

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 25 avril 2016)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur la publication des actes officiels (LPAO)**

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Pierre-André Steiner (président), Anne Tissot Schulthess (vice-présidente), Marc-André Nardin (rapporteur), Béatrice Haeny, Pascal Sandoz, Yann Sunier, Corine Bolay-Mercier, Michel Bise, Baptiste Hunkeler, Walter Willener, Bernhard Wenger, Manfred Neuenschwander, Philippe Kitsos, Jean-Jacques Aubert et Thomas Perret.

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaire de la commission

La commission a examiné le rapport 16.017 lors de deux séances les 15 juin et 18 août 2016.

M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du DJSC, ainsi que la chancellerie et le chef du service juridique de l'État ont participé aux travaux de la commission.

La commission s'est posé une série de questions auxquelles la chancellerie a répondu ; les réponses de la chancellerie sont annexées au présent rapport.

La commission, après avoir accepté le principe de la publication de la Feuille Officielle (FO) uniquement par Internet, sans support papier pouvant faire l'objet d'un abonnement, s'est ensuite focalisée sur le mode d'accès à la FO. Ce mode d'accès doit-il s'effectuer uniquement par le Guichet Unique (GU), c'est-à-dire uniquement si l'on est abonné au GU, ou par le site Internet de l'État ?

Certains commissaires estiment que le seul l'accès par le GU, tel que prévu non pas dans le corps de la loi, mais dans les explications du Conseil d'État à l'appui de la loi, sous chiffre 1.2.3 du rapport 16.017, restreindrait par trop le droit de tout citoyen d'avoir accès aux publications officielles, rouage essentiel de la démocratie. Les démarches en vue de contracter un abonnement, puis le paiement de l'abonnement lui-même, même si celui-ci sera ramené à 50 francs par année, sont autant d'obstacles à l'exercice du droit du citoyen de se tenir informé de la vie publique. A leur avis, le Conseil d'État devrait publier les actes officiels sur son site Internet, donc sans l'obstacle préalable de l'affiliation au GU, l'abonnement payant ne devant être exigé que pour la partie FO. Cet accès devrait être sécurisé par un code CAPTCHA.

D'autres commissaires estiment au contraire qu'en l'état actuel, la consultation de la FO est déjà symbolique, puisqu'elle ne compte que 3'500 abonnés. Au contraire, l'accès par le GU, qui comporte déjà 36'500 abonnés, donnera une plus grande publicité à la FO. Ils constatent également que la consultation dans les établissements publics est devenue insignifiante. Ces mêmes commissaires estiment que le fait d'avoir accès à la FO plutôt par le site Internet de l'État que par le GU va engendrer une activité administrative supplémentaire et, par conséquent, un coût avec pour corollaire une efficacité et une sécurité moindre en ce qui concerne la protection des données.

La majorité de la commission, convaincue que l'accès direct par le site Internet de l'État à la FO permettra de préserver au mieux les intérêts des citoyens en matière d'informations, a modifié en ce sens l'article 2, alinéa 1, de la loi sur la publication des actes officiels.

Toutefois, elle a réservé les modalités d'exécution de ce principe au Conseil d'État. La commission estime en sa majorité à ce sujet que l'accès à la FO devrait être gratuit, alors que des recherches spécifiques devraient être payantes.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Par 12 voix contre 2 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit:

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<i>Titre</i> Loi sur la publication des actes officiels (LPAO)	
Art. 2 La publication au sens de la présente loi est effectuée de manière numérique.	Amendement de la commission Art. 2, alinéa 1 ; alinéa 2 (nouveau) ¹ La publication au sens de la présente loi, <u>sur le site Internet de l'État</u> , est effectuée de manière numérique. ² <u>Le Conseil d'État fixe les modalités d'accès.</u> Adopté par 8 voix contre 4 et 1 abstention.

Vote final

Par 8 voix contre 4 et une abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi, amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Par 9 voix contre 4, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

Le présent rapport de la commission législative a été adopté par voie électronique, sans opposition, le 15 septembre 2016.

Neuchâtel, le 15 septembre 2016

Au nom de la commission législative

Le président,
P.-A. STEINER

Le rapporteur,
M.-A. NARDIN

CHANCELLERIE D'ÉTAT

Note du : 5 août 2016
A l'attention de : Chef du DJSC, chancelière d'État, chef du SJEN

Publication des actes officiels

La note ci-dessous a pour objectif premier de répondre aux questions de la commission législative en lien avec le projet de modification de la LPAO, mais aussi d'expliquer certains choix quant aux solutions proposées.

Guichet unique (GU)

Selon le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret sur le redressement des finances et la réforme de l'État (10.002), la modernisation du gouvernement et de l'administration amène, tout naturellement, à s'interroger non seulement sur la base légale, les objectifs et le bien-fondé d'une prestation donnée, mais encore sur les conditions générales de délivrance de ladite prestation, que ce soit en termes de coûts, d'efficacité, de processus de travail, de délais, de qualité, de relation avec l'utilisateur, de niveau de compétence requis par le personnel concerné, de locaux, de moyens informatiques, etc.

Dans sa réflexion, axée sur une administration au service des citoyens-utilisateurs, le Conseil d'État d'alors avait émis les principes suivants :

- Le citoyen-utilisateur est associé à la définition, à la délivrance et à la mesure de la prestation. Il est informé des coûts des prestations de l'État.
- L'excellence en matière de service aux citoyens-utilisateurs est une préoccupation permanente de l'administration.
- Toutes les prestations administratives de l'État sont accessibles par Internet.

Dans son programme de législature et, plus particulièrement, dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance de l'État, le Conseil d'État a repris cette thématique et engagé des travaux visant à améliorer l'accueil aux utilisateurs afin :

- d'adapter l'accueil des utilisateurs au monde moderne,
- de s'assurer que les prestations sont délivrées avec les technologies les plus récentes,
- de diminuer l'importance des relations avec les citoyennes et les citoyens par les moyens conventionnels de communication au profit des moyens électroniques.

Sur les quatre moyens de communication avec l'État, que sont le Guichet unique et Internet, le guichet physique, le téléphone et le courrier (papier ou électronique), le gouvernement a privilégié le développement du GU, car c'est un moyen d'offrir 24h/24 des prestations aux citoyennes et citoyens, et, par conséquent, la solution pour donner une image moderne de l'État et décharger l'administration.

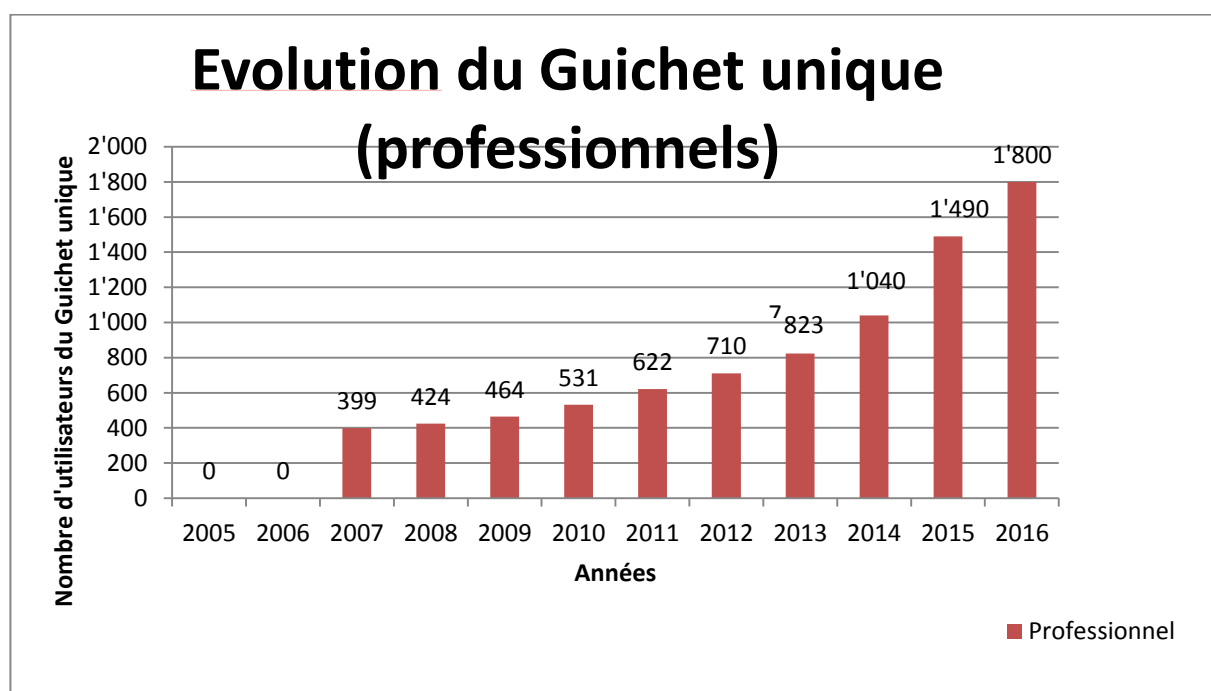
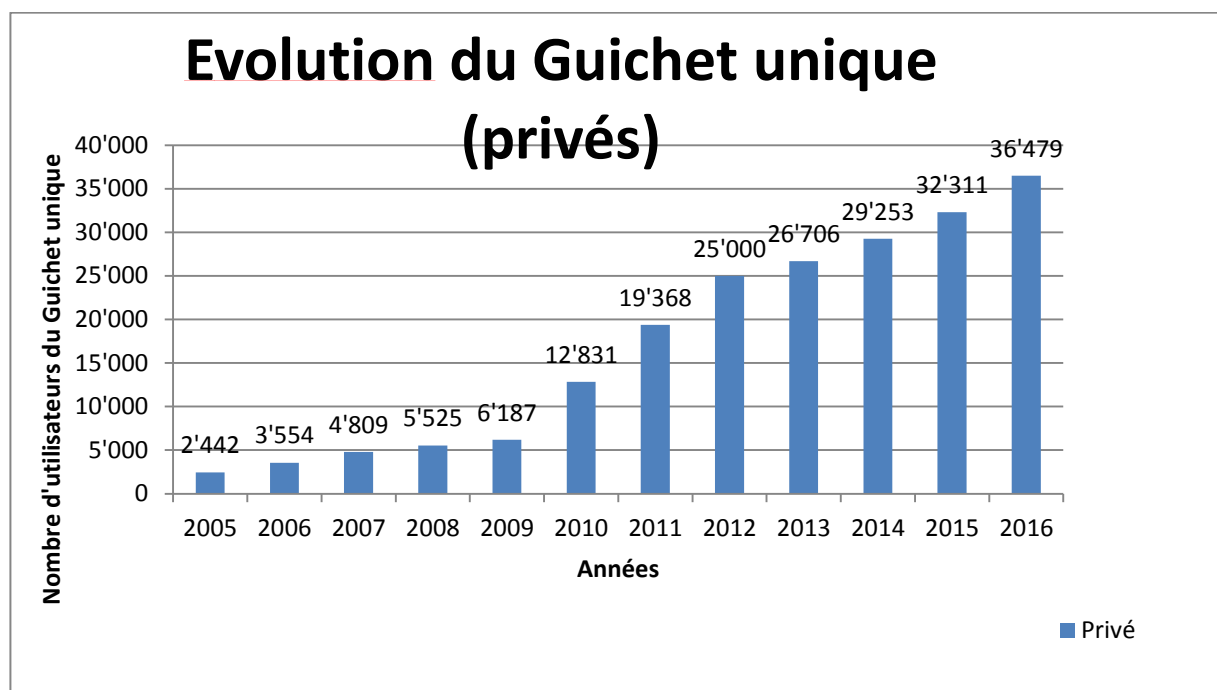
Ainsi, au plus de 230 prestations en ligne, ce ne sont pas moins de 20 prestations qui sont en cours de développement et 33 autres qui seront développées en 2016 et 2017. Il

faut relever parmi ces développements une adaptation du GU à la consultation avec des tablettes ou des smartphones.

Évolution du nombre d'utilisateurs du GU

Depuis l'année 2010 et l'augmentation du nombre de prestations, l'évolution du nombre d'utilisateurs du GU est très importante et constante, puisqu'elle représente sur 6 ans et demi environ 24'000 nouveaux utilisateurs, soit en moyenne plus de 3'500 usagers par année. Il faut encore relever la forte augmentation constatée en 2016. C'est ainsi plus de 4'000 citoyennes et citoyens qui se sont inscrits ces 7 premiers mois de l'année.

L'évolution du nombre d'utilisateurs professionnels est également importante pour cette période puisque le nombre de contrats a quadruplé.



Sécurité du GU

Seule une identification forte permet de garantir la confidentialité des données accessibles par Internet. En l'occurrence, le GU offre cet avantage avec la saisie d'un identifiant, un mot de passe et un code reçu sur son téléphone (moyen le plus utilisé).

Dans le cadre de la publication d'une Feuille officielle, cette manière de procéder est difficilement comparable avec d'autres cantons, car ce type de plateforme d'e-Gouvernement n'existe pas ailleurs. Les cantons proposent donc leur Feuille officielle sur des sites Internet « classiques », ouverts au monde et se contente de n'exiger qu'un code affiché sur la page de leur Feuille officielle pour accéder aux informations. Toutefois, la sécurisation de tels sites Internet ne possèdent pas la structure suffisante de sécurité comme l'intègre le Guichet unique.

Conclusion

La République et Canton de Neuchâtel dispose avec le GU d'un outil moderne, que de nombreux cantons nous envient et, surtout, dont une grande partie de la population et des entreprises a déjà l'usage.

La publication de la Feuille officielle au travers du Guichet unique s'intègre dans le développement à venir d'un grand nombre de prestations et est donc un élément essentiel du développement de l'accueil aux usagers. Le grand nombre d'utilisateurs de cette plateforme informatique permettra une bonne diffusion de cette publication. Quant à la sécurité et à la protection des données, celle-ci a démontré au fil des ans ces atouts en la matière.

Est-il possible de mettre la Feuille officielle (FO) sur Internet ?

Dans la mesure où la FO contient des données personnelles sensibles, au sens de l'article 14, lettre *b*, chiffre 4, de la Convention concernant la protection des données et la transparence Jura-Neuchâtel, (publication de citations à comparaître ou de jugements pénaux, notamment), il est contraire aux règles de la protection des données de la mettre sur Internet en libre accès. La raison en est que, ce faisant, les données sensibles seraient accessibles via un moteur de recherche type Google, soit à un nombre illimité de personnes. Dès lors qu'il est possible, techniquement, de limiter cette diffusion, sans priver la publication de ses effets juridiques, il serait contraire au principe de proportionnalité de les laisser largement accessible sur le web.

La Cour européenne de justice a eu l'occasion de rendre un arrêt, en 2014, qui illustre bien la problématique. La CPDT se fondant sur les mêmes principes que le droit européen de la protection des données, cet arrêt peut être considéré comme s'appliquant pleinement à la question qui nous occupe; un ressortissant espagnol, M. G., a découvert que si l'on entrait son nom dans le moteur de recherche de Google, on tombait sur un article en ligne d'un quotidien espagnol qui faisait état de la vente aux enchères d'un immeuble lui appartenant, en vue de recouvrer une dette de sécurité sociale (NB: le fait d'avoir bénéficié de prestations de l'aide sociale est une donnée sensible au sens de la CPDT-JUNE; la problématique se pose donc en des termes semblables à ce cas). M.G. a demandé à la cour d'ordonner au quotidien de supprimer ou modifier les pages afin que ses données personnelles n'y apparaissent plus, ou de recourir à certains outils informatiques fournis par le moteur de recherche pour protéger ces données, la vente aux enchères ayant été effectuées plusieurs années auparavant.

Considérant que les données personnelles permettant l'identification des personnes concernées ne doivent pas être conservées pour une durée excédant la finalité de leur collecte ou de leur traitement ultérieur, qu'elles doivent être pertinentes, adéquates et non excessive au regard de la finalité de leur collecte et de leur traitement (ce que l'art. 17 CPDT résume par "principe de proportionnalité") la cour a donné raison à M. G. : les données le concernant figurant dans l'article aurait dû être effacées dès lors que la publication avait atteint son but.

Certes, la FO telle que proposée par le projet de loi peut avoir un nombre illimité d'abonnés, et la FO devra être mise à disposition de la population sous forme imprimée par les communes. Toutefois, ce faisant, on limite la diffusion tout en lui permettant de déployer pleinement ses effets.

Quelles seraient les conditions pour mettre la FO sur Internet ?

Mettre la FO sur Internet impliquerait que les utilisateurs doivent s'enregistrer au moyen d'un nom d'utilisateur et d'un mot de passe pour accéder au contenu de la FO ou saisir un code affiché sur la page Internet, ce qui rend celui-ci inaccessible aux moteurs de recherches précités. Toutefois, ces solutions correspondent à ce que propose le Guichet unique, respectivement le projet proposé, sans offrir la même sécurité que le GU.

Est-on certain que le délai de 18 mois avant l'effacement des articles est correct (CPC ?, CPD ?, autorités judiciaires) ?

Idéalement, les notifications devraient être effacées aussitôt qu'elles ont produit leurs effets. Par exemple, une citation à comparaître devrait être effacée dès l'audience écoulée si le cité s'est présenté, où dès les possibilités de recours ou de demander le relief épuisée s'il ne s'est pas présenté.

Cela impliquerait toutefois de la part de chaque autorité procédant à de telles publications un travail hebdomadaire de recherche et de tri dont le préposé à la protection des données admet lui-même qu'il serait disproportionné.

Soulignons que, conformément à l'article 35 alinéa 1, lettre b, CPDT, toute personne ayant fait l'objet d'une publication peut en requérir l'effacement, si elle apporte la preuve qu'elle a atteint son but. Dans l'exemple précité, la personne concernée pourra demander que la citation à comparaître soit effacée dès l'audience écoulée, moyennant la preuve qu'elle s'y est présentée.

Comparaison intercantonale

- 6 cantons (BL, BS, FR, SG, VS, VD) n'offrent la FO qu'aux abonnés.
- 4 cantons (AR, TH, AG, GE) proposent la FO sur leur site Internet, mais avec la protection d'un login ou d'un code Captcha ; toutes les données personnelles restent visibles pour TH et AR ; AG ne permet pas une recherche nominative dans le moteur de recherche ni pour la FO de l'année en cours, ni dans les FO des années archivées (ouverture de chaque PDF nécessaire), mais les infos restent possibles à trouver ; GE supprime toutes les infos après 2 ans.
- 12 cantons et la Confédération (uniquement des textes légaux, des rapports et des directives) mettent la FO à disposition publique, sans login.

Cantons	Protection des données personnelles, en cas de FO sur Internet, sans login d'accès	Délai de suppression des données personnelles
Jura	Données personnelles supprimées dès la publication sur Internet.	immédiat
Soleure	Uniquement les données personnelles de l'édition de la semaine à disposition, puis tout disparaît (pas d'archives).	1 semaine
Uri	Uniquement les données personnelles de l'édition de la semaine à disposition, puis tout disparaît (pas d'archives).	1 semaine
Confédération	Données personnelles visibles lors de l'année en cours, puis suppression dans les archives.	1 an
Zoug	Données personnelles visibles lors de l'année en cours, puis tout disparaît (pas d'archives à disposition).	1 an

Obwald	Données personnelles visibles lors de l'année en cours, puis tout disparaît (pas d'archives à disposition).	1 an
Glaris	Données personnelles visibles lors de l'année en cours, puis login pour les archives, mais rien n'est supprimé.	1 an (mais archivées)
Schwytz	Données personnelles visibles durant 2 ans, puis tout disparaît (pas d'archives à disposition).	2 ans
Tessin	Données personnelles visibles durant 2 ans, puis suppression dans les archives.	2 ans
Zurich	Données personnelles visibles durant 3 ans, puis suppression dans les archives.	3 ans
Schaffhouse	Données personnelles visibles durant 4 ans, puis suppression dans les archives.	4 ans
Lucerne	Tout reste accessible, y.c. par recherche nominative.	jamais
Grisons	Tout reste accessible, mais il faut lire chaque titre d'article pour trouver le nom recherché, donc recherche ardue dans les archives.	jamais

Les 4 cantons restant (dont Neuchâtel) n'offrent pas matière à comparaison.

Est-il possible de publier la FO sur le site de l'État tout en conservant un filtre ?

Oui, il est possible de paramétrer l'accessibilité aux informations par les indexeurs des moteurs de recherche (crawlers). On peut donc empêcher la recherche liant le nom d'une personne et la FO dans un moteur de recherche, ceci en lien avec la protection des données personnelles. Mais la sécurisation d'un site Internet ouvert au monde ne possède pas la structure suffisante de sécurité comme l'intègre le Guichet unique et son authentification forte. En d'autres termes, le GU est plus sécurisé qu'Internet.

Demander à un canton qui ne connaît que la FO électronique

1. Comment se fait l'accès ; est-il libre ?

Argovie : code Captcha

Grisons : login

Genève : code Captcha

2. Comment empêcher la recherche d'informations par pure curiosité, ainsi que la « Googleisation » ?

Argovie : toutes les données sont accessibles, mais il faut ouvrir chaque document PDF séparément. La recherche nominative n'est pas possible, tant pour l'année en cours que pour les archives, ce qui rend la tâche ardue.

Grisons : toutes les données sont accessibles, mais il faut lire chaque titre d'article pour retrouver le nom recherché. La recherche nominative n'est pas possible, ce qui rend la tâche ardue.

Genève : le code Captcha et la disparition des informations personnelles après 2 ans (i.e. la mise à disposition uniquement des deux dernières années en archives) font que les recherches nominatives ne seront plus possibles.

3. Quel est le délai de l'anonymisation, quels problèmes cela a posé et quelles ont été les réflexions faites à ce sujet ?

Argovie : délai : aucun, puisque tout reste accessible une fois le code Captcha entré, mais existence de filtres puisque la recherche nominative n'est pas possible.

Grisons : délai : aucun, puisque tout reste accessible une fois le login entré (idem GU sauf code sms), mais existence de filtres puisque la recherche nominative n'est pas possible.

Genève : délai : 2 ans, selon la prise de position de leur PPDT. La réponse informatique a été le code Captcha, privilégié à un login. Seules les deux dernières années de la FAO seront mises à disposition en archives, en pdf, avec système de recherche.

Pascal Fontana,
vice-chancelier

Thomas de Tribolet,
adjoint au chef du service juridique de l'État