

## **RAPPORT EXPLICATIF accompagnant l'avant-projet de loi sur la cyberadministration**

### **1 GENERALITES**

#### **1.1 Origine et nécessité du projet**

Le 2 décembre 2014, le Conseil d'Etat a approuvé la « Stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg » (ci-après : la Stratégie)<sup>1</sup>, qui constitue un élément essentiel de la mise en œuvre du défi n° 7 « Assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique » du programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012–2016.

La Stratégie rappelle la raison d'être de la cyberadministration, examine les besoins des groupes-cibles et définit les démarches et moyens à mettre en œuvre pour doter l'Etat de Fribourg d'un outil de cyberadministration performant, adapté aux besoins relevés et aux moyens financiers du canton.

Elle énumère, entre autres, les conditions-cadres légales de la cyberadministration et les prérequis juridiques à réaliser dans ce domaine.

A propos des conditions-cadres légales, elle mentionne notamment :

« Des procédures efficaces et dématérialisées ne sont possibles que si les prescriptions en vigueur ont été vérifiées cas par cas et, le cas échéant, l'adaptation des bases légales coordonnée avec l'introduction de prestations électroniques.

En particulier les législations sur l'information au public, la protection des données et le domaine de l'archivage contiennent des dispositions qui sont déterminantes pour la cyberadministration. L'introduction des procédures électroniques (notamment sous l'angle de l'utilisation de la signature électronique, de l'utilisation de formulaires sans signature ou encore de l'utilisation d'identités numériques), compte tenu également des prescriptions fédérales, nécessitent éventuellement l'adaptation des bases légales et réglementaires cantonales et communales. » (p. 21).

Les prérequis légaux sont décrits comme il suit (ch. 5.3.1, p. 34) :

L'administration électronique exige une base légale appropriée ancrée dans le droit cantonal. Il est nécessaire de créer cette base ou de la modifier de manière à permettre la mise à disposition et le développement des prestations électroniques. Là où nécessaire, d'éventuelles règles de procédure seront adaptées ou complétées en tenant compte du droit fédéral.

Les aménagements légaux principaux sont :

- a) la signature électronique,
- b) l'identification et l'authentification des personnes,
- c) l'échange de données,
- d) les données publiques ouvertes,
- e) l'archivage.

L'avant-projet de loi annexé concrétise ces exigences en créant la base légale générale requise pour mettre en œuvre la Stratégie.

La présente loi est nécessaire notamment pour régler les relations avec les communes et les organes tiers (soit des fournisseurs de prestations extérieurs à l'administration), pour imposer certaines obligations à des personnes privées (physiques ou morales), pour autoriser la création d'un identificateur unique de personne, pour assurer, à certaines conditions, une validité juridique équivalente entre la procédure administrative électronique et la procédure écrite actuelle.

---

<sup>1</sup> Lien hypertexte : [http://www.fr.ch/cha/files/pdf70/fr\\_DIV\\_strategie\\_cyberadministration\\_web.pdf](http://www.fr.ch/cha/files/pdf70/fr_DIV_strategie_cyberadministration_web.pdf)

## 1.2 Grandes lignes du projet

L'avant-projet constitue un acte de législation générale : il institue la base légale pour la cyberadministration dans notre canton s'agissant des activités qui relèvent, en tout ou partie, des organes de l'Etat. Dans certains domaines d'activité, des bases légales spéciales resteront nécessaires (notamment pour régler le traitement de données personnelles sensibles et l'éventuelle interopérabilité entre des bases de données déterminées), mais l'objectif stratégique est clairement de limiter, autant que faire se peut, ces bases légales à des règles complémentaires ou à des dérogations imposées par des spécificités avérées.

Compte tenu de l'évolution rapide dans le domaine des technologies de l'information et des communications, l'avant-projet se limite aux bases légales indispensables et délègue au surplus au Conseil d'Etat et aux organes spécialisés la compétence de préciser les instruments et procédures à utiliser.

Quant à son contenu, l'avant-projet :

- > met en forme législative les principes généraux fixés dans la Stratégie (notamment l'objectif de généraliser à terme autant que possible les transactions par le biais du guichet de l'Etat, le caractère ordinairement facultatif de l'utilisation du guichet, le recours à des solutions uniformes pour les transactions électroniques).
- > pose les principes concernant les relations de l'Etat avec les communes et les organes tiers.
- > fixe le cadre général du guichet de l'Etat (accès, prestations, responsabilité).
- > autorise la création d'un identificateur de personne non signifiant et immuable.
- > complète le code de procédure et de juridiction administrative pour permettre la généralisation des transactions électroniques dans les procédures administratives.

En vertu de sa compétence organisationnelle ordinaire (que la présente loi ne fait que rappeler), le Conseil d'Etat a déjà inséré dans l'ordonnance du 3 novembre 2015 sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale une annexe instaurant la Commission spécialisée de la cyberadministration (CoCyb) et réglant ses attributions.

## 1.3 Travaux préparatoires

Les travaux préparatoires ont été réalisés par le Service de législation en étroite collaboration avec le Secrétariat de la cyberadministration. Des avant-projets de loi et d'ordonnance ont été élaborés sur la base des principes fixés dans la Stratégie, qui avait fait l'objet d'une large consultation en 2014, ainsi que d'une étude comparative des règles des autres cantons et de la Confédération.

Le résultat de ces travaux a été soumis en pré-consultation au Service de l'informatique et des télécommunications ainsi qu'à un groupe de juristes désignés par chaque Direction pour vérifier que les règles proposées ne poseraient pas de problèmes majeurs.

L'avant-projet de loi, accompagné d'un avant-projet d'ordonnance, a ensuite été soumis à la CoCyb le 4 février 2016.

## 1.4 Conséquences du projet

### 1.4.1 Conséquences financières et en personnel

La présente loi n'a pas de conséquences financières sous l'angle du référendum financier facultatif ou obligatoire. Le développement des prérequis pour la cyberadministration se fait dans le cadre des budgets annuels du SITel (pourcent du budget du SITel et personnel compris dans ses effectifs, cf Stratégie ch. 1.6.2 et 8.1).

### 1.4.2 Compatibilité avec le droit supérieur

La Stratégie s'inscrit dans le cadre plus général du développement de la cyberadministration en Suisse. Une nouvelle convention-cadre, poursuivant cette collaboration pour la période 2016-2019, vient d'être adoptée par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ainsi que l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses.

Par le biais de cette convention, les cantons et la Confédération se sont engagés à mettre en œuvre la stratégie suisse de cyberadministration de manière coordonnée sur la période concernée, à appliquer des normes d'échange de données (normes eCH à l'échelle nationale) et à garantir la protection des données, la sécurité informatique et la conservation à long terme des données numériques (Stratégie p. 19).

Le développement de la cyberadministration répond aux principes posés par la Constitution cantonale (not. transparence et services publics de qualité et de proximité, art. 52 Cst. ; conditions cadres favorables pour l'économie, art. 57 Cst. ; principe d'économie dans la gestion financière, art. 82 Cst. ; organisation efficace de l'administration, art. 118 Cst.). L'avant-projet tient aussi compte des personnes plus vulnérables (art. 63 Cst.), notamment de celles qu'un handicap ou une absence de maîtrise des outils informatiques pourrait défavoriser.

### 1.4.3 Répartition des tâches Etat-communes

L'avant-projet ne touche pas à cette répartition. Au besoin, le développement en commun de solutions de cyberadministration fera l'objet de conventions entre l'Etat et les communes concernées.

### 1.4.4 Développement durable

L'influence de l'avant-projet sur le développement durable n'a pas fait l'objet d'une évaluation. On peut cependant relever que la suppression des transactions imprimées et de l'obligation de se déplacer à un guichet physique aura un impact environnemental positif. Comme tel l'avant-projet fixe essentiellement un cadre et sa mise en œuvre directe se limite à la création d'une solution informatique et d'une base de données ; ce sont surtout les solutions qui seront effectivement mises en place qui vont permettre de juger de l'éventuelle influence environnementale du guichet de l'Etat.

## 2 COMMENTAIRE DES ARTICLES

*Remarque liminaire* : Plusieurs dispositions de l'avant-projet sont inspirées de la loi jurassienne du 26 octobre 2011 concernant le guichet virtuel sécurisé (citée ci-après : art. xx JU), canton qui bénéficie de quelques années d'expérience avec une solution conviviale. Beaucoup d'articles n'appellent pas de commentaires hormis la mention de la disposition jurassienne dont ils sont repris ou du passage de la Stratégie qui explicite déjà la règle exprimée dans l'avant-projet.

### *Art. 1 et 2*

La loi ne s'appliquera pas qu'au guichet de cyberadministration, mais à l'ensemble des prestations de l'Etat fournies par voie électronique. Si l'objectif à moyen terme est l'utilisation du guichet pour toutes ces prestations, des raisons financières et techniques imposent une démarche progressive vers cet objectif. Cette démarche a aussi l'avantage de permettre de mettre à disposition certaines prestations ou de traiter électroniquement certaines parties de procédure sans devoir attendre que tout le domaine concerné soit adapté aux exigences d'un traitement électronique.

*Article 2 al. 1* : La même restriction est prévue par l'article 2 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD, RSF 17.1). S'agissant du pouvoir judiciaire, voir le commentaire de l'article 1.1 de l'annexe 1 du CPJA (qui sera introduite par la présente loi).

*Article 2 al. 2* : cette règle correspond aux ch. 1.5.1 et 4.2.1 in fine de la Stratégie.

**Art. 3**

Cet article est inspiré de l'article 3 JU.

**Art. 4**

Cet article correspond aux passages suivants de la Stratégie :

*Al. 1* : ch. 2.4.1 paragr. 1 et 2 et ch. 2.5.1

*Al. 2 et 3* : p. 12 in fine et p. 22, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> tirets

**Art. 5**

Cet article est inspiré de l'article 13 al. 1 et 2 JU et de la Stratégie p. 12 in fine.

**Art. 6**

Cet article est inspiré de la Stratégie ch. 8.3 et 9.5. L'alinéa 3 doit être lu en relation avec les articles **7 et suivants** relatifs aux relations de l'Etat avec les communes et les organes tiers.

**Art. 7 à 9**

La convention-cadre suisse sur la cyberadministration prévoit que la Confédération, les cantons et les communes s'engagent à mettre en œuvre la stratégie suisse de cyberadministration de manière coordonnée et que les cantons associent les communes à la réalisation des objectifs. En outre, les collectivités publiques prennent les mesures appropriées pour l'exploitation de portails communs aux différents niveaux de l'Etat fédéral.

*Art. 8* : Cet article est inspiré de l'article 12 JU et de la Stratégie ch. 8.2

*Art. 9* : Cet article correspond à la Stratégie ch. 6.3

*Art. 10* : Cet article est inspiré de l'article 12 JU et de la Stratégie ch. 6.4

**Art. 10**

Comme cela a été mentionné dans la présentation des grandes lignes du projet, en vertu de son pouvoir général d'organisation de l'administration, le Conseil d'Etat a déjà inséré dans l'ordonnance du 3 novembre 2015 sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale une annexe instaurant la Commission spécialisée de la cyberadministration (CoCyb) et réglant ses attributions, conformément aux principes énoncés dans la Stratégie ch. 7.3.

**Art. 11**

La sécurité du guichet électronique passe par la vérification de l'identité de la personne concernée ainsi que de son rôle et de ses droits dans la procédure à laquelle elle entend participer. Cet article est inspiré des articles 8 et 14 JU, 9 al. 1 LPrD et 17 du règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles (RSD, RSF 17.15). Il va de soi que le traitement de données personnelles sensibles ne sera possible qu'en conformité à la législation régissant le registre et la base de données concernés (cf. aussi art. **25 al. 2 et 4**).

**Art. 12**

Cet article est inspiré de l'article 15 JU.

**Art. 13**

Cet article est inspiré de l'article 9 al. 1 JU.

**Art. 14**

Le guichet permettra d'offrir à la personne concernée une grande transparence sur les prestations disponibles en général, sur les opérations qu'elle a réalisées et sur l'avancement de son dossier. Cet article est inspiré de l'article 11 al. 1 et 3 JU.

**Art. 15**

Cet article reprend l'article 23 JU. La gratuité d'utilisation du guichet ne dispense évidemment pas la personne concernée de payer les émoluments ordinairement dus pour l'obtention de la prestation en cause.

**Art. 16**

Le guichet n'apporterait que peu à l'amélioration du traitement des procédures et à la fourniture des prestations étatiques si la loi n'accordait pas la même validité juridique aux opérations électroniques qu'aux moyens traditionnels.

Cet article reprend en droit administratif cantonal le principe valable en droit civil (art. 14 al. 2bis du code des obligations) de l'équivalence de la signature électronique qualifiée et de la signature manuscrite. Toutefois le droit d'utiliser dans une procédure déterminée ces moyens électroniques dépendra de la législation d'application et de l'avancement de la mise en œuvre effective du guichet (art. 14 al. 2 du présent avant-projet ; art. 1.3 et 1.4 du projet d'annexe 1 du CPJA).

**Art. 17 à 19**

Ces articles reprennent les articles 19 à 21 JU.

**Art. 20ss**

Ces articles fournissent la base légale pour la mise en œuvre des prérequis techniques (Stratégie ch. 1.5.4, notamment points 7 et 8, ch. 5.3.1 et 5.3.2).

L'introduction d'un identificateur unique de personne est commentée à l'article 21.

Le contenu du référentiel cantonal est précisé aux articles 22 (personnes physiques) et 23 (personnes morales). Les données sensibles ne sont enregistrées qu'avec l'accord de la personne concernée ou si l'appel de données est dûment autorisé.

S'agissant du lien entre le référentiel et les applications métier, la Stratégie prévoit ce qui suit :

L'échange de données entre les unités administratives est garanti par un système permettant la traçabilité des flux. A cet effet, une plateforme d'échange de données est établie au niveau cantonal.

Les applications métier communiquent uniquement au travers de cette plateforme d'échange de données pour garantir le bon déroulement des transactions et le maintien de la qualité des données ainsi que pour permettre la traçabilité des flux et des accès.

Cet échange de données a lieu dans le cadre des autorisations d'accès conformes à la protection des données. (Stratégie, ch. 5.3.2 *Prérequis techniques*, Plateforme d'échange de données).

**Art. 21**

Bien que certains cantons y aient recours, l'utilisation généralisée du nouveau numéro AVS13 n'est pas recommandée ni toujours possible (par ex. personne domiciliée à l'étranger ou n'ayant pas encore reçu son numéro AVS). C'est pourquoi, à l'instar du droit fédéral, la plupart des cantons l'utilise essentiellement dans le domaine social et sanitaire.

En 2014, la Conférence des Directeurs et Directrices des finances a demandé au Conseil fédéral d'étudier l'introduction d'un identificateur unique des personnes au niveau fédéral. Cette demande mentionne le fait que, dans le cadre de discussions menées avec la Conférence Suisse Informatique, *privatim*, l'association des commissaires suisses à la protection des données, recommande d'adopter une base légale cantonale spécifique pour créer un identifiant unique en lien avec la constitution d'un répertoire central des personnes et entreprises en relation avec l'Etat plutôt que de recourir au numéro AVS13. Cela permet un meilleur contrôle de la qualité des données et de l'utilisation de celles-ci par les solutions informatiques de l'Etat.

**Art. 22 et 23**

Ces règles sont inspirées des articles 5 et 6 de la loi bernoise du 28 novembre 2006 sur l'harmonisation des registres officiels (LReg, RSB 152.05 [consultée le 30.11.2015]), qui, en plus notamment du registre des habitants, crée une « Gestion centrale des personnes (GCP) ».

**Art.24**

Cet article est inspiré de l'article 17a de la loi fédérale sur la protection des données (LPD, RS 235.1), qui permet tenir compte de la nécessité de s'adapter rapidement aux innovations techniques.

**Art. 25**

La pratique réclame depuis quelques années l'élaboration d'une base légale permettant d'utiliser les moyens électroniques actuels dans le cadre des procédures administratives. Elle utilise d'ailleurs déjà ces moyens lorsque la sécurité et la protection des données ne sont pas en jeu ; on pense par ex. à l'utilisation étendue des courriels et de formulaires en ligne. De larges zones d'insécurité existent toutefois, tant du point de vue technique que juridique, et des contraintes légales (notamment relatives à la signature) interdisent l'utilisation de bout en bout des moyens électroniques.

La présente loi et la mise en place du guichet de cyberadministration devraient permettre de lever ces obstacles, au prix du respect de certaines règles et pratiques si possible uniformes.

L'avant-projet prévoit l'introduction d'une annexe à la fin du CPJA pour ne pas devoir réécrire très largement ce code.

**Commentaire de l'annexe 1 CPJA**

**Ch. 1.1**

Le CPJA s'applique, et continuera à s'appliquer, aux décisions communales et aux procédures devant les autorités de la juridiction administrative (art. 1 à 3 CPJA). Toutefois, en cas de traitement électronique, il y a lieu de tenir compte de certaines spécificités de ces procédures.

*Al. 2 :* Il appartient à la réglementation communale d'autoriser l'utilisation des moyens électroniques dans les procédures qui relèvent de l'autonomie communale. Si elle l'autorise, il est hautement souhaitable qu'elle déclare le droit cantonal applicable pour assurer l'unité des solutions et la

sécurité du droit ; il convient en effet d'éviter autant que possible que les usagers et usagères doivent recourir à des moyens techniques ou respecter des règles différentes selon les domaines d'activité où la cyberadministration s'exerce.

*Al. 3* : La loi sur la cyberadministration ne s'applique pas aux autorités judiciaires, sauf disposition contraire (avant-projet art. 2 al. 1 let. a). L'utilisation des moyens électroniques dans les procédures civiles et pénales est régie par des règles fédérales et avec des systèmes uniformisés ; au niveau judiciaire, les affaires soumises à la procédure administrative fédérale sont traitées selon des règles très semblables à celles des autres procédures. En conséquence, les autorités judiciaires et les avocats et avocates qui recourent aux moyens électroniques devant ces autorités ont déjà des outils, une législation et des pratiques pratiquement uniformes et il est efficace et rationnel que les cas, sensiblement moins nombreux, qui concernent le droit administratif cantonal soient aussi traités, autant que possible, avec les mêmes moyens et selon des règles semblables. Cela n'empêchera toutefois nullement le Tribunal cantonal de renvoyer aux règles de l'annexe du CPJA dans la mesure où cela est justifié.

### **Ch. 1.2**

La définition du traitement est reprise de l'article 3 let. d LPrD.

### **Ch. 1.3**

Cet article, en corrélation avec les articles 16 et 25 de l'avant-projet, est la pierre angulaire sur laquelle reposera le traitement électronique des données dans la procédure administrative fribourgeoise.

*Al. 2* : Un exemple d'application de cette règle pourrait être l'audition par vidéo-conférence d'une personne impotente ou d'un expert habitant hors du canton.

*Al. 3 et 4* : Le caractère facultatif de l'utilisation des moyens informatiques correspond au principe posé à l'article 5 de l'avant-projet. Par mesure de simplification et dans le respect des règles de la bonne foi, il faut permettre à l'autorité concernée de procéder par la voie électronique avec les personnes qui ont choisi d'utiliser cette voie pour s'adresser à l'autorité ; le problème ne se posera pas lorsque les personnes passent par le guichet de cyberadministration, puisque la portée de leur demande d'accès sera précisée dans le contrat d'utilisation.

### **Ch. 1.4**

La gestion efficace et transparente de la cyberadministration implique le recours le plus large possible au guichet de cyberadministration, qui assure l'utilisation de solutions techniques uniformes dont l'accès se fait toujours de manière identique pour les usagers et usagères. Vu la part substantielle de prestations étatiques intervenant dans le cadre de procédures administratives, l'accès par le guichet doit être la règle pour ces procédures. En pratique, l'offre se fera toutefois de manière progressive ; les prestations fournies de manière électronique en dehors du guichet devront toutefois répondre à un degré de sécurité et d'authentification adapté à la sensibilité des données transmises et aux besoins de la procédure concernée, qui sera fixé par les dispositions d'application ou celles relatives à la matière concernée.

### **Ch. 1.5**

*Al. 1* : Comme en procédure administrative fédérale (art. 34 al. 1bis PA, RS 172.021), cet article délègue aux dispositions d'exécution la détermination du moment où une décision est réputée noti-

fiée, car elle dépend fortement des moyens techniques utilisés, qui sont susceptibles d'évoluer rapidement.

*Al. 2 et 3* : Ces règles correspondent aux règles applicables dans toutes les procédures soumises au droit fédéral, ainsi qu'à la jurisprudence récente.

***Ch. 1.6 et 1.7***

Ces dispositions visent notamment à permettre d'utiliser le guichet de cyberadministration déjà pendant les travaux législatifs d'adaptation de lois qui ne tiennent pas encore compte des possibilités techniques disponibles.