commission de la transparence, de la protection des données et de la médiation pour que cette dernière puisse aussi suivre l'évolution du Référentiel cantonal.

### **3 Grandes lignes de l'avant-projet**

---

**3.1** Le but du Référentiel cantonal est de mettre à disposition des organes des collectivités publiques une collection de données référentielles au moyen d'une plateforme centrale. La création d'une telle plateforme requiert des bases légales denses et précises<sup>4</sup>. Pour répondre à ces exigences, l'avant-projet donne plusieurs définitions avant de dépeindre l'organisation et le fonctionnement du Référentiel dans 5 sections consacrées successivement à son objet, à son organisation, aux traitements de données mis en œuvre, à la situation des personnes concernées, à la procédure d'accès et à la sécurité.

**3.2** Neuf nouvelles définitions sont introduites à l'article 3 LCyb. Les définitions de notions de « données référentielles » et « données métier » ont une valeur normative importante. En énonçant quelles catégories de données sont présentes dans le Référentiel cantonal et quelles catégories de données n'y ont pas leur place, elles permettent déjà d'introduire la finalité du traitement. Ainsi, les données du Référentiel cantonal sont celles qui ont pour but l'identification, le recensement, la localisation, le contact ou la représentation d'une personne physique ou d'une organisation. Cela exclut les données « métier » qu'un organe spécifique traite en raison des missions spéciales que la loi lui assigne (p. ex. : données fiscales, médicales, policières ou scolaires).

**3.3** L'objet du Référentiel cantonal est énoncé dans un article unique de la section 3.1. Le Référentiel cantonal est une plateforme de données officielles centralisée alimentée à partir de plusieurs registres source des administrations fédérale, cantonale et communales. Il se compose de trois référentiels : un référentiel des personnes physiques, un référentiel des personnes morales et autres organisations reconnues et un référentiel qui ne contient pas de données personnelles mais uniquement des nomenclatures ainsi que d'autres caractères utiles à l'administration.

**3.4** L'organisation du Référentiel cantonal est décrite à la section 3.2 de l'acte. Le Référentiel cantonal est une infrastructure transversale au fonctionnement de laquelle participent plusieurs Directions de l'administration cantonale et des organes appartenant à des collectivités différentes. Cette infrastructure appelle des modes de fonctionnement un peu différents de l'ordinaire. Elle s'accompagne de l'institution d'une Commission transversale (la CGDR) entièrement dédiée au Référentiel cantonal et dotée d'une fonction consultative. Le but de la CGDR est d'épauler dans leurs tâches les organes en charge du Référentiel. Sont aussi prévues des règles de gestion des différends pour le cas où un désaccord venait à surgir entre plusieurs organes responsables du Référentiel, contributeurs ou consommateurs, n'appartenant pas à la même collectivité ou à la même Direction.

---

<sup>4</sup> Cf. EPINEY Astrid / ROVELLI Sophia, *Once-only et le principe de l'Etat de droit – Avis de droit établi sur mandat de privatim, la conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données*, in : *digma*, vol. 11, 2022.

---

**3.5** Les traitements de données mis en œuvre pour faire fonctionner le Référentiel cantonal sont définis à la section 3.3 de l'acte. Une des caractéristiques essentielles du Référentiel cantonal est qu'il traite de manière systématique les principaux identifiants de personnes et d'organisations utilisés à l'échelon de la Confédération, du canton et des communes. Grâce à ces identifiants, le Référentiel cantonal est capable d'identifier une personne ou une organisation de manière sûre et univoque. Par conséquent, il est en mesure de rassembler et de confronter entre elles les données provenant des registres des organes contributeurs. Cette étape de confrontation se fait de manière automatisée. Elle vise à détecter les divergences et les incohérences sur la valeur des données entre les différents registres en vue de procéder, si nécessaire, aux corrections requises.

**3.6** Les personnes dont les données sont traitées sont la raison d'être du Référentiel. Afin de simplifier leurs démarches administratives, l'avant-projet prévoit, à la section 3.4, qu'elles peuvent exercer leur droit de rectification en fournissant volontairement des données personnelles complémentaires les concernant via le guichet virtuel. Elles peuvent aussi exercer leur droit de blocage prévu par la législation sur la protection des données. Lorsqu'une personne exerce son droit d'opposition à la communication de ses données référentielles, cela est signalé aux organes susceptibles de les utiliser.

**3.7** La procédure d'accès aux données du Référentiel cantonal est réglée à la section 3.5. L'accès est soumis à une procédure d'autorisation. L'organe demandeur est tenu d'indiquer les données auxquelles il souhaite avoir accès et quelles bases légales justifient cet accès. La décision d'accès relève de la compétence de la Direction en charge du Référentiel cantonal. L'ATPrDM peut recourir contre une décision d'octroi d'accès si des données personnelles sont concernées. L'article 23a prévoit, en faveur des autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que d'autres personnes morales de droit public, une procédure simplifiée pour l'obtention de l'accès aux données référentielles de base, dont le Conseil d'Etat devra préciser les modalités.

**3.8** La section 3.6 de la loi est finalement consacrée à la sécurité et à la protection des données ainsi qu'à la sécurité des infrastructures et des applications. Elle introduit en particulier l'interdiction d'utiliser le Référentiel cantonal à des fins de profilage ou d'investigation en l'absence d'une base légale adéquate.

## **4 Incidences financières et en personnel**

---

**4.1** Sur le plan des incidences financières, le Référentiel cantonal a été financé depuis le début des travaux en puisant dans l'enveloppe budgétaire informatique gérée par le SITel. Pour l'essentiel, le Référentiel cantonal est une solution développée en interne.

**4.2** L'architecture du Référentiel inclut des modules soumis à des licences commerciales, dont l'acquisition entraîne des dépenses annuelles de 200 000 francs pour la période 2025 à 2026 et de l'ordre de 210 000 francs ensuite. A cela s'ajoutent des frais de 690 000 francs par année dédiés à la maintenance du Référentiel cantonal en condition opérationnelle ainsi qu'à d'autres frais liés à la maintenance évolutive qui sont évalués annuellement pour la période 2025 à 2026 à 765 000 francs, pour la période de 2027 à 2028 à 470 000 francs et estimés pour 2029 à 250 000 francs. Ces dépenses s'élèvent ainsi à 7 200 000 francs pour la période 2025 à 2029.

**4.3** Sur le plan des incidences en personnel, la phase pilote du Référentiel cantonal a sollicité la mobilisation de plusieurs ressources techniques ou juridiques au sein du SITel et des organes contributeurs essentiellement. Ces derniers ont mis ponctuellement à disposition des ressources soit d'ordre technique, soit pour vérifier la qualité des données ou la conformité des traitements en lien avec les données dont ils ont besoin, dont ils sont responsables ou que la loi leur ordonne de collecter. La création du Référentiel cantonal a nécessité l'engagement d'un expert en mégadonnées (en anglais : « data scientist ») à raison d'un EPT. Rattaché au Service cantonal de la statistique, cette personne assume la fonction d'intendant du Référentiel cantonal. Un second « data scientist », engagé à 100 % pour une période limitée de trois ans de 2025 à 2027, travaille à la normalisation des données en vue de l'interconnexion des registres de l'Etat, en particulier ceux des différents partenaires pilotes du Référentiel cantonal, ce qui entraînera un coût supplémentaire de 355 000 francs. La Chancellerie d'Etat en tant qu'organe responsable du projet pilote a



---

dédié des ressources pour un chef de projet correspondant à 0.8 EPT. La personne en poste assure la bonne gouvernance des données référentielles et la coordination entre les différents acteurs. La tâche persistera avec l'entrée en vigueur de la loi et cette fonction à 80 % sera transférée et rattachée au Service. Au total, calculés sur cinq ans, l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation du Référentiel cantonal pour la période 2025 à 2029 s'élèvent à 7 555 000 francs.

## 5 Conformité au droit supérieur

---

**5.1** Le principe « Once-Only » est mentionné dans la Déclaration de Tallinn<sup>5</sup> relative à la cyberadministration et fait partie de la stratégie suisse de cyberadministration. Plusieurs études juridiques menées au niveau européen et suisse montrent que son introduction dans le fonctionnement et l'organisations des collectivités publiques est possible moyennant le respect de certaines règles liées à l'Etat de droit et à la protection des droits fondamentaux.

**5.2** L'avant-projet s'efforce de mettre en œuvre chacune des exigences formulées. Plusieurs garde-fous sont prévus dans le but de prévenir le risque de traitements abusifs des données : le catalogue des données référentielles est limité, les droits d'accès aux données sont strictement encadrés et des mesures d'ordre technique et organisationnel sont mises en place dans le but d'assurer la sécurité des données. L'avant-projet satisfait ainsi aux exigences du droit supérieur.

## 6 Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

---

**6.1** L'avant-projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Les communes continuent de récolter et de gérer les données du registre des habitants conformément à la législation applicable et à fournir les données statistiques par les canaux habituels de communication.

**6.2** Les mécanismes du Référentiel cantonal sont dorénavant utilisés pour identifier les éventuelles erreurs dans les données du registre des habitants. En cas de mise en évidence d'une divergence, une notification est alors adressée au ou à la préposé-e au contrôle des habitants de la commune concernée pour qu'il ou elle procède rapidement aux vérifications requises et, en cas de besoin, apporte les corrections nécessaires.

## 7 Commentaire des dispositions

---

### **Article 1**      **Objet et but**

Cette disposition sépare mieux le Guichet virtuel et le Référentiel cantonal pour en faire deux éléments distincts de rang égal en matière de cyberadministration à l'échelon cantonal (al. 1). Tandis que le Guichet virtuel est l'infrastructure qui gère les relations entre l'administration et la population (« Front Office ») (al. 2), le Référentiel cantonal est une infrastructure interne propre à l'Etat qui permet à l'administration d'être plus efficace et plus efficace (« Back Office ») (al. 3). Les buts du Référentiel cantonal tels qu'ils sont énoncés à l'alinéa 3 prédéfinissent,

---

<sup>5</sup> La déclaration de Tallinn, du 6 octobre 2017, est une déclaration commune des 32 pays membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (dont la Suisse) visant à promouvoir la cyberadministration, en proposant des prestations administratives autant que possible en ligne et de les rendre accessibles à tous. Pour plus d'information : [La Suisse signe la déclaration européenne relative à la cyberadministration](#)

---

sous l'angle de la législation sur la protection des données, la finalité des traitements qui sont décrits à la section 3.3 de l'acte.

## **Article 2      Application aux communes**

L'alinéa 2 précise l'application de la LCyb aux communes. L'alinéa 3, qui traite de l'implication des communes dans la phase pilote, est abrogé, cette dernière prenant fin.

## **Article 3      Terminologie**

La modification apportée à l'article 3 ajoute un jeu de neuf nouvelles définitions destinées à expliciter le fonctionnement et l'organisation du Référentiel cantonal :

- > La lettre e1 donne la définition du Référentiel cantonal ; elle est complétée par l'article 17. Le choix de créer une plateforme centralisée permet de confier sa gestion à un organe spécialisé, tandis que le caractère décentralisé des sources de données offre une meilleure protection contre le risque de corruption des données.
- > La lettre e2 définit, par la finalité de leur traitement, les données collectées et mises à disposition au moyen du Référentiel cantonal. Le fait de se concentrer sur la finalité des données permet de répondre à une exigence de la législation sur la protection des données.
- > La lettre e3 définit plus étroitement un socle restreint de données référentielles dans le but de lui appliquer des règles d'accès simplifiées (cf. les art. 18a et 23a). L'adoption de règles d'accès simplifiées se justifie par le nombre limité de données, qui ne sont en outre pas des données sensibles, et le fait qu'elles sont pratiquement nécessaires à l'ensemble des organes des administrations dans leur travail au quotidien.
- > La lettre e4 définit une catégorie spéciale de données présentes dans le Référentiel cantonal. Comme il ne s'agit pas de données personnelles, aucune base légale n'est nécessaire pour les traiter. Elles sont néanmoins mentionnées à titre d'information dans le but de fournir une image aussi complète que possible du Référentiel cantonal.
- > La lettre e5 constitue une définition négative puisqu'elle a pour but d'indiquer une catégorie de données que le Référentiel cantonal ne traite pas, en raison du fait qu'elles ne sont utiles qu'à un nombre limité d'organes (cf. art. 18 al. 1 let. c).
- > La lettre e6 définit les organes qui fournissent des données référentielles au Référentiel cantonal. Ceux-ci sont soumis à des règles spéciales prévues à la section 3.2 de la loi.
- > La lettre e7 définit les organes qui utilisent les données du Référentiel cantonal. Des règles spéciales sont prévues pour eux à la section 3.5 de la loi.
- > La lettre e8 définit l'identifiant cantonal de personne (ci-après : ICP) introduit lors de l'adoption de la loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration et fixe différentes conditions concernant sa composition. Cet identifiant est aujourd'hui pérenne et répandu à l'échelon du canton et des communes. Il est complété par un identifiant cantonal d'unité locale (ci-après : ICU) et est attribué tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales et aux organisations sans personnalité juridique (succursales, établissements locaux, etc.) qui sont reconnues par le Référentiel.

## **Article 17      Objet du Référentiel cantonal**

Cette disposition constitue la base légale formelle nécessaire à la pérennisation de l'exploitation du Référentiel cantonal mais aussi de l'identifiant cantonal de personne (ICP) et de l'identifiant cantonal d'unité locale (ICU). Ce dernier est un identifiant spécifique aux personnes morales et aux entreprises qui permet notamment de distinguer les différentes filiales d'une même entité. La base légale offre aussi une description sommaire de sa composition et de son fonctionnement. L'ensemble est précisé dans les normes qui suivent.

## **Article 17a      Direction compétente**

Durant la phase pilote, la responsabilité du Référentiel cantonal et du projet pilote y relatif a été confiée à la CGDR rattachée à la Chancellerie d'Etat conformément à l'ordonnance du 24 juin 2019 concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures (RSF 184.16) (cf. art. A1-1). La CGDR a joué un rôle essentiel de gestion, de direction et de supervision à chaque étape du développement du Référentiel cantonal. Après la phase pilote, en raison du rôle essentiel joué dans ce domaine par le Service, le Conseil d'Etat a

---

décidé de rattacher le Référentiel cantonal à la DEEF. Celle-ci aura la responsabilité d'exploiter le Référentiel cantonal, de veiller à son développement futur en conformité avec la loi et les bonnes pratiques et de continuer à assurer sa bonne gouvernance. Elle assumera aussi des tâches plus juridiques comme l'examen et l'octroi des droits d'accès aux données du Référentiel cantonal.

#### **Article 17b Service en charge**

1. La responsabilité du fonctionnement et du maintien du Référentiel cantonal est attribuée conjointement à deux organes :

- > Selon l'alinéa 1, la gestion courante et opérationnelle du Référentiel cantonal est attribuée à un service qui reste subordonné à la Direction. En raison des compétences particulières qu'exige la gestion du Référentiel cantonal, le Service a été désigné par le Conseil d'Etat pour assumer cette nouvelle tâche. Ce service dispose de tous les savoir-faire requis en matière d'exploration, d'exploitation et d'analyse de données, de systèmes de gestion de banques de données et de langages de programmation. Il sera appelé à coordonner le travail entre les différents organes partenaires.
- > Selon l'alinéa 2, le support et la gestion technique liés à l'infrastructure et à l'architecture du Référentiel cantonal sont confiés au service en charge de l'informatique, c'est-à-dire au Service de l'informatique et des télécommunication (ci-après : le SITel). Celui-ci assume notamment la sécurité du Référentiel cantonal en tant qu'infrastructure informatique.

2. De manière générale, chaque organe responsable est autonome dans son domaine d'attribution et collabore activement avec l'autre.

#### **Article 17c Commission spécialisée**

1. Le Référentiel cantonal présente un certain degré de technicité et constitue une infrastructure transversale à laquelle participent plusieurs organes appartenant à des Directions ou même à des collectivités différentes. Ces caractéristiques justifient l'institution d'une commission consultative, dont certaines tâches sont reprises de l'actuelle CGDR.

2. La commission est présidée par le ou la chef-fe de la Direction compétente (al. 1). Elle intègre plusieurs spécialistes de l'administration cantonale et communale dans des domaines importants pour le Référentiel cantonal ; la composition de la Commission doit refléter son caractère transversal et assurer une représentation adéquate des différentes parties impliquées (al. 2). Forte de la coopération introduite durant la phase pilote, la commission intègre aussi le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données avec voix consultative (al. 2, 3<sup>e</sup> phr.). Cette participation a pour but de permettre autant que possible la résolution, en amont, d'éventuels problèmes de protection des données. La garantie de l'indépendance du ou de la préposé-e lui assure de pouvoir toujours intervenir auprès des organes en charge du Référentiel comme il ou elle peut le faire avec n'importe quel autre organe.

3. Même si la CGDR conserve le même nom que durant la phase pilote, son rôle et ses tâches ne sont plus les mêmes. Elle n'aura plus de fonction opérationnelle ; elle fonctionnera désormais comme conseil et soutien de la Direction dans les domaines de la technique, du droit et de la gouvernance. Le Conseil d'Etat précisera les tâches de la CGDR par voie d'ordonnance (al. 3).

#### **Article 17d Organes contributeurs**

1. Les organes contributeurs jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement et l'organisation du Référentiel cantonal puisque ce sont eux qui entretiennent les registres source fournissant l'ensemble des données référentielles de personnes et organisations. L'avant-projet laisse toutefois au Conseil d'Etat la compétence d'arrêter par voie d'ordonnance quels sont les registres source les plus utiles pour le Référentiel cantonal, en désignant les organes contributeurs qui en sont responsables (al. 2 let. a) et les catégories de données qu'ils doivent transmettre (al. 2 let. b) ainsi que les obligations qui leur incombent (al. 2, let. c). Ces délégations sont nécessaires afin d'assurer une évolution dynamique du Référentiel cantonal répondant aux besoins de l'administration.

---

2. A ce jour, la liste des registres source envisagée correspond à celle figurant à l'article A2-1 de l'ordonnance du 24 juin 2019 concernant la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures (RSF 184.16). Quant aux obligations, elles portent sur la conformité des traitements, la qualité des données, le respect des bonnes pratiques et le comportement à suivre en cas d'annonce d'une divergence sur la valeur d'une donnée. Si l'organe contributeur est un organe fédéral, un accord sera passé avec ce dernier, dès lors que le droit cantonal ne peut pas imposer des obligations aux organes de la Confédération. De tels accords sont déjà en vigueur.

#### **Article 17e    *Organes consommateurs***

Les organes consommateurs sont ceux qui accèdent aux données du Référentiel cantonal conformément à l'autorisation qui leur a été accordée. Ils sont tenus de traiter les données auxquels ils ont accès conformément aux normes en vigueur et aux recommandations qui leur sont communiquées.

#### **Article 17f    *Communes***

Cette disposition tient compte de la situation des communes. Elles sont organes contributeurs puisqu'elles fournissent au Référentiel cantonal les données provenant du registre des habitants (cf. § 1.3 ci-dessus). Mais elles peuvent aussi devenir des organes consommateurs en déposant, auprès de la Direction, une demande d'accès au Référentiel cantonal. Le fait que le registre des habitants récolte une grande partie des données de personnes disponibles au niveau cantonal ne signifie pas que tous les organes communaux peuvent obtenir un accès sans condition à toutes ces données. Les organes communaux qui veulent obtenir un accès au Référentiel cantonal doivent disposer d'un motif justificatif et suivre la procédure prévue à cet effet comme n'importe quel autre organe. Afin de tenir compte de leur situation particulière, le Conseil d'Etat peut introduire certaines règles spéciales applicables aux communes si cela s'avère nécessaire (al. 2).

#### **Article 17g    *Gestion des différends***

1. Une des principales caractéristiques du Référentiel cantonal est que son fonctionnement nécessite une collaboration étroite et coordonnée de plusieurs organes appartenant à des Directions distinctes, voire à des collectivités distinctes. Cette façon de travailler de manière commune pourrait néanmoins soulever des difficultés en cas de litige, faute d'une autorité hiérarchique supérieure commune. L'article 17g propose dès lors des règles en matière de gestion des différends à l'échelon cantonal.

2. Les différends ici visés sont ceux qui portent par exemple sur des questions de compétence (des organes contributeurs s'estiment chacun incompétents pour actualiser une catégorie de données, et prétendent qu'il appartient à l'autre de s'en charger), sur les formats d'échange et leur actualisation, le périmètre ou le catalogue des données à traiter. Cette procédure de résolution des différends ne se substitue pas et ne constitue pas une alternative aux voies de droit existantes, et elle ne concerne pas les questions d'accès au Référentiel, régies exclusivement par les articles 22 ss.

3. L'alinéa 1 reprend la règle ordinaire selon laquelle un différend survenant au sein d'une même Direction est résolu par cette dernière. La question des différends entre organes appartenant à des Directions ou collectivités publiques distinctes (à l'exclusion de l'ATPrDM) est traitée aux alinéas 2 et 3. En cas d'échec de la démarche auprès de la Commission, le Conseil d'Etat tranche.

#### **Article 18    *Données du Référentiel cantonal***

1. L'alinéa 1 circonscrit la catégorie des données référentielles de manière positive et négative. Il doit être lu conjointement avec les définitions qui figurent à l'article 3 al. 1 let. e2 et e5. Concrètement, les données référentielles correspondent aux données d'identification et de contact d'une personne. A l'exception de celles du registre des habitants notamment, la définition exclut les données qu'une autorité récolte dans le but d'accomplir une mission spécifique que la loi lui attribue à titre spécial et individuel. Ainsi, les données référentielles ne comprennent pas, par exemple, les données fiscales, les données médicales ou encore les données de police.

---

2. L'alinéa 2 fixe le principe selon lequel le Référentiel cantonal ne contient pas de données sensibles. La phase pilote a toutefois mis en évidence le besoin de traiter exceptionnellement l'une ou l'autre de ces données dans le cadre du Référentiel, lorsqu'elle est indispensable à l'accomplissement d'une tâche courante et qui concerne un grand nombre de personnes. C'est tout particulièrement le cas du code religion qui est notamment nécessaire au prélèvement de l'impôt paroissial. Il ne suffit cependant pas qu'une donnée sensible soit indispensable à l'accomplissement d'une tâche courante et concerne un grand nombre de personnes pour qu'elle puisse figurer dans le Référentiel cantonal (let. a). Des mesures de sécurité particulières doivent être mises en place et le traitement centralisé des données sensibles en question ne doit pas présenter un risque élevé d'atteinte pour les personnes concernées (let. b). Constituerait, par exemple, un tel risque la présence de données sensibles liées à la santé, à des antécédents judiciaires ou à des mesures d'aide sociale, qui ne peuvent ainsi pas figurer dans le Référentiel cantonal. Finalement, la liste exhaustive des données référentielles sensibles figure dans une ordonnance du Conseil d'Etat (let. c), dont le projet sera naturellement soumis au préalable à l'ATPrDM (art. 50 al. 1 let. c LPrD). La présence de données sensibles et leur type est ainsi intégralement transparente pour les citoyens et les citoyennes.

### **Article 18a Données référentielles de base**

Les données référentielles de base représentent un socle limité de données se rapportant aux personnes physiques et aux organisations (nom et prénom officiels ou raison sociale, sexe, date de naissance ou date de création d'une entreprise, adresse, forme juridique pour les sociétés, etc.). Le but est qu'elles puissent être mises à la disposition des organes du canton et des communes selon une procédure simplifiée et plus rapide (cf. art. 23a). La mise en place d'une telle procédure est rendue possible grâce au nombre restreint de données concernées et du peu de risques qu'engendre leur traitement (al. 2). Pour des raisons de transparence, le Conseil d'Etat établira la liste des données référentielles de base par voie d'ordonnance (al. 3).

### **Article 19 Identifiants – Liste**

Les identifiants sont essentiels pour organiser et structurer de manière logique des données provenant de plusieurs registres et pour assurer l'interopérabilité entre des systèmes d'information partenaires. En cas d'interfaçage entre deux ou plusieurs registres, ils permettent de créer des relations entre chaque registre et ainsi d'ordonner de manière rapide et sûre les données qui se rapportent à une seule et même personne ou organisation. Il est ainsi possible non seulement de compléter les données d'une personne ou d'une organisation provenant d'un registre avec celles d'un autre registre, mais aussi d'identifier rapidement quelles sont les données divergentes entre registres. Conformément à l'un des buts du Référentiel cantonal qui est de réunir sous une forme structurée les données référentielles provenant de plusieurs registres distincts, il est essentiel qu'il traite et transmette les identifiants permettant de garantir l'identification univoque et le caractère officiel des données dans chaque registre. L'alinéa 1 donne la liste des principaux identifiants présents à l'échelon fédéral et cantonal que l'on retrouve dans le Référentiel cantonal. L'alinéa 2 rappelle que le traitement de chaque identifiant doit respecter le droit fédéral ou cantonal qui lui est applicable. Cela concerne, par exemple, le traitement systématique du numéro AVS (ci-après : NAVS), lequel est soumis aux exigences des articles 153b ss de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10).

### **Article 19a Identifiants - traitement systématique**

Dans une base de données structurées, traiter systématiquement un identifiant signifie que cet identifiant peut être lié à n'importe quelle autre donnée quels que soient les moyens et procédés utilisés lors d'une opération de traitement, notamment la collecte, l'enregistrement, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, etc. Il est alors « systématiquement lié à d'autres données ».

Afin d'éviter tout risque d'abus, un identifiant n'est communiqué systématiquement à un autre organe que si ce dernier est autorisé à le traiter systématiquement (al. 2). Ainsi, par exemple, le NAVS n'est pas communiqué aux organes qui ne sont pas inscrits comme utilisateurs systématiques du NAVS conformément à l'article 153f LAVS. Un identifiant propre à une autorité n'est pas non plus communiqué à un organe tiers. La communication dans un cas d'espèce des identifiants suit les règles habituelles en matière de communication de données prévues par la LPrD.

---

## **Article 20      *Traitement automatisé des données***

En principe, les traitements de données mis en œuvre dans le Référentiel cantonal correspondent à des traitements automatisés. Il s'agit de processus par lesquels des données sont modifiées, analysées ou gérées en utilisant des systèmes informatiques, des logiciels et des algorithmes sans intervention humaine directe significative. L'alinéa 1 décrit en cinq étapes le fonctionnement du Référentiel cantonal. Une intervention humaine est requise dans des cas particuliers, tels l'observation et la correction d'erreurs, la survenance d'anomalies ou pour procéder à des opérations de traitement spécifiques. Le Conseil d'Etat règle la procédure par voie d'ordonnance (al. 2).

## **Article 21      *Règles de gestion***

1. Cette disposition fixe les principales règles de gestion des données du Référentiel cantonal. Elle sera complétée par des règles plus précises dans l'ordonnance du Conseil d'Etat.

2. L'alinéa 1 introduit le principe « Once-Only » dans le fonctionnement du Référentiel cantonal. La solution retenue ne correspond cependant pas à une conception absolue de ce principe selon lequel chaque donnée ne devrait être récoltée qu'une seule fois. Selon la solution retenue, qui optimise l'interopérabilité, le Référentiel cantonal hiérarchise et compare entre elles des données référentielles provenant de plusieurs sources déterminées en vue d'identifier d'éventuelles divergences, procède aux corrections requises avant de les rendre accessibles aux organes consommateurs. Par conséquent, les organes contributeurs qui entretiennent ces sources continueront de collecter directement auprès des personnes concernées les données référentielles qu'elles transmettent.

3. L'alinéa 2 fixe le principe selon lequel les organes contributeurs sont responsables de la qualité et de la conformité des données qu'ils fournissent au Référentiel cantonal. Ils conservent cette responsabilité tout au long du cycle de vie des données. Outre le soin qu'ils doivent apporter au moment de la collecte initiale des données, cela signifie qu'ils sont également tenus de procéder aux vérifications et aux corrections des données qui leur sont demandées. Par qualité des données, on entend leur actualité et leur exactitude. Par conformité des données, on entend le fait qu'elles aient été collectées conformément au droit applicable.

4. L'alinéa 3 règle la question des droits d'écriture et de mutation sur les données référentielles. Pour en assurer la qualité, le cercle des personnes ayant la compétence de modifier les données référentielles doit être aussi restreint que possible. En pratique, les droits d'écriture sont accordés au cas par cas soit aux personnes responsables de l'intendance des registres source au sein des organes contributeurs, soit au personnel du Service.

5. L'alinéa 4 traite la question de la durée de conservation des données référentielles dans le Référentiel cantonal. Tant qu'un organe contributeur traite activement une donnée référentielle dont il a la responsabilité, cette donnée est aussi traitée par le Référentiel cantonal et, par conséquent, partagée avec les organes consommateurs. Lorsqu'un organe contributeur retire une donnée référentielle de ses données actives (soit parce qu'elle est supprimée, soit parce qu'elle est archivée), une notification est adressée au Référentiel cantonal. La donnée concernée est définitivement supprimée après une période de conservation de dix ans au maximum, si aucun autre organe contributeur ne traite cette donnée. Cette durée de conservation correspond au délai de prescription des dettes fiscales prévu à l'article 152 al. 3 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1), notamment. Le but est qu'il soit possible, le cas échéant, de retrouver une précédente adresse d'un ou d'une administré-e qui ne se serait pas intégralement acquitté-e d'une obligation. Néanmoins, l'accès aux données référentielles qui ne sont plus d'actualité n'est pas libre. Il est restreint aux seuls organes consommateurs pouvant justifier d'un besoin d'accès aux données historiques conformément aux articles 23 ou 23a ci-dessous.

6. L'alinéa 5 confère au Conseil d'Etat la compétence de préciser la procédure d'octroi des accès par voie d'ordonnance.

## **Article 21a      *Correction des erreurs***

Une part importante du traitement de données effectué au moyen du Référentiel cantonal consiste à croiser entre elles les données référentielles provenant de plusieurs sources dans le but de mettre en évidence d'éventuelles divergences. La plupart de celles-ci sont traitées et résolues de manière automatisée grâce à l'introduction de règles de hiérarchie entre les différents registres source. Dans certaines situations, des vérifications manuelles doivent cependant être entreprises. C'est le cas lorsque, à la suite d'un contrôle de qualité, survient une suspicion d'erreur dans les données.

---

En pareille circonstance, une notification est adressée à l'organe contributeur responsable. Celui-ci doit alors procéder aux vérifications nécessaires et, le cas échéant, aux corrections requises (al. 1). Pour permettre la réalisation des buts du Référentiel cantonal, il est très important que les organes concernés répondent rapidement aux notifications qui leur sont adressées. Sans cela, des données erronées pourraient être partagées, ou le partage de ces données devrait être interrompu. C'est pourquoi l'avant-projet autorise le Conseil d'Etat à édicter, par ordonnance, des mesures visant à inciter les organes concernés à donner suite aux notifications dans les meilleurs délais.

### **Article 21b Traitements à des fins statistiques**

Le Service en charge de la statistique produit de manière neutre et indépendante des informations statistiques sur la structure, l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement à l'échelon cantonal. Il est responsable, en sa qualité de service public, de la production, de l'analyse et de la diffusion des données statistiques de base nécessaires à la politique, l'économie, l'Etat et la société. Le recours accru aux données administratives existantes permet d'éviter d'effectuer des sondages ou des recensements ou encore de solliciter d'autres services des collectivités publiques. Dès lors qu'il couvre un volume suffisant de données référentielles de base et qu'il détient sur ces données un taux d'exactitude élevé, il est opportun que le Référentiel cantonal puisse être utilisé également à des fins statistiques. Les traitements de données à des fins statistiques restent bien entendu soumis aux dispositions pertinentes des législations sur la statistique et sur la protection des données.

### **Article 21c Droit de rectification**

1. Le droit de rectification fait partie des droits reconnus par la législation sur la protection des données (cf. art. 33 al. 2 let. a LPrD). Il permet à la personne dont les données personnelles font l'objet d'un traitement et qui constate que des données la concernant sont inexactes ou incomplètes d'en demander la correction au responsable du traitement. Selon cette disposition, la Direction compétente peut introduire la possibilité d'exercer ce droit au moyen du guichet virtuel.

2. Le droit à la rectification n'est cependant pas un droit absolu. La personne concernée ne peut pas elle-même directement modifier les données la concernant. Elle peut uniquement déposer une demande dans ce sens. Le traitement de sa demande incombe à l'organe contributeur responsable de la donnée. Ce dernier informe la personne concernée de la suite donnée à sa demande. En cas de rejet de la demande, la personne concernée peut agir conformément aux dispositions de la législation sur la protection des données.

### **Article 21d Droit d'opposition**

1. Le droit d'opposition à la communication de données personnelles (ou droit de blocage) fait partie des droits reconnus à toute personne par la législation sur la protection des données (cf. art. 31 LPrD). Il permet à un individu de demander à un responsable du traitement de ne pas communiquer à des tiers certaines informations le concernant. Le Référentiel cantonal contient une fonction qui permet d'assurer le respect du droit de blocage.

2. Conformément à l'alinéa 1, le droit d'opposition peut être exercé de deux manières. La personne peut soit s'opposer à la divulgation de son adresse (blocage d'adresse), soit s'opposer à la divulgation de toutes les données référentielles (blocage de renseignements).

3. Selon l'alinéa 2, le droit de blocage des données référentielles peut être exercé au moyen d'une prestation disponible sur le guichet virtuel. Une fois l'annonce de blocage effectuée, le droit d'opposition est automatiquement signalé dans le Référentiel cantonal pour que les organes consommateurs en soient informés. L'automatisation du processus garantit une gestion efficace des demandes de blocage, ce qui est essentiel pour assurer la mise en œuvre rapide et précise de ce droit.

4. L'alinéa 3 établit clairement les responsabilités en matière de mise en œuvre du droit d'opposition. Dans le Référentiel cantonal l'exercice d'un droit de blocage est signalé aux organes consommateurs avec l'indication du type de blocage demandé. Concrètement, les données concernées sont marquées de manière visible. En revanche, la mise en œuvre effective du blocage incombe d'office aux organes consommateurs puisque ce sont eux qui sont susceptibles de communiquer des données à des tiers.

---

5. Enfin, l'alinéa 4 détaille les limites du droit d'opposition. Il précise que le blocage n'a pas d'effet à l'égard des organes des administrations cantonale et communales, des personnes morales de droit public et des personnes privées chargées par la loi de l'accomplissement de tâches de droit public. Cette restriction est nécessaire pour équilibrer les droits des individus avec les impératifs d'intérêt public. En cela, le projet ne s'écarte pas de ce que prévoit déjà l'article 31 al. 2 LPrD.

## **Article 22**      **Principes**

1. L'article 22 est la première des dispositions consacrées à l'accès aux données référentielles par les organes consommateurs. L'alinéa 1 décrit de manière exhaustive les entités qui peuvent demander un accès au Référentiel cantonal. Il s'agit des organes des collectivités publiques centralisées et décentralisées du canton et des communes, des Eglises reconnues, des personnes privées qui accomplissent une tâche de droit public et des personnes privées qui entretiennent des rapports particuliers avec l'Etat, soit parce qu'ils sont au bénéfice d'un mandat de prestation, soit parce qu'ils perçoivent des subventions en vue d'accomplir une certaine tâche. Le fait qu'une personne ou une entité peut déposer une demande d'accès ne signifie pas qu'elle obtiendra automatiquement un accès au Référentiel cantonal. Sous réserve de l'article 23b, qui ne concerne que les organes des collectivités publiques, chaque demande d'accès fait l'objet d'un examen minutieux sous l'angle de la légalité. En l'absence d'un motif justificatif autorisant le traitement des données qui font l'objet de la demande d'accès, aucun accès n'est accordé.

2. Conformément à l'alinéa 2, les accès se font par procédure d'appel au sens de l'article 4 al. 1 let. e LPrD ou par communication automatisée de données, voire par d'autres moyens d'accès plus restrictifs comme par exemple un accès indirect. Un accès par procédure d'appel est un mode de communication par lequel les destinataires, en vertu d'une autorisation du responsable du traitement, décident de leur propre chef, sans contrôle préalable, du moment et de l'étendue de la communication. Cela inclut notamment la mise en place d'interfaces entre des bases de données déterminées. Quant aux communications automatisées, il s'agit soit de la communication de données par abonnement selon un rythme ou des critères préétablis, soit de la possibilité d'interroger le Référentiel cantonal pour qu'il transmette des données automatiquement, c'est-à-dire sans intervention humaine. La communication reste cependant soumise à une ou plusieurs conditions préalables, mais la réalisation de ces conditions fait l'objet d'une vérification automatisée par le système. Le périmètre et le catalogue des données auxquels chaque organe ou chaque personne est autorisé à accéder sont définis de manière individuelle conformément aux prescriptions des articles 22 ss. Par « périmètre des données », on entend la population accessible, par ex. par zone géographique ou selon d'autres critères restrictifs. Quant au catalogue des données, il s'agit de l'ensemble des attributs disponibles parmi les données référentielles. L'étendue du catalogue auquel chaque organe consommateur peut accéder dépend de la finalité des traitements qu'il accomplit et de la législation applicable.

## **Article 23**      **Procédure ordinaire**

1. L'article 23 traite de la procédure ordinaire d'accès aux données du Référentiel cantonal.

2. L'alinéa 1 pose le principe selon lequel l'accès aux données personnelles du Référentiel cantonal est soumis à autorisation. Il précise que les demandes d'autorisation doivent être adressées au Service en utilisant un formulaire spécifique, instaurant ainsi une procédure claire et standardisée pour les demandeurs.

3. Lorsque tous les éléments nécessaires à la décision de la Direction sont réunis, le Service lui transmet la demande pour qu'elle statue (alinéa 2). La Direction doit rendre sa décision sans tarder et la notifie également à l'ATPrDM (al.3). L'organe demandeur et l'ATPrDM ont la possibilité de recourir contre la décision (al. 4).

4. En vertu de l'alinéa 5, il appartient au Conseil d'Etat de fixer les détails de la procédure. Cela inclut, en particulier, la liste des informations à transmettre par l'organe qui requiert un accès au Référentiel cantonal. De plus, le Conseil d'Etat peut établir des restrictions d'accès spécifiques applicables à certaines catégories d'organes consommateurs. Cette disposition permet une gestion souple de l'accès aux données en fonction des besoins et des impératifs de protection des données.



---

### **Article 23a Procédure simplifiée**

Dans la logique du principe « Once-Only », une procédure d'accès simplifiée est prévue pour les données référentielles de base. Il s'agit d'un socle de données référentielles restreint, qui est nécessaire à la plupart des organes publics pour identifier ou contacter une personne ou une organisation (cf. la définition énoncée à l'art. 3 al. 1 let. e3 et l'art. 18a). La raison d'être d'une telle procédure est qu'elle permet un gain de temps et d'efficacité important et que le traitement des données référentielles de base ne soumet pas les personnes concernées à un risque élevé. Cette procédure d'accès simplifiée est toutefois réservée aux organes des collectivités publiques du canton et des communes. Les autres entités ou personnes qui ont besoin d'obtenir un accès aux données référentielles de base doivent obligatoirement passer par la procédure ordinaire. Selon l'alinéa 2, il revient au Conseil d'Etat d'établir la procédure à suivre.

Dans la procédure simplifiée, les voies de droit restent les mêmes : l'autorité destinataire de la décision négative ou l'ATPrDM peuvent recourir (renvoi à l'article 23 al. 3 et 4).

### **Article 23b Emoluments**

En principe, l'accès aux données référentielles est gratuit pour les organes et les personnes autorisées (al. 1). Toutefois, si un ou plusieurs organes consommateurs font valoir certains besoins particuliers qui nécessitent de développer des solutions « sur mesure », les frais supplémentaires en résultant doivent pouvoir être mis à leur charge. Le Conseil d'Etat définit ces cas par voie d'ordonnance.

### **Article 24 Mesures organisationnelles et techniques**

1. L'article 24 aborde la question de la sécurité et de la protection des données du Référentiel cantonal.
2. L'alinéa 1 fixe le principe selon lequel les données du Référentiel cantonal doivent être protégées contre tout traitement non autorisé. Il prescrit que cette protection doit être assurée par des mesures organisationnelles et techniques appropriées, en tenant compte de l'évolution des technologies disponibles. Il s'agit d'une approche proactive et adaptable visant à garantir que les données restent en sécurité face aux menaces potentielles, tout en restant conformes aux normes actuelles et futures de sécurité des données.
3. L'alinéa 2 introduit une procédure de journalisation pour les opérations de traitement des données du Référentiel cantonal. Cette procédure a pour but de suivre et d'analyser les accès aux données, de détecter d'éventuels dysfonctionnements, et de répondre aux besoins de surveillance. Ce faisant, on favorise la transparence et la responsabilité en matière de traitement des données, tout en permettant une réaction rapide en cas d'incidents ou d'abus.
4. Selon l'alinéa 3, le Conseil d'Etat a la responsabilité de régler les détails relatifs à la mise en œuvre des mesures de sécurité et de protection des données, y compris la journalisation des accès. Cette disposition permet au gouvernement cantonal d'ajuster et de personnaliser les mesures en fonction des besoins spécifiques, tout en garantissant une conformité globale aux normes de sécurité des données.

### **Article 25 Sécurité des infrastructures et des applications**

L'article 25 traite la question de la sécurité des infrastructures et des autres moyens informatiques grâce auxquels le Référentiel cantonal fonctionne. Conformément aux règles générales relatives à la sécurité de l'information au sein de l'État et à l'article 17b al. 2, il revient au Service en charge de l'informatique d'assurer cette sécurité. La disposition insiste néanmoins sur la nécessité d'adopter une approche coordonnée entre la protection des données, la sécurité de l'information et la sécurité des moyens informatiques.

Par ailleurs, conformément à l'article 18 al. 2 LPrD, les données du Référentiel doivent être hébergées sur le territoire suisse ou celui d'un Etat garantissant un niveau de protection des données adéquat, règle à laquelle la présente loi ne déroge pas.

---

### **Article 25a Interdiction de faire du profilage**

Cet article interdit strictement d'utiliser le Référentiel cantonal à des fins de profilage, procédé qui consiste à analyser ou prédire des éléments concernant la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité ou le comportement d'une personne (cf. art. 4 al. 1 let. f LPrD). Le Référentiel cantonal ne peut pas non plus être utilisé à des fins d'investigation, notamment pour mener des opérations de *fishing expedition* dans le cadre d'enquêtes très larges et non spécifiques.

### **Article 26 Surveillance**

L'article 26 introduit différents mécanismes de surveillance. Selon l'alinéa 1, la Direction a la mission d'exercer une surveillance globale concernant la sécurité du fonctionnement et de l'organisation du Référentiel cantonal. L'alinéa 2 énonce des mesures de contrôle renforcées que la Direction peut prendre pour garantir le respect de la loi. Ces mesures comprennent l'avertissement et la suspension des accès au Référentiel cantonal. Ces actions sont envisagées comme des moyens proportionnés et graduels pour réagir aux violations de la loi et aux pratiques inadéquates. Elles visent à dissuader les comportements non conformes et à protéger les données personnelles stockées dans le Référentiel cantonal. L'alinéa 3 rappelle que les compétences de la Direction en charge de la sécurité de l'information (actuellement : la DSJS) dans ce domaine et celles de l'ATPrDM dans le domaine de la protection des données sont réservées. En cas de violation de la protection des données, l'ATPrDM peut prendre toute mesure supplémentaire nécessaire en parallèle des mesures prises par la Direction.

### **Article 37 Décisions d'accès au Référentiel cantonal à la suite de l'adoption de la présente loi**

L'article 37 prévoit une disposition de droit transitoire. L'ouverture progressive du Référentiel cantonal à l'ensemble des organes des collectivités publiques du canton et des communes occasionnera du travail et de nouvelles intégrations de données pour le SITel. Des priorités seront fixées par la Direction pour le traitement des demandes d'accès (al.1).

### **Loi du 14 septembre 2004 sur l'état civil (LEC ; RSF 211.2.1)**

#### **Art. 37 al. 1 let. f Collaboration avec d'autres entités**

Depuis 2005, tous les événements d'état civil des personnes suisses et étrangères sont enregistrés dans le Registre de l'état civil (Infostar), auquel tous les offices de l'état civil suisses sont raccordés. L'enregistrement est de la compétence exclusive des offices de l'état civil et s'effectue de manière décentralisée. Certains événements d'état civil sont pertinents pour le Référentiel cantonal, à l'instar de la date de naissance ou de décès, d'un changement de prénom ou de nom, d'un mariage, d'un divorce, d'un changement de sexe *etc.* Selon l'article 43a al. 3 du Code civil suisse, la communication d'évènements d'état civil à des autorités cantonales doit être prévue au moyen d'une loi cantonale. La modification apportée à l'article 37 al. 1 LEC, par l'ajout d'une lettre f, permet aux officiers et officières de l'état civil de communiquer les faits d'état civil pertinents relatifs aux personnes enregistrées dans le Référentiel cantonal à ce dernier. Le Conseil d'Etat fixera la liste des données pertinentes par voie d'ordonnance.