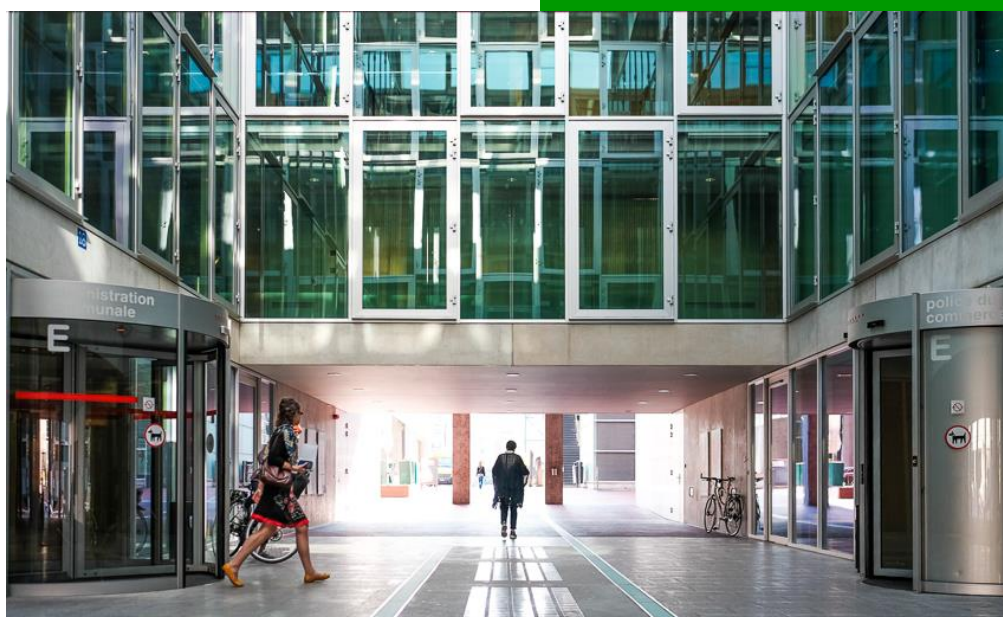


Audit du contrôle des habitants dans le canton de Vaud



Rapport n°33

du 30.10.2015

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

A des fins de concision, il n'a pas été systématiquement procédé à la féminisation de la terminologie. Cependant, de manière générale, la désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans le présent document peut s'appliquer indifféremment aux femmes et aux hommes.

Photo de couverture :
Jean-Pierre Vicario

RÉSUMÉ

LES ENJEUX DE L'AUDIT

La tenue des registres des habitants a connu une forte évolution depuis l'entrée en vigueur intégrale, en 2008, de la Loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR) : **les transferts d'informations ont été automatisés et accélérés**. Le Canton de Vaud a choisi de maintenir le contrôle des habitants (CdH) dans les communes et de rassembler dans un registre cantonal des personnes (RCPers) les données sur les personnes provenant des registres des habitants communaux (RdH) et des divers registres fédéraux. Le RCPers a été créé en 2010 et sa gestion confiée à l'Administration cantonale des impôts (ACI).

A l'heure actuelle, les **personnes établies ou en séjour** dans le canton de Vaud doivent **se présenter personnellement** au bureau de CdH de leur commune pour annoncer leur arrivée, tout événement d'état civil ou autre changement de situation les concernant, ainsi que leur départ. Un projet fédéral en cours vise à mettre en place, dans les prochaines années, une **cyberadministration** permettant aux habitants de procéder aux annonces en ligne au lieu de devoir se déplacer au guichet. Des modifications de la base légale cantonale et des solutions informatiques seront encore nécessaires pour permettre les échanges d'informations entre administrations.

Les renseignements contenus dans les RdH et le RCPers sont mis à disposition des administrations publiques qui en ont le besoin dans l'accomplissement de leurs tâches. Au vu de l'importance de la qualité des informations collectées et gérées par les bureaux de CdH pour de nombreux utilisateurs, la Cour a décidé de mener un audit sur ce thème. Son analyse, basée sur une sélection de 15 communes vaudoises réparties sur l'ensemble du canton, a porté sur la qualité des processus des contrôles mis en place par les bureaux de CdH des communes afin de s'assurer qu'ils permettent d'obtenir des registres contenant des **données actuelles, exactes et complètes**. Elle a également examiné la manière dont ces communes s'assurent que les données personnelles des habitants, dont certaines sont considérées comme sensibles, sont récoltées et traitées dans le **respect de la protection des données personnelles**. Enfin, la Cour a examiné tant la surveillance exercée par les Municipalités en qualité qu'Autorité à qui incombe la tâche de contrôle des habitants que celle exercée par le SPOP, Autorité de surveillance désignée par la Loi sur le Contrôle des habitants (LCH).

LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

La Cour a mis en évidence certaines **bonnes pratiques**, qui sont en partie partagées entre les bureaux de CdH. Toutefois, des **directives insuffisantes** donnent lieu à des **processus d'enregistrement et de contrôle disparates** générant des **inégalités de traitement** des administrés sur le territoire cantonal, et nuisent à l'efficacité du système. Cela peut également mener à des **irrégularités** dans les registres, même si la qualité des données livrées via le RCPers est jugée bonne par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Des **problèmes de protection des données** ont été constatés, notamment des données non indispensables à la tenue du RdH sont

collectées et conservées et les accès aux données ne sont pas toujours gérés avec toute la rigueur requise.

Les résultats de l'audit révèlent un **manque de surveillance** des bureaux de CdH : d'une part, la plupart des **Municipalités** ne s'assurent pas du fonctionnement optimal de leur bureau de CdH ; d'autre part, le **Service de la population (SPOP)** n'exerce pas sa mission de surveillance telle que spécifiée dans la LCH et n'émet pas de directives suffisantes à l'attention des bureaux CdH. Dès lors, les Municipalités et le SPOP ne peuvent pas détecter les éventuelles irrégularités et, le cas échéant, prendre les mesures correctives qui s'imposent.

La Cour recommande aux communes de se déterminer sur les **pratiques** à appliquer et les **contrôles** à effectuer afin d'atteindre la qualité des données optimale souhaitée. En renforçant l'identification et l'inscription correcte des habitants, les communes peuvent améliorer la qualité de leurs registres, mais aussi identifier des impôts et taxes non prélevés, comme l'illustrent les deux exemples suivants.

Dans le canton de Vaud, selon l'OFS (chiffres 2013), le nombre de logements pour lesquels aucun habitant ne s'est annoncé auprès du CdH s'élève à environ 55'000, soit 14.4 % du parc, alors que le taux de logements vacants dans le canton est d'environ 1 %. L'analyse de ces logements peut révéler soit la présence d'habitants qui ne se sont pas annoncés et devraient figurer dans le RdH, soit des erreurs dans le registre des bâtiments.

En outre, la Cour a constaté des pratiques différenciées et inégales dans le traitement des personnes enregistrées en séjour. Par négligence, par mauvaise volonté ou pour des motifs de convenance personnelle, des habitants peuvent ne pas faire les annonces requises ou faire des annonces erronées, par exemple en s'inscrivant en séjour auprès d'une commune vaudoise alors qu'il s'agit en réalité de leur lieu de résidence principale. La Cour recommande aux services compétents des communes de mettre en place des contrôles pour s'assurer qu'il s'agit bien de personnes en séjour. En cas de doute, les dossiers sont transmis à l'ACI qui se détermine sur le domicile fiscal de ces personnes.

Alors que la gestion des registres est en évolution constante et est influencée par une multitude de paramètres, les Municipalités ne s'assurent pas toujours que les Préposés et les collaborateurs des bureaux de CdH bénéficient d'une **formation** suffisante leur permettant d'effectuer cette tâche conformément à la législation et aux bonnes pratiques. Or un défaut de formation peut être source d'erreurs dans la tenue des registres.

La qualité des registres découle non seulement du travail effectué par les bureaux de CdH sous la supervision des Municipalités, mais par l'ensemble des acteurs concernés auxquels des responsabilités dans ce domaine ont été conférées, en particulier le SPOP, l'ACI et la DSI. La **coordination** entre toutes les parties concernées doit être renforcée afin d'obtenir des registres de la qualité voulue, de gagner en efficacité et d'obtenir les économies et gains de temps attendus par la mise en place du registre cantonal.

Fort de ces constats, la Cour émet dix recommandations à l'attention des différents acteurs concernés (6 pour les Municipalités, 3 à l'attention du SPOP et 1 du Conseil d'Etat), afin de permettre une amélioration de la performance des processus de contrôle des bureaux de CdH.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis. L'équipe d'audit a apprécié la qualité des échanges et l'esprit d'ouverture de ses interlocuteurs.

Ces remerciements s'adressent en particulier à :

- Mesdames et Messieurs les Syndic-que-s et Conseiller-ière-s municipaux-ales, et Mesdames et Messieurs les Préposé-e-s et collaborateur-trice-s des bureaux communaux de contrôle des habitants des 15 communes examinées dans le cadre de l'audit ;
- Monsieur le chef du Service de la population (SPOP) ainsi que les collaborateur-trice-s du SPOP rencontré-e-s ;
- Madame la Préposée à la protection des données et à l'information.

La Cour remercie également pour leurs avis les autres interlocuteur-trice-s sollicité-e-s dans le cadre de l'audit, notamment à l'Administration cantonale des impôts et à Statistique Vaud.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	I
Les enjeux de l’audit.....	I
Les résultats de l’audit.....	I
Remerciements.....	III
Table des matières.....	1
Liste des abréviations	3
1. Le contrôle des habitants.....	5
1.1. Buts.....	5
1.2. Principaux acteurs vaudois.....	6
1.3. Exigences	8
1.4. Limites	12
1.5. Changements en cours et à venir	14
2. Objectifs et approche de l’audit.....	17
2.1. Objectifs et axes de l’audit	17
2.2. Etendue	17
2.3. Approche	18
3. Résultats de l’audit - Axe 1 : Tenue des registres	21
3.1. Personnes recensées	21
3.1.1. Facilitation de l’annonce	21
3.1.2. Examen des logements sans habitant attribué	22
3.1.3. Contrôles supplémentaires	24
3.2. Données personnelles des habitants	25
3.2.1. Origine des informations.....	25
3.2.2. Enregistrement des données reçues.....	28
3.2.3. Délais de mise à jour	32
3.2.4. Respect de la protection des données	34
3.3. RCPers devenu registre de référence.....	38
3.3.1. Impact sur la tenue des registres communaux	38
3.3.2. Impact sur la qualité des données et la surveillance	39
3.3.3. Coordination entre les différents acteurs	41

4. Résultats de l'audit - Axe 2 : Surveillance de l'activité des bureaux	44
4.1. Gestion du bureau du contrôle des habitants par les Municipalités.....	44
4.1.1. Ressources consacrées	44
4.1.2. Formation des Préposés et collaborateurs des bureaux de CdH	46
4.1.3. Peu de contrôle exercé par les Municipalités.....	46
4.2. Surveillance par le Service de la population	48
4.2.1. Directives et instructions	48
4.2.2. Formulaires	50
4.2.3. Inspections.....	50
5. Réponse aux questions de l'audit	51
5.1. Axe 1 – Tenue des registres	51
5.2. Axe 2 – Surveillance de l'activité des bureaux.....	51
6. Constatations et recommandations.....	53
6.1. A l'attention du Service cantonal de la population (SPOP).....	53
6.2. A l'attention du Conseil d'Etat	56
6.3. A l'attention des Municipalités	57
7. Remarques des entités auditées	63
Annexes	83

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACI	Administration cantonale des impôts
ASSH	Association Suisse des Services des Habitants
ATI	Automatisation des transferts d'informations entre le RCPers et les RdH
AVDCH	Association Vaudoise des Contrôles d'Habitants et Bureaux des Etrangers
CdH	Contrôle des habitants
DSI	Direction des Systèmes d'Information
EGID	Identificateur fédéral de bâtiment
EWID	Identificateur fédéral de logement
Infostar	Registre informatisé de l'état civil (Office fédéral de la justice)
LCH	Loi vaudoise du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (LCH ; RS/VD 142.01)
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registres, LHR ; RS 431.02)
LVLHR	Loi vaudoise du 2 février 2010 d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LVLHR ; RS/VD 431.02)
NAVS13	Identificateur de personnes dans les registres soumis à la LHR, officiellement entré en vigueur le 1er juillet 2008 au sein de l'institution des assurances sociales fédérales du 1er pilier AVS/AI en remplacement de l'ancien numéro AVS à 11 chiffres
OFS	Office fédéral de la statistique
Ordipro	Système d'information sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux (Département fédéral des affaires étrangères)
PPDI	Préposée à la protection des données et à l'information
RCB	Registre cantonal vaudois des bâtiments
RCPers	Registre cantonal vaudois des personnes
RdH	Registre communal des habitants
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements (OFS)
RLCH	Règlement d'application du 28 décembre 1983 de la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (RLCH ; RS/VD 142.01.1)
RLVLHR	Règlement du 10 septembre 2014 relatif à la loi du 2 février 2010 d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (RLVLHR ; RS/VD 431.02.1)
Sedex	Acronyme de « <i>secure data exchange</i> ». Plate-forme mise en exploitation en janvier 2008 pour l'échange sécurisé des données entre les registres des personnes de la Confédération et les registres des contrôles des habitants cantonaux et communaux et la livraison des données à l'OFS.
SPOP	Service de la population du Canton de Vaud
SYMIC	Système d'information sur la migration concernant le domaine des étrangers (Secrétariat d'Etat aux migrations)
UPI	Acronyme d'« Unique Person Identification ». Registre des NAVS13 (Centrale de Compensation AVS).

1. LE CONTRÔLE DES HABITANTS

1.1. BUTS

Le contrôle des habitants poursuit un double but. D'une part, il met ses données à disposition des offices fédéraux et cantonaux de statistique, d'autre part, il met à disposition des administrations publiques les données directement nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

EXIGENCE FÉDÉRALE

Entrée intégralement en vigueur le 1er janvier 2008, la Loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR) et son ordonnance application (OHR) visent en premier lieu à simplifier la collecte et l'échange de données sur les personnes¹ à des fins statistiques entre les registres communaux, cantonaux et fédéraux. Ainsi, depuis 2010, grâce à l'harmonisation des registres, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pu décharger la population en remplaçant le recensement, qui était précédemment effectué tous les dix ans au moyen de questionnaires, par un recensement annuel, basé en premier lieu sur les Registres des habitants (RdH) et complété par des enquêtes thématiques par sondage (relevé structurel, enquêtes thématiques et « Omnibus »²).

Favoriser une gestion globale de l'information au sein des administrations, notamment dans le but de développer la cyberadministration, était le second objectif poursuivi avec l'introduction de la LHR.

SOURCE D'INFORMATION INDISPENSABLE AU CANTON ET AUX COMMUNES VAUDOISES

Pour faire suite à l'entrée en vigueur de la LHR, le Canton de Vaud a choisi en 2010 de centraliser les données sur les personnes provenant du contrôle des habitants et des divers registres fédéraux (SYMIC, UPI, Infostar, Ordipro) dans un registre unique, le Registre cantonal des personnes (RCPers). Par son intermédiaire, les Registres des habitants fournissent ainsi des données à de multiples services utilisateurs au sein de l'Administration cantonale. Parmi eux, Statistique Vaud y recourt notamment pour répondre aux besoins d'informations du canton et des communes et pour préparer, guider et évaluer leurs politiques publiques³. Autre exemple, l'Administration Cantonale des Impôts (ACI) utilise par exemple les données du contrôle des habitants dans le cadre de la détermination du domicile fiscal des personnes physiques. En effet, la connaissance du lieu de séjour et d'établissement d'une personne au sens de la LCH constitue

¹ Dans ce rapport, les « personnes » se réfèrent uniquement aux personnes physiques.

² Office fédéral de la statistique, site web Statistique suisse <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/02/03/04.html>, consulté le 17.08.2015 :

Les enquêtes Omnibus sont des enquêtes multithématiques dont le but est de fournir rapidement des réponses à des questions politiques et scientifiques d'actualité.

³ Cf. art. 6 de la Loi vaudoise du 15 septembre 1999 sur la statistique cantonale, (Lstat ; RS/VD 431.01)

un indice propre à déterminer les domiciles civil et fiscal de l'intéressé⁴. Par conséquent, le recensement correct des habitants joue un rôle dans la perception des impôts, donc *in fine* pour les recettes du canton et des communes.

A l'échelle communale, le Contrôle des Habitants (CdH) fournit également les données servant à la facturation de diverses taxes (p.ex. : taxe forfaitaire pour les déchets) et à d'autres tâches communales (p.ex. : tenue du registre civique, planification des besoins de places en garderie et dans les écoles, etc.).

1.2. PRINCIPAUX ACTEURS VAUDOIS

POPULATION

Il incombe aux habitants de déclarer au bureau de CdH leur arrivée (art. 3 Loi sur le contrôle des habitants, ci-après LCH), tout changement de situation (art. 5 LCH), ainsi que leur départ d'une commune (art. 6 LCH) – exception faite des fonctionnaires internationaux dispensés de cette obligation.

Les tuteurs ou curateurs effectuent les annonces pour les personnes placées sous protection.

AUTRES PERSONNES OU ADMINISTRATIONS TENUES D'ANNONCER

Si l'annonce par les habitants constitue le principe de base, les arrivées et départs doivent également, de par la loi (art. 10 LHR, art. 14 LCH), être annoncés par :

- les régies, logeurs et propriétaires immobiliers pour les locataires ou les personnes hébergées gratuitement plus de trois mois ;
- les bureaux de CdH des autres communes vaudoises⁵.

En outre, des données d'autres registres fédéraux sont reprises dans les RdH, via le RCPers :

- UPI : importation des NAVS13 (lors de naissances ou des arrivées de l'étranger) ;
- Registre d'état civil (Infostar) : parallèlement à la mise en place du projet d'automatisation des transferts ATI (au courant de l'année 2015), les événements d'état civil enregistrés puis communiqués par les offices d'état civil ne devront plus être saisis manuellement dans les RdH, mais seront importés via le RCPers ;

⁴ Arrêt 2C_857/2013 du Tribunal fédéral du 12 février 2012 : Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la double imposition, le **domicile fiscal** (principal) d'une personne physique exerçant une activité lucrative dépendante se trouve au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir durablement, soit le lieu où la personne a le centre de ses intérêts personnels. Ce lieu se détermine en fonction de l'ensemble des circonstances objectives et non sur la base des seules déclarations du contribuable, qui ne peut pas choisir librement son domicile fiscal (ATF 138 II 300 consid. 3.2 p. 305 s.). Dans ce contexte, le **domicile politique** ne joue aucun rôle décisif : le dépôt des papiers et l'exercice des droits politiques ne constituent, au même titre que les autres relations de la personne assujettie à l'impôt, que des indices propres à déterminer le domicile fiscal (ATF 132 I 29 consid. 4.1 p 35 s ; arrêt 2C918/2011 du 12 avril 2012 consid. 3.1).

⁵ La plupart des communes des autres cantons procèdent également aux annonces d'arrivée et de départ (art. 10 al. 1 LHR), échange de données qui devrait par ailleurs se faire sous forme cryptée par voie électronique (art. 10 al. 2 LHR).

- Système d'information sur la migration concernant le domaine des étrangers (SYMIC) et système d'information sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux (Ordipro) : dans les prochaines années, tout comme les événements d'état civil, les données concernant les permis de travail et de séjour ainsi que celles des diplomates et fonctionnaires internationaux devraient pouvoir être reprises dans les RdH au lieu d'être ressaisies par les bureaux de CdH.

De plus, tout particulier ou administration doit renseigner un bureau de CdH qui en fait la demande sur l'identité, le lieu de séjour et d'établissement d'une personne (art. 12 LHR, art. 20 LCH).

ADMINISTRATIONS COMMUNALES

Bureaux de contrôle des habitants

La tâche du contrôle des habitants incombe aux communes, qui doivent toutes disposer d'un bureau de contrôle des habitants pour tenir à jour le RdH. Le contrôle des habitants fait partie des attributions de la Municipalité (art. 42 et 43 al. 7 LC), tâche déléguée au Préposé. Par ailleurs, ces bureaux gèrent les différentes étapes conduisant à l'obtention, puis au renouvellement des autorisations de séjour et d'établissement des ressortissants étrangers.

Services techniques

Conjointement avec l'Office de l'information sur le territoire (OIT), les communes tiennent à jour de manière régulière le registre cantonal des bâtiments, qui contient les identificateurs de bâtiment et de logement (EGID et EWID) permettant, en principe, de lier les habitants à leur logement (art. 7 al. 2 ORegBL⁶).

AVDCH

L'Association vaudoise des contrôles des habitants (AVDCH), fondée en 1978, forte de 305 membres représentant de communes couvrant 95.61% de la population vaudoise, a pour but notamment d'informer ses membres, de leur apporter le soutien nécessaire à l'exercice de leur fonction et de favoriser les contacts entre collègues⁷.

Cette association joue un rôle important pour la diffusion d'informations aux bureaux de CdH et comme interlocuteur auprès des Autorités cantonales (SPOP et ACI).

SERVICE DE LA POPULATION (SPOP)

Le SPOP est désigné par la loi (art. 18 LCH) comme étant l'autorité de surveillance des bureaux communaux de CdH. A ce titre, il est chargé d'émettre des directives et instructions ainsi que les différents formulaires nécessaires à l'accomplissement des tâches du CdH, tels que les formulaires d'annonce d'arrivée et de départ. Il peut procéder, directement ou par l'intermédiaire du préfet, à l'inspection des bureaux communaux.

⁶ Ordonnance du 31 mai 2000 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL ; RS 431.841)

⁷ Cf. <http://www.avdch.ch/index.php?id=80>, le 24.04.2015 : Peuvent faire partie de l'AVDCH, tous les préposés et fonctionnaires communaux ayant une activité dirigeante dans le domaine du contrôle des habitants et du bureau des étrangers, à raison de 3 membres au maximum par commune.

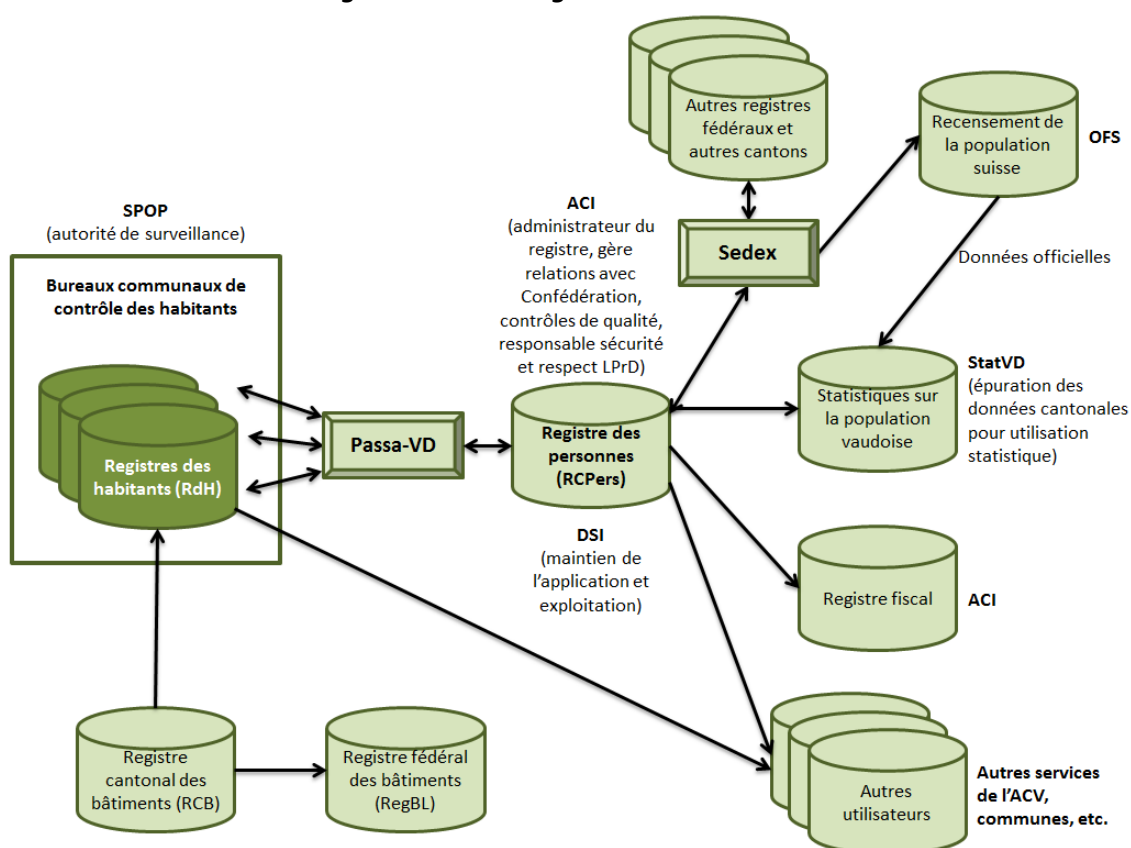
ADMINISTRATION CANTONALE DES IMPÔTS (ACI)

L'ACI est l'administrateur du RCPers. C'est également le service chargé de gérer les relations avec la Confédération en matière de RdH et de procéder aux contrôles de qualité des données requis par l'art. 9 LHR (art. 1 RLVLHR). Ainsi, si les communes remplissent la tâche de contrôle des habitants, c'est l'ACI qui répond des données informatiques envers l'OFS.

DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION (DSI)

La DSI gère les aspects techniques de la maintenance du RCPers et vérifie que les logiciels communaux répondent aux exigences pour les échanges de données informatiques avec le RCPers.

Registres liés aux registres des habitants



1.3. EXIGENCES

Afin de fournir à la statistique fédérale des données homogènes et comparables, la LHR édicte les prescriptions relatives à la tenue des registres et au système d'annonces et de mutations des habitants. Elle requiert en outre que les registres contiennent des données **actuelles, exactes et complètes** par rapport à l'**ensemble des personnes visées** (art. 5 LHR).

LES PERSONNES À RECENSER

Les personnes visées par la LHR et la LCH, devant figurer dans les registres des habitants, sont toutes les personnes qui sont **établies** ou en **séjour** dans une commune :

Personne établie	Personne en séjour
<p>Une personne réside effectivement dans la commune, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels ; une personne ne peut avoir qu'une commune d'établissement. (art. 3b LHR)</p>	<p>Une personne réside dans la commune dans un but particulier sans intention d'y vivre durablement, mais pour une durée d'au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année, par exemple pour y fréquenter les écoles ou est placée dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention. Il peut y avoir plusieurs communes de séjour (art. 3c LHR)</p>

En général, le lieu d'établissement est choisi de manière **volontaire**. Les citoyens suisses bénéficient de la liberté d'établissement (art. 24 Cst.) : ils ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays, peuvent quitter la Suisse ou y entrer. Les ressortissants étrangers qui désirent résider et/ou travailler en Suisse sont soumis à des formalités différentes selon la provenance, la nationalité et le but du séjour en Suisse. Le domicile de certaines personnes (p.ex. les enfants, les majeurs sous curatelle) est **fixé de manière impérative** par le Code Civil, indépendamment de leur volonté ou du lieu où elles se trouvent effectivement.⁸ Voir annexe I : explications sur les notions d'établissement, de séjour et de domicile.

En revanche, le RdH **ne recense pas les personnes de passage**, résidant moins de 3 mois par an dans la commune, et **n'inclut pas certaines personnes**, comme les fonctionnaires internationaux qui ne sont pas soumis à l'obligation d'annonce, ou les requérants d'asile déboutés ou qui ont fait l'objet d'une décision de non entrée en matière (NEM).

LES DONNÉES À ENREGISTRER

Les données à enregistrer dans les RdH, également appelées « caractères », sont d'une part les données définies à l'art. 6 LHR pour permettre le recensement fédéral de la population (dans le cadre duquel les données sont anonymisées), d'autre part les données prévues par les articles 4 et 9 al.1 LCH, qui sont pour l'essentiel les mêmes. La liste complète des caractères exigés par les lois régissant le contrôle des habitants figure en annexe I.

Les communes ont la possibilité d'enregistrer des données additionnelles, pour autant qu'une base légale cantonale ou communale le prévoit, qu'elles soient tenues de manière harmonisée selon les directives fédérales⁹ et plus largement que cela se fasse conformément à la LPrD (voir chapitre 1.4.).

LES ÉVÉNEMENTS À ENREGISTRER

En lien avec l'exigence de données « actuelles » de la LHR, les divers événements donnant lieu à une modification des données enregistrées dans le RdH sont les déménagements, les événements d'état civil et certains événements spécifiques à la population étrangère.

⁸ En droit civil, on distingue ainsi, outre le **domicile volontaire**, le **domicile légal**, valable pour les enfants (en général le domicile du ou des parents ayant le droit de garde, art. 25 al. 1 CC), ou les enfants sous tutelle et les majeurs sous curatelle (au siège de l'autorité de protection, art. 25 al. 2 et 26 CC), ainsi que le **domicile fictif** ou **subsidaire** : en application du principe de la nécessité du domicile, la loi indique comment déterminer le domicile des personnes qui n'ont pas ou plus de domicile volontaire ou légal (article 24 CC).

⁹ OFS, Catalogue officiel des caractères, Neuchâtel, 2014.

Déménagements

L'enregistrement des arrivées, départs et déménagements internes à la commune constitue la plus grande partie des événements enregistrés par les bureaux de CdH. Les arrivées et départs concernent en moyenne 21% de la population totale sur l'année (voir tableau ci-après).

A ces événements doivent encore être ajoutés les déménagements au sein d'une même commune, pour lesquels il n'existe pas de statistiques au niveau cantonal. En 2013, pour les quinze communes de l'échantillon examiné durant cet audit, les changements d'adresses internes représentaient en moyenne 6% de la population totale ; le chiffre le plus élevé concernait Lausanne, avec 11'003 déménagements internes à la commune, soit 8% de la population.

Nombre de mouvements migratoires de la population totale¹⁰ enregistrés par les communes vaudoises en 2013 (source OFS/StatVD) :

Arrivées population suisse	32'717
Arrivées population étrangère	53'112
Départs population suisse	33'891
Départs population étrangère	40'221
Total déménagements (sans changements d'adresse internes aux communes)	159'941
Population totale Vaud 31.12.2013	758'614

Evénements d'état civil

Les événements d'état civil sont également enregistrés dans les RdH. Cela concerne en moyenne 3% de la population permanente sur l'année.

Principaux événements d'état civil de la population résidente permanente¹¹ enregistrés par les communes vaudoises en 2013 (source OFS/StatVD) :

Naissances	8'274
Décès	5'410
Mariages	3'289
Partenariats enregistrés	73
Divorces	1'721
Adoptions	68
Reconnaissances	2'198
Acquisition de la nationalité suisse	4'791
Total événements d'état civil	25'824
Population résidente permanente Vaud 31.12.2013	743'317

¹⁰ Personnes résidentes **ou en séjour** ; Suisses, permis C, B, L, Ci, requérants d'asile (permis N et F), fonctionnaires internationaux. Remarque : des personnes peuvent être comptées **plusieurs fois** si elles sont établies dans une commune et en séjour dans une ou plusieurs autres communes vaudoises.

¹¹ Personnes de **nationalité suisse** ayant leur **résidence principale** en Suisse; personnes de **nationalité étrangère** titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement d'une **durée minimale de 12 mois** (livret B ou C ou livret du DFAE [les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille]); personnes de **nationalité étrangère** titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) pour une **durée cumulée minimale de 12 mois**; personnes dans le processus d'**asile** (livret F ou N) totalisant **au moins douze mois** de résidence en Suisse.

Permis de séjour ou d'établissement

Les informations relatives aux permis de séjour ou d'établissement octroyés ou renouvelés doivent également être inscrites dans les registres. Cela concerne un tiers de la population vaudoise.

Autres événements

D'autres corrections ou événements peuvent donner lieu à des modifications des données saisies dans le RdH, p.ex. changement d'appartenance à une communauté religieuse, acquisition ou perte d'une nationalité, prise en considération des événements liés aux tutelles et curatelles, ajout ou suppression d'un autre lieu de résidence, etc.

LA QUALITÉ DES DONNÉES À OBTENIR ET LES CONTRÔLES À EFFECTUER

Sur le plan fédéral – des indicateurs définis

En définissant des taux d'erreur et de lacunes tolérés dans les données qui lui sont livrées trimestriellement pour la statistique, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a établi ses **exigences de qualité en termes d'exactitude et d'intégralité** des données pour les habitants recensés. Ces seuils d'acceptation dépendent de la taille de la commune et, pour les différentes variables, varient selon l'importance de chaque erreur pour la production statistique. Un système de monitoring de l'état des livraisons de données permet aux cantons et aux communes d'identifier les invraisemblances et les erreurs. Si les seuils d'acceptation sont dépassés, les messages d'erreur doivent être examinés et les erreurs corrigées.¹²

La **qualité des données en termes d'exhaustivité des personnes recensées** a quant à elle été examinée par l'OFS sur le terrain à l'occasion d'une **enquête de qualité du recensement** réalisée pour la première fois en 2013. Son objectif était de mesurer si les sources de données (registres des bâtiments et des logements, registres des habitants) utilisées dans le nouveau système de recensement de la population étaient complètes et à jour. Elle a consisté en une **comparaison des données tirées des registres avec la réalité du terrain**¹³.

L'étude de l'OFS révèle que les erreurs tant au niveau des oublis (sous-couverture, 0.47% au niveau national, 0.52% pour le canton de Vaud¹⁴) que des personnes enregistrées à tort (sur-couverture, 0.02% au niveau national) sont pour l'essentiel dues à un décalage temporel entre le moment de l'événement (déménagement, naissance, etc.) et sa saisie dans le registre des habitants. Elle conclut que les résultats sont très satisfaisants : « *L'enquête de qualité de 2013 montre que de manière générale, le contenu des registres est de très bonne qualité et*

¹² Office fédéral de la statistique, site web Statistique suisse consulté le 04.05.2015 : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/00/08/03.html>.

¹³ Au total 488 carrés, contenant 12'000 bâtiments d'habitation et 30'000 logements, occupés par 57'000 personnes. Plus de 100 enquêteurs spécialement formés se sont rendus dans les zones sélectionnées, puis, sur la base des constats faits sur le terrain, ils ont contrôlé, complété et modifié des listes établies par l'OFS selon les informations tirées du RegBL. Les ménages des zones sélectionnées ont dû répondre à une interview portant sur des questions de base comme la date de naissance, l'état civil ou encore la nationalité de chaque membre du ménage, soit en face-à-face lors du passage de l'enquêteur, soit par internet ou encore par téléphone. (Actualité OFS, septembre 2014, « Nouveau système de recensement, enquête de qualité »)

¹⁴ Avec des écarts-types respectifs de 0.04% et 0.07%.

*donc que les statistiques produites par l'OFS sur cette base¹⁵ sont parfaitement crédibles. Signe également que les processus mis en place par les services en charge de **la gestion des registres tant au niveau communal que cantonal sont efficaces et que leurs registres sont complets, actuels et régulièrement mis à jour. Les processus requis sont établis dans les communes et les cantons.*** »¹⁶

Sur le plan cantonal – une liberté laissée aux communes

Les lois sur le contrôle des habitants de certains cantons mentionnent clairement que les bureaux de CdH **doivent** procéder aux contrôles et mener les enquêtes nécessaires pour assurer l'exhaustivité et l'exactitude de leurs registres.

En revanche, la loi vaudoise repose principalement sur le principe du devoir d'annonce et laisse aux bureaux un rôle plus « réactif ». Elle définit dès lors uniquement les justificatifs qui doivent être obtenus des habitants pour faire enregistrer ou mettre à jour leurs données. Si les communes souhaitent effectuer des contrôles allant au-delà de l'obtention des justificatifs et de la saisie correcte des données reçues, elles **peuvent** instituer, par le biais de leur règlement communal, un contrôle plus étendu (art. 1 al. 2 LCH).

1.4. LIMITES

Le contrôle des habitants trouve ses limites dans la protection de la sphère privée et des données personnelles. Les citoyens ont besoin de savoir que leurs renseignements personnels sont recueillis, utilisés et communiqués seulement en fonction de règles strictes qui préservent leur droit à la vie privée.

PROTECTION DE LA SPHÈRE PRIVÉE

Les principes de base de protection de la sphère privée et de protection des données personnelles sont des droits fondamentaux, définis dans la Constitution fédérale (art. 13 Cst.) et au niveau cantonal (art. 15 de la Constitution du Canton de Vaud, ci-après Cst-VD).

Toute atteinte à un droit fondamental doit être justifiée et il faut considérer la proportionnalité¹⁷ entre l'atteinte portée et le but poursuivi. Il ne suffit pas qu'une restriction à une liberté se fonde sur une loi et se justifie par un intérêt public ; le principe de proportionnalité exige un

¹⁵ Statistique de la population et des ménages, ci-après **STATPOP** et Statistique des bâtiments et des logements, ci-après **StatBL**.

¹⁶ Actualité OFS, septembre 2014, « Nouveau système de recensement, enquête de qualité ».

¹⁷ D'après Auer, A., Hottelier, M. & Malinverni, G. (2006). Droit constitutionnel suisse : vol. 2 : les droits fondamentaux. Berne : Staempfli, p 107-112.

Le principe de proportionnalité est défini par :

- L'aptitude : le moyen mis en œuvre par l'autorité doit effectivement permettre de réaliser l'objectif d'intérêt public qu'elle s'est fixé ;
- La nécessité : la mesure doit être la seule à même de produire le résultat escompté, il n'y en a pas d'autres, plus respectueuses des libertés, qui soient aussi efficaces ;
- La proportionnalité au sens étroit : implique l'idée de balance, d'évaluation, de pesée des intérêts en présence.

rapport raisonnable entre le but d'intérêt public visé, le moyen choisi pour l'atteindre et la liberté impliquée.¹⁸

PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Notre système juridique protège les personnes contre l'utilisation abusive des données qui la concerne. Ce droit comprend a) la consultation de ces données, b) la rectification de celles qui sont inexactes ; c) la destruction de celles qui sont inadéquates ou inutiles (art. 15 al. 2 Cst-VD).

Ce principe a fondé la Loi cantonale sur la protection des données (LPrD) adoptée en 2007, qui définit les principes essentiels concernant le traitement des données personnelles (art. 5 à 11 LPrD) :

Principe LPrD	Signification ¹⁹
Légalité	S'il ne s'agit pas de données sensibles : <ul style="list-style-type: none"> - une base légale prévoit-elle expressément le traitement des données personnelles ? - si non, existe-t-il une disposition légale réglant l'accomplissement d'une tâche qui implique le traitement des données personnelles ? S'il s'agit de <u>données sensibles</u> : <ul style="list-style-type: none"> - une loi au sens formel prévoit-elle expressément le traitement ? - si non, le traitement est-il absolument nécessaire à l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel ? - si non, la personne a-t-elle consenti au traitement, ou rendu ses données accessibles à tous ?
Finalité	<ul style="list-style-type: none"> - les données sont-elles traitées dans le but pour lequel elles ont été collectées ?
Proportionnalité	<ul style="list-style-type: none"> - seules les données nécessaires à l'accomplissement de la tâche sont-elles traitées ? - le traitement envisagé est-il nécessaire pour accomplir la tâche ?
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> - les personnes concernées savent-elles que des données les concernant sont traitées ? - savent-elles dans quel but les données sont collectées ?
Exactitude	<ul style="list-style-type: none"> - les données ont-elles été saisies correctement ? - peut-on assurer la qualité des données saisies ?
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - quelles sont les mesures techniques et organisationnelles à prendre pour empêcher un traitement illicite des données ?
Conservation	<ul style="list-style-type: none"> - est-il nécessaire de conserver les données pour réaliser les tâches pour lesquelles elles ont été collectées ? - peut-on détruire ou rendre anonymes les données concernées ?

De plus, lorsque le consentement de la personne concernée est requis pour le traitement de données personnelles, celui-ci n'est valable que si cette personne exprime sa volonté librement et après avoir été dûment informée (art. 12 LPrD). Lorsqu'il s'agit de données sensibles et de profil de la personnalité, son consentement doit être au surplus explicite.

¹⁸ Cf. Auer, Hottelier et Malinverni, *op.cit.*, p. 86-92

¹⁹ « Traitement des données personnelles – principes généraux » consulté le 04.05.2015 sur <http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/protection-des-donnees-et-transparence/protection-des-donnees/obligations-des-autorites/>.

Les bureaux de CdH, recensant diverses données personnelles, doivent exercer leur activité dans le respect de ces principes. Cela implique que tout traitement de données soit effectué conformément aux principes de légalité et de proportionnalité.

Les données collectées par le CdH ne peuvent ensuite servir qu'au but indiqué lors de leur collecte. La personne concernée a le « droit d'être renseignée, d'une part, sur les données qui ont été enregistrées à son sujet par une autorité et, d'autre part, sur l'usage qui en a été fait. »²⁰

1.5. CHANGEMENTS EN COURS ET À VENIR

TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES DONNÉES ET AUTOMATISATION

Le projet ATI (automatisation des transferts d'informations), piloté dans le canton de Vaud par l'Administration Cantonale des Impôts (ACI), comporte plusieurs volets, déployés progressivement.

Dématérialisation des annonces de l'état civil

Début 2015, la Confédération a remplacé l'envoi des informations par courrier depuis le registre fédéral d'état civil (Infostar) par des messages électroniques.

Puisque, dans le canton de Vaud, la transmission des informations électroniques aux bureaux communaux de CdH doit se faire via le RCPers, les logiciels communaux ont dû subir des adaptations supplémentaires et, durant une période intermédiaire courant jusqu'à fin 2015, les communications de l'Etat civil continuent à être transmises sur papier.

Dans les autres cantons, depuis fin janvier 2015 déjà, la transmission se fait directement d'Infostar aux communes via sedex.

Reprise des données du RCPers pour les mutations

Les données de toute personne figurant déjà dans le registre cantonal seront reprises lors de son arrivée dans une commune vaudoise. Le RCPers devient donc une source de données pour les CdH.

Par ailleurs, pour éviter les divergences entre les dates de départ et d'arrivée annoncées, il a été décidé que les départs enregistrés à destination d'une autre commune vaudoise seraient validés uniquement après enregistrement de l'arrivée (principe de l'arrivée fait foi, introduit en 2013). De fait, le délai d'attente entre l'enregistrement du départ « non confirmé » et l'enregistrement de l'arrivée dans la nouvelle commune implique que les personnes concernées sont comptabilisées dans la population active de la commune de départ et y conservent leur droit de vote.

« Le registre cantonal des personnes est mis à jour sur la base des données fournies par la commune d'arrivée. »

Art. 21 al. 2 LCH

Reprise des données de SYMIC et Ordipro

Comme pour les événements d'état civil, les données en provenance des registres fédéraux SYMIC et Ordipro seront également transmises aux communes électroniquement – pour le Canton de Vaud, le transfert se fera toujours via le RCPers. L'échéance pour cette modification n'est pour l'heure pas connue.

²⁰ ATF 113 Ia 257, 264 P., cité par Auer, Hottelier et Malinverni, *op.cit.*, p. 188.

CYBERADMINISTRATION

Projet suisse e-déménagement

Afin d'alléger les démarches administratives des citoyens, depuis 2007, la Confédération, les cantons et les communes élaborent une stratégie commune pour développer la cyberadministration suisse. La stratégie suisse de cyberadministration comporte le projet prioritaire « A1.12 – annonce et traitement par voie électronique des déménagements », confié à l'Association Suisse des Services des Habitants²¹. Ce projet a pour objectif de permettre l'inscription et le traitement par voie électronique des déménagements, l'une des prestations électroniques les plus demandées.

Les habitants pourront alors annoncer leur déménagement en ligne à l'administration. Ainsi, des tiers (Autorités administratives et entreprises privées : p. ex. office des contributions, armée, office de la circulation, police des étrangers, entreprises électriques et services des eaux, opérateurs de télécommunication, banques, assurances) pourront avoir connaissance des changements d'adresses, tout en respectant les dispositions en matière de protection des données.

Une phase pilote est en cours actuellement à Zurich et devrait se terminer en 2016. L'aboutissement de ce projet modifiera fondamentalement le travail des bureaux de contrôle des habitants, en supprimant l'obligation des citoyens de se présenter en personne pour annoncer leur arrivée dans une nouvelle commune et en automatisant le transfert des données aux différents services de l'administration et aux entreprises privées concernés.

Le déploiement des prestations électroniques dans le canton de Vaud

La mise en ligne d'un système permettant aux habitants de ne déclarer qu'une seule fois leur changement d'adresse à l'administration cantonale et de diffuser cette information au sein de l'Etat, fait partie des axes prioritaires de la stratégie e-VD 2012-2017 sur le déploiement des prestations électroniques du Canton.

Après une première étape qui a débuté en 2010²², une nouvelle demande de crédit d'investissement²³ a été présentée par le Conseil d'Etat en 2015 pour obtenir le financement nécessaire au renforcement du socle et au déploiement de la cyberadministration.

²¹ L'Association Suisse des Services des Habitants (ASSH) compte plus de 600 communes membres, couvrant 65% de la population suisse. Cette Association informe ses membres, s'engage dans des groupes de travail, et constitue une interlocutrice pour la Confédération dans les domaines de l'enregistrement des habitants et de la migration. Par exemple, l'ASSH a publié en 2014 des recommandations sur l'indication de l'état civil dans les confirmations émises par les bureaux de CdH, sur la mise en œuvre de la révision de l'autorité parentale (en expliquant le rôle du CdH et en proposant des formulaires standards), ou encore à propos des renseignements fournis aux tiers sur les adresses.

²² EMPD 290 d'avril 2010, crédit d'investissement de CHF 6'359'000.- pour la mise en œuvre de l'étape 1 du socle de la cyberadministration et du guichet électronique.

²³ EMPD 235 de mai 2015, crédit d'investissement de CHF 9'450'000.- pour financer le renforcement du socle et le déploiement de la cyberadministration.

A TERME, UNE BANQUE D'ADRESSES CENTRALISÉE FÉDÉRALE ?

Fin 2014, en réponse à un postulat²⁴, le Conseil fédéral a informé qu'il jugeait inutile d'instituer un échange automatique de données personnelles entre les RdH et la Poste ; il a jugé que cette mesure poserait en outre des problèmes du point de vue de la protection des données.

Il a cependant constaté qu'une banque d'adresses centralisée pour les administrations publiques de la Confédération, des cantons et des communes serait très utile. Les données personnelles des habitants sont généralement disponibles au niveau communal et cantonal, mais elles font défaut au niveau intercantonal et fédéral, ce qui complique nettement nombre de processus administratifs. Un fichier d'adresses national permettrait d'éviter ces difficultés.

Par conséquent, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'examiner de plus près les diverses solutions envisagées, notamment leur faisabilité, leur compatibilité avec la protection des données, leur coût et leurs conséquences.

²⁴ Postulat 12.3661 du 16 août 2012 de la Commission des institutions politiques du Conseil national : « Echange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données ».

2. OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

Considérant l'importance que revêtent les données gérées par le CdH pour les Administrations publiques, la Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit.

2.1. OBJECTIFS ET AXES DE L'AUDIT

L'objectif initial de l'audit a été d'évaluer si les processus mis en place permettent aux bureaux communaux de tenir les registres des habitants de manière efficace et efficiente. Cet audit a également été fait sous l'angle du respect des principes de légalité et de régularité. Pour ce faire, la Cour des comptes a examiné les deux axes suivants :

AXE I : LA BONNE TENUE DES REGISTRES

L'audit a ainsi eu pour objectif n°1 de répondre à la question suivante :

Les bureaux de contrôle des habitants ont-ils mis en œuvre des systèmes de gestion et de suivi permettant d'optimiser la tenue des registres afin qu'ils contiennent des données actuelles, exactes et complètes, tout en respectant les principes de protection des données personnelles ?

La Cour a dès lors examiné d'une part comment les communes rencontrées s'assurent de la bonne tenue du registre et d'autre part si des problèmes de non-conformité aux principes de protection des données apparaissent.

AXE II : LA SURVEILLANCE DU CONTRÔLE DES HABITANTS

L'audit a eu pour objectif n°2 de répondre à la question suivante :

L'activité des bureaux de contrôle des habitants est-elle surveillée de manière adéquate ?

Dans ce but, la Cour a examiné tant la surveillance exercée par la Municipalité en tant qu'Autorité à qui incombe la tâche de contrôle des habitants, que celle exercée par le SPOP, autorité de surveillance désignée par la LCH.

2.2. ETENDUE

L'audit a porté sur **la tâche de contrôle des habitants par les communes, soit la bonne tenue des registres communaux des habitants** telle que définie dans la LHR et la LCH.

Dès lors, les autres activités des bureaux de CdH communaux (aussi parfois appelés offices de la population), telles que le bureau des étrangers, les procédures d'état civil, la gestion du registre civique, les demandes de naturalisations, le traitement des documents d'identité, etc., n'ont pas été traitées dans cet audit. La tenue du RCPers, qui incombe à l'ACI, n'entrait pas non plus dans le champ de l'audit.

La Cour s'est attachée à examiner les pratiques existantes au moment de l'audit. Ses travaux ont concerné les lois et les règles en vigueur ainsi que le travail effectué par les bureaux de CdH en **2014**, tout en prenant en considération les changements majeurs prévus pour **2015** (projet ATI et modification prévue de la LCH).

2.3. APPROCHE

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Monsieur Frédéric Gognuz, magistrat responsable, de Madame Eliane Rey, magistrate suppléante et de Madame Patricia Girardbille, cheffe de mandats d'audit.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit ont été établis, en fonction des questions d'audit développées pour chacun de ses axes, à partir d'informations (entretiens, examen de la documentation) provenant de différentes sources :

➤ Echantillon de communes

Les Municipalités, Chefs de service, Préposés et collaborateurs des bureaux de contrôle des habitants de quinze communes ont été rencontrés :

Communes (par ordre alphabétique)	Districts	Population résidente permanente au 31.12.2013 ²⁵
Concise	Jura - Nord vaudois	946
Cossonay	Morges	3'521
Ecublens	Ouest lausannois	12'009
Gland	Nyon	11'947
Jorat-Menthue	Gros-de-Vaud	1'413
Lausanne	Lausanne	132'626
Lutry	Lavaux-Oron	9'571
Montreux	Riviera - Pays d'Enhaut	25'440
Morges	Morges	15'228
Nyon	Nyon	19'016
Ollon	Aigle	7'217
Payerne	Broye-Vully	9'131
Rougemont	Riviera - Pays d'Enhaut	915
Vevey	Riviera - Pays d'Enhaut	18'854
Yverdon-les-Bains	Jura - Nord vaudois	28'377
15 communes / 318 dans le canton	10 districts / 10 dans le canton	Echantillon (40%) Canton (100%)
		296'211 743'317

²⁵ Source : Statistique Vaud

Ces communes ont été sélectionnées en fonction des critères suivants :

- une diversité de **taille** de communes en termes de population, tout en incluant des communes très peuplées pour avoir une couverture importante de la population (40 %) ;
- des communes de chacun des dix **districts** du canton afin d'avoir une certaine représentativité des régions ;
- des communes à vocations différentes.

Les différents interlocuteurs ont fourni les documents et statistiques nécessaires afin de compléter les informations transmises lors des entretiens.

➤ **SPOP**

La Cour a rencontré le SPOP, organe de surveillance des bureaux de contrôle des habitants, représenté par :

- le Chef de service
- l'adjoint du Chef de service
- la Cheffe de la division « communes et nationalité » (nouveau poste depuis août 2014) ainsi que son collaborateur responsable de la relation avec les communes

Elle a également obtenu l'accès aux directives et formulaires mis à disposition des bureaux de contrôle des habitants par le service.

➤ **Autres parties concernées**

Afin d'obtenir certaines données complémentaires, la Cour a également mené des entretiens, notamment avec :

- l'ACI, qui est responsable du RCPers, de la transmission des données de personnes et de la LPrD pour le Canton de Vaud, représenté par l'Adjoint à la direction générale, ainsi que le Responsable et la cheffe de groupe - civil de la cellule registre ;
- la Préposée à la protection des données et à l'information ;
- la Préfète de Lausanne ;
- l'AVDCH (certains des Préposés des communes rencontrées étaient présidents ou membres du comité de l'association)

Des informations sur les registres et des données statistiques sur la population et les logements ont également été obtenues auprès de l'OFS et de Statistique Vaud.

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

A l'issue de ses travaux, lors de séances de clôture, la Cour a restitué les conclusions de l'audit et présenté les recommandations à chacune des 15 communes et au SPOP.

Le rapport présente les résultats d'audit de manière synthétique. Les éléments mis en évidence sont ceux qui ont un impact sur la performance du contrôle des habitants et qui donnent lieu à des constatations et recommandations.

Les recommandations relatives à la tenue des registres, qui ont été formulés dans une démarche se voulant constructive afin d'amener une valeur ajoutée, s'adressent non seulement aux communes rencontrées mais peuvent s'appliquer à l'ensemble des communes vaudoises.

Les recommandations portant sur la surveillance des bureaux de contrôle des habitants s'adressent d'une part aux Municipalités et d'autre part au SPOP, organe de surveillance des bureaux de contrôle des habitants ; celle sur la coordination entre les différents acteurs est destinée au Conseil d'Etat.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 18 septembre 2015 puis adressé aux entités sollicitées par l'audit – SPOP et Communes – afin qu'elles puissent formuler leurs remarques (délai de 21 jours). Celles-ci sont reproduites aux pages 63 à 82 du présent rapport.

Lors de sa séance plénière du 30 octobre 2015, la Cour a adopté à l'unanimité le présent rapport public.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT - AXE 1 : TENUE DES REGISTRES

La Cour a examiné les procédures en place dans les bureaux CdH pour assurer la bonne tenue des registres, afin qu'ils soient exhaustifs, exacts et à jour, tout en respectant les prescriptions de la loi sur la protection des données personnelles. Ce faisant, la Cour a identifié des bonnes pratiques et des points d'amélioration.

Comme le relève l'OFS²⁶, idéalement, les enregistrements ne renferment aucune erreur. Ceci n'est évidemment pas réaliste et le taux d'erreur tolérable doit être défini pour atteindre la qualité de données attendue. Il existe deux types d'erreurs principales inhérents à tout recensement : les **erreurs sur la couverture** (les personnes recensées) et **dans le contenu** (les données enregistrées), qu'il convient de réduire par des contrôles adéquats.

3.1. PERSONNES RECENSÉES

Le premier risque d'erreur possible dans le contrôle des habitants est celui de **sur- ou sous-couverture**, c'est-à-dire que dans le registre figure une personne qui ne devrait pas y être ou, au contraire, ne figure pas une personne qui devrait y être.

Le contrôle des habitants reposant en premier lieu sur l'annonce spontanée des départs et des arrivées par les habitants et autres sources prévues par la loi, la Cour a identifié trois moyens pour les bureaux de CdH de maximiser leurs chances d'atteindre l'objectif d'exhaustivité des personnes enregistrées.

3.1.1. FACILITATION DE L'ANNONCE

PAR LES HABITANTS

La Cour constate que, dans les 15 communes rencontrées, des efforts sont faits pour faciliter l'enregistrement des habitants. La plupart des bureaux de CdH proposent des horaires d'ouverture des guichets au-delà des horaires de bureau standards (p.ex. journée continue ou ouverture prolongée en fin de journée).

Certaines communes ont également mis en place des systèmes d'annonce d'arrivée particuliers pour faire face à des pics saisonniers : p.ex. en se rendant dans les locaux des écoles hôtelières lors de la rentrée scolaire pour permettre aux étudiants d'annoncer leur arrivée (Lausanne, Montreux), ou en permettant aux étudiants de l'UNIL et de l'EPFL de se préinscrire sur une plateforme internet afin d'accélérer leur enregistrement (Ecublens).

Certains logiciels proposent des guichets virtuels, mais leur utilisation reste marginale et leurs possibilités devraient être améliorées pour permettre d'importer les informations dans les RdH et assurer, par exemple, la mise à jour des communes fusionnées ou des changements de noms de rue. Si le développement de la cyberadministration est un élément-clé pour faciliter l'annonce par les habitants, il n'est toutefois pour l'heure pas encore très avancé.

²⁶ Office fédéral de la statistique, site web Statistique suisse consulté le 31.07.2015 : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/00/00/13/07.html>

Le projet national d'annonce et de traitement par voie électronique des déménagements (voir chapitre 1.5.) devrait permettre aux habitants d'effectuer les annonces sans se déplacer aux guichets. Ce projet pourra être lancé dès le second semestre 2016, sous réserve de l'accord de l'ensemble des acteurs concernés (ACI, SPOP, AVDCH, et les communes intéressées).

PAR LES AUTRES SOURCES D'INFORMATIONS

Les bureaux de CdH peuvent s'appuyer sur plusieurs sources pour identifier les habitants ne s'étant pas conformés à leur obligation d'annonce et effectuer un suivi, telles que les régies et logeurs, les autres communes et les informations provenant d'autres registres (voir chapitre 1.2.). Par exemple, il arrive fréquemment que l'arrivée d'un nouvel habitant annonçant son emménagement dans un logement permette d'identifier le départ de l'ancien occupant n'ayant pas signalé son départ.

La systématisation du partage d'informations au niveau global (transmission des événements d'état civil, annonces d'arrivée et de départ des autres bureaux) contribue ainsi largement à ce que les RdH soient mis à jour.

Par ailleurs, certains bureaux encouragent les tiers concernés (régies, tuteurs, secrétariats des ménages collectifs) à effectuer les annonces qui leur incombent en leur rappelant périodiquement leurs devoirs ou en entretenant des contacts réguliers avec eux.

3.1.2. EXAMEN DES LOGEMENTS SANS HABITANT ATTRIBUÉ

Les bureaux de CdH disposent de certaines données qui peuvent permettre des contrôles additionnels. Notamment, pour se conformer aux nouvelles exigences de la LHR, les bureaux de CdH ont réalisé un travail considérable afin de lier dans le RdH chaque habitant au logement qu'il occupe. Dès lors, il est possible d'identifier dans les registres les logements auxquels aucun habitant n'a été attribué (voir définition en annexe IV). Le contrôle de ces logements pourrait, en fonction du volume de données généré et du rapport coût-bénéfice estimé, être mis en place.

UNE ANALYSE EFFECTUÉE POUR LA PREMIÈRE FOIS

Disposant pour la première fois de données suffisamment robustes après la mise en place des mesures exigées par la LHR, l'OFS a couplé les informations du 31.12.2013 de différents registres (notamment StatPop et StatBL) pour faire ressortir le nombre de logements sans habitant attribué dans chaque commune.

D'après les registres, à fin 2013 le nombre de logements sans habitant attribué s'élevait à **14.4%** dans le canton, soit **55'096 logements**, alors que seuls 0.7% des logements étaient sur le marché de la location ou de la vente et considérés comme vacants (au 1^{er} juin 2014)²⁷. Les 15 communes vaudoises avec les taux les plus élevés de logements sans habitant attribué sont principalement situées dans des régions touristiques.

²⁷ Au niveau suisse, on dénombrait 670'938 logements sans habitant attribué, soit 15.8% du parc de logements au 31.12.2013 et 1.08% logements vacants au 30.06.2014.

Sources : OFS StatBL, Statistique parc de logements et logements occupés 2013 et OFS/StatVD : statistique annuelle des logements vacants.

Logements sans habitant attribué, Vaud, 2013

Taux de logements sans habitant attribué	Nombre de communes	Parc de logements	Logements occupés ²⁸	Logements sans habitant attribué	% de logements sans habitant attribué
0 – 10 %	113	169'239	155'021	14'218	8.4 %
10 – 20 %	162	157'913	137'123	20'790	13.2 %
20 – 30 %	28	30'886	23'746	7'140	23.1%
> 30 %	15	24'632	11'684	12'948	52.6%
	318	382'670	327'574	55'096	14.4%

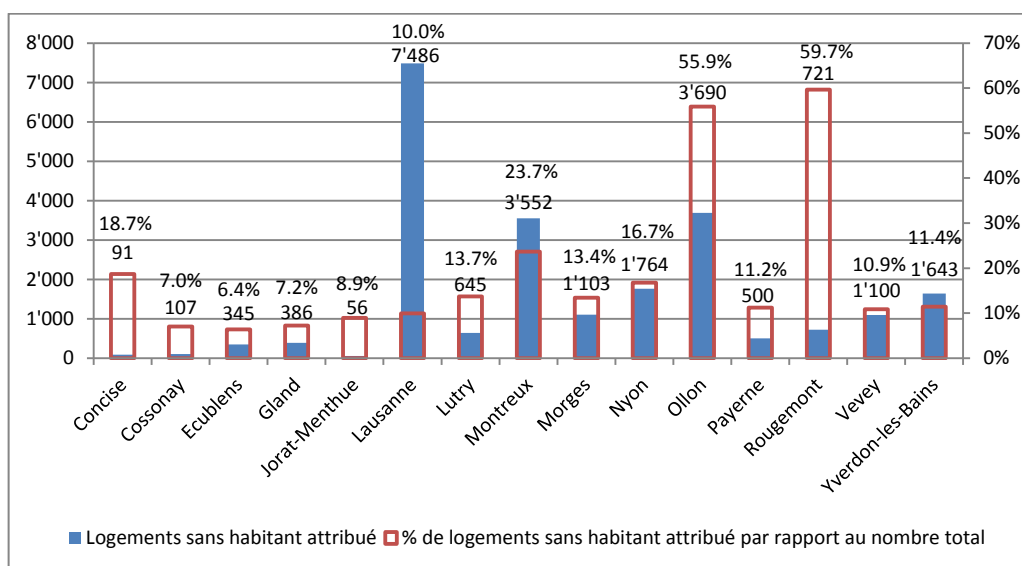
Source: Cour des comptes d'après OFS, Statistique des bâtiments et des logements 2013 (StatBL)

Statistique Vaud a analysé les chiffres de ces logements afin de comprendre les raisons pour lesquelles aucun habitant ne leur avait été attribué dans les RdH. Statistique Vaud a entamé une analyse de ces chiffres pour la Ville de Lausanne.

LA QUESTION DANS LES 15 COMMUNES VISITÉES

La Cour a examiné le nombre de logements sans habitant attribué dans les 15 communes de la sélection. Pour les deux communes ayant une importante activité touristique (Ollon et Rougemont), les logements sans habitant attribué atteignent des taux très élevés de 55.9% respectivement 59.7%, ce qui n'est pas surprenant car de nombreux logements de ces communes sont destinés à des vacanciers et ne sont pas occupés de manière régulière par des personnes résidentes ou en séjour. Pour les autres communes examinées, la proportion de logements sans habitant attribué est comprise entre 6.4% et 23.7% du parc de logements, ce qui constitue un pourcentage non négligeable.

Logements sans habitant attribué, 31.12.2013, communes auditées



Source : Cour des comptes d'après OFS StatBL, Statistique parc de logements et logements occupés 2013

²⁸ Par des personnes inscrites en résidence ou en séjour dans le RdH.

La plupart des communes examinées n'avaient pas investigué ces données au moment de l'audit. Il a néanmoins été possible de dégager un certain nombre d'éléments : dans certains cas, le fait qu'il n'y ait aucun habitant inscrit dans des logements, ni en résidence ni en séjour, apparaît comme justifié (p.ex. utilisation différente des locaux, logements rendus non habitables, logements occupés par des personnes non soumises à l'obligation d'annonce) ; dans d'autres, l'analyse peut permettre d'identifier des erreurs ou anomalies, dont certaines peuvent relever du contrôle des habitants ou d'erreurs dans le registre des bâtiments.

Analyser les logements sans habitant attribué peut dès lors permettre aux Municipalités de détecter et de corriger des éventuels problèmes, non seulement liés au CdH mais aussi à la mise à jour du registre des bâtiments.

3.1.3. CONTRÔLES SUPPLÉMENTAIRES

Le rôle des bureaux de CdH est de gérer les déclarations d'arrivée, de départ et de déménagement, d'enregistrer les événements d'état civil et les informations relatives aux permis de séjour ou d'établissement. La LCH (art. 1 al. 2) rend néanmoins possible, pour autant qu'ils figurent dans un règlement communal, l'exécution de contrôles supplémentaires. De tels contrôles permettraient de vérifier d'une part que toutes les personnes résidant dans la commune sont bien enregistrées dans le RdH et d'autre part que toutes les personnes inscrites dans le RdH sont bien résidentes de la commune.

Dans les communes examinées, les règlements communaux concernent essentiellement le tarif des émoluments du contrôle des habitants et ne définissent pas de contrôles. Les directives internes, lorsqu'elles existent, ne spécifient pas non plus quels contrôles plus proactifs les bureaux de CdH devraient entreprendre.

Certains contrôles sont toutefois faits à la requête du Préposé ou selon les compétences déléguées par la Municipalité et selon les moyens à disposition du bureau : p.ex. recours à la police ou à un inspecteur assermenté au sein du bureau de CdH pour faire des contrôles sur réquisition du Préposé. Ces contrôles visent principalement à détecter les personnes présentes et non inscrites (risque de sous-couverture). Très peu de contrôles effectués par les communes ont pour but de vérifier si les personnes habitent effectivement à l'adresse à laquelle elles sont inscrites (risque de sur-couverture).

3.2. DONNÉES PERSONNELLES DES HABITANTS

Le deuxième type d'erreur principal dans la gestion du registre des habitants concerne son **contenu** et est notamment dû à des déclarations inexactes ou des enregistrements incorrects concernant les caractéristiques des personnes, des ménages et des logements.

Un troisième type d'erreur, dite **erreur opérationnelle**, peut se produire pendant la collecte ou le traitement des données, ce qui donne lieu à des données erronées, incomplètes ou non actuelles.

La nécessité de respecter la sphère privée des personnes et de protéger leurs données personnelles lors de leur collecte et leur traitement est également primordiale.

Ce chapitre fait état des constatations de la Cour en ce qui concerne le **contenu** des registres.

3.2.1. ORIGINE DES INFORMATIONS

DONNÉES COLLECTÉES AU MOYEN DES FORMULAIRES D'ANNONCE D'ARRIVÉE ET DE DÉPART

Des formulaires standards peu utilisés

Bien que le SPOP ait mis à disposition des communes des formulaires standards cantonaux permettant aux habitants d'annoncer leur arrivée ou leur départ (voir chapitre 4.2.2.), la plupart des communes examinées ont créé leurs propres formulaires. Davantage de données que celles nécessaires à la tenue du RdH sont collectées au moyen des questionnaires utilisés par certaines communes, portant parfois atteinte à la LPrD (selon les données collectées); en outre, ces questionnaires communaux n'ont pas systématiquement été mis à jour pour tenir compte des changements de lois modifiant les données devant figurer dans le RdH.

Par ailleurs, aussi bien le formulaire d'annonce d'arrivée standard que la plupart des formulaires développés par les communes comportent un champ pour les « observations », qui pourraient contenir des données sensibles sans que cela soit clairement ni répertorié ni cadré. Enfin, certains bureaux de CdH utilisent d'autres documents que les formulaires d'annonce d'arrivée et de départ pour recueillir des données supplémentaires, par exemple de la part des personnes s'inscrivant en séjour (voir chapitre 3.2.2.).

Dans certains bureaux de CdH, le registre est complété directement lors du passage au guichet des habitants, en les interrogeant oralement et sur base des documents de légitimation et des justificatifs présentés, sans que ceux-ci remplissent de formulaire. Dans ce cas, il n'est pas systématiquement fait mention des données facultatives et des droits et obligations des habitants.

Des atteintes à la LPrD

Les informations collectées par les bureaux de CdH, principalement lors de l'arrivée des habitants, peuvent être catégorisées comme suit :

A. Obligatoires selon LHR et / ou LCH	B. Collectées obligatoirement selon LCH / LCH, avec réponse facultative	C. Collectées facultativement selon LCH, avec réponse facultative	D. <i>Collectées en plus, non requises par la LHR ou LCH</i>
Tous les caractères requis par la LHR et / ou la LCH (voir annexe I)	Appartenance à une communauté religieuse reconnue	Employeur Lieu de travail	<i>Avec ou sans autre base légale</i>

Or, pour chacune de ces catégories, la Cour a pu observer, dans certaines des communes, des non-conformités aux principes de légalité, finalité et proportionnalité :

- A. Toutes les données requises sont généralement collectées et enregistrées dans les RdH. Seules quelques lacunes ont été constatées : certaines communes n'enregistrent pas la deuxième adresse pour les personnes qui en ont une (résidence ou séjour).
- B. Les habitants peuvent ne pas indiquer leur religion, ou répondre uniquement pour les besoins statistiques, en s'opposant à la communication de leurs données à la communauté religieuse concernée ; les habitants ne sont pas toujours informés de ce fait. Dans certaines communes, d'autres religions que les trois reconnues par le canton sont enregistrées.
- C. Certaines communes ont continué à collecter les informations sur l'employeur, alors qu'elles avaient été supprimées de la LCH en 2010 ; la circulaire 12/06 du SPOP autorisait, à titre facultatif, cette pratique dans l'attente de la modification probable de la loi suite au dépôt d'un postulat au Grand Conseil pour réintroduire cette donnée. La loi a été modifiée en 2015 pour permettre à nouveau aux communes qui le souhaitent d'enregistrer « le nom et l'adresse de l'employeur, à défaut, le lieu de travail » (art. 4 al. 1m LCH), tout en permettant aux habitants de ne pas communiquer cette information (art. 4 al. 2 LCH).
- D. Des données sont collectées par certaines communes en plus de celles requises par la LHR ou la LCH, sans toujours spécifier qu'elles sont facultatives ou pour quel usage elles sont demandées ; ces données ne reposent pas systématiquement sur une base légale.

Il s'agit par exemple des données suivantes :

- Numéro de téléphone
- Adresse mail
- Activité (salarié / sans emploi / étudiant / indépendant / autre)
- Profession
- Date de prise d'emploi
- Assurance maladie
- Langue maternelle

Certaines de ces données ne posent pas de problème car elles ont été rendues publiques par les personnes elles-mêmes et ne sont pas considérées comme sensibles (p.ex. numéro de téléphone figurant dans l'annuaire). D'autres, en revanche, ne devraient pas être collectées par les bureaux de CdH ou, si la Commune a chargé son bureau de récolter des informations pour d'autres services au moment de l'arrivée des habitants

dans la commune, elles ne devraient pas figurer dans le RdH mais seulement être transmises au service concerné (p.ex. assurance maladie transmise à l'Agence d'assurance sociale).

DONNÉES PROVENANT D'AUTRES SOURCES

Les registres communaux dépendent du niveau de qualité et de la rapidité de mise à jour des registres de référence fédéraux (UPI, Infostar, SYMIC) ou cantonaux (RCPers, RCB) ainsi que de la transmission correcte des données. Par conséquent, tout changement dans ces registres a un impact sur la tenue des RdH. A terme, toutes les données provenant d'autres registres devraient être importées dans le RCPers, et, le cas échéant, les données transmises électroniquement aux communes. L'audit s'est déroulé au moment du déploiement de l'ATI, qui a généré certaines difficultés.

Événements d'état civil – simplification en cours

Au moment de l'audit, les bureaux de CdH recevaient encore par courrier les informations concernant les événements d'état civil et devaient les saisir dans leur registre. Après le déploiement de l'ATI, les informations provenant d'Infostar transitent par le RCPers pour être communiquées aux bureaux de CdH et sont intégrées électroniquement dans les registres communaux après avoir été validées. Ce changement élimine la double saisie des informations (par l'Etat civil et les bureaux de CdH) et réduit le risque d'erreur de traitement. Toutefois, il demeure encore des interrogations sur les conséquences de ces modifications sur le plan pratique, notamment concernant la rapidité de transmission des données aux communes via le RCPers et le processus de validation et d'intégration dans les RdH.

Malgré leurs requêtes, les bureaux de CdH n'ont pas encore **accès au registre Infostar** et ne peuvent par conséquent pas consulter ce registre pour vérifier les données communiquées par les habitants. Une interpellation fédérale est pendante, demandant que tous les bureaux de CdH du pays obtiennent l'accès à ce registre, ce qui faciliterait leur travail.

Permis de séjour et d'établissement – des retards liés à la mise en place de GestStar

Les bureaux des étrangers doivent mettre à jour les données des RdH sur la base des informations reçues à propos des attributions et renouvellements de permis de séjour ou d'établissement et, le cas échéant, remettre aux habitants leurs permis.

En 2014, dans le but d'offrir un service de meilleure qualité et de générer des gains en temps et en efficacité, le SPOP a mis en place un nouveau système d'information et de gestion, appelé « GestStar ». Cela a occasionné un ralentissement du traitement des dossiers durant la phase d'introduction. D'après le SPOP, les délais les plus importants – atteignant parfois plusieurs mois – concernaient la transformation des permis B en C, le renouvellement des permis B et le regroupement familial. Les permis de séjour et d'établissement n'étant pas octroyés dans les délais habituels, ces données n'ont pas pu être introduites ou mises à jour dans les RdH, préjudicant ainsi la qualité des données des registres (voir chapitre 3.3.2.).

Par ailleurs, les communes étant le point de contact des ressortissants étrangers pour les démarches administratives liées aux permis de séjour ou d'établissement, les bureaux de CdH – bureaux des étrangers ont subi les effets négatifs de ce retard durant plusieurs mois : augmentation du nombre de passages au guichet et d'appels téléphoniques des habitants

s'enquérant du statut de leur demande, nécessité de fournir des attestations légitimant leur séjour voire l'exercice d'une activité lucrative en attendant la réception du permis.

3.2.2. ENREGISTREMENT DES DONNÉES REÇUES

Les bureaux de CdH doivent effectuer les vérifications nécessaires pour éviter et corriger les erreurs de **contenu** des données dans leur registre.

VÉRIFICATION DES DONNÉES REÇUES LORS DE L'ARRIVÉE

Les moyens de légitimation que les habitants doivent présenter lors de leur arrivée dans une commune sont définis par la loi (art. 8 LCH). La Cour a cependant constaté que les justificatifs demandés ne sont pas toujours ceux prévus par la loi.

Une simplification pas encore totalement appliquée

L'art. 8 al. 4 LCH, introduit en 2013, dispense les habitants déjà enregistrés dans le RCPers de produire les pièces de légitimation habituelles. Cette modification représente un gain de temps et une économie pour les administrés, qui n'ont plus besoin de commander d'acte d'origine ou de certificat d'état civil ou de famille pour le présenter lors de leur déclaration d'arrivée. Cette disposition n'est toutefois pas appliquée par la plupart des bureaux de CdH, qui continuent à exiger les mêmes documents de la part de tous les habitants, qu'ils figurent déjà dans le RCPers ou non.

Les Préposés procèdent de la sorte, soit par habitude, soit volontairement car ils ne sont pas certains que le RCPers contienne des données suffisamment fiables pour éviter de demander les pièces de légitimation aux personnes déjà enregistrées dans le registre cantonal, ou encore car ils souhaitent disposer des copies des documents originaux pour leurs dossiers afin de pouvoir effectuer des vérifications ultérieures.

Par ailleurs, selon les estimations faites par le bureau de CdH de Lausanne, la vérification des données figurant dans le RCPers lors de l'annonce d'arrivée nécessiterait plus de temps que de demander aux habitants de fournir les documents de légitimation habituels ; en effet, vu la forte affluence au bureau de CdH d'une ville de cette taille, les informations sont le plus souvent uniquement collectées au guichet, puis la vérification des données et la saisie dans le RdH se fait en back-office.

Il en résulte que les habitants ne bénéficient pas des allègements prévus dans la procédure d'enregistrement et doivent continuer à fournir des documents superflus, dont ils supportent les coûts (émoluments pour les actes d'origine et / ou certificats d'état civil).

Des justificatifs différents demandés

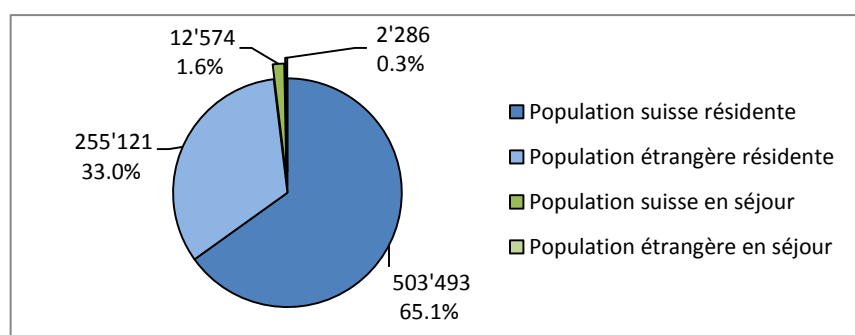
La Cour a observé que les bureaux de CdH examinés demandent des justificatifs différents de ceux strictement demandés par la loi. Ces documents peuvent être utiles pour corroborer les données devant être saisies dans le RdH, mais ne sont pas cités dans la LCH comme moyens de légitimation devant être présentés par les habitants lors de leur annonce d'arrivée. Par exemple, le contrat de bail ou une attestation du logeur sont exigés lors de l'annonce d'arrivée pour déterminer les numéros EGID /EWID et, le plus souvent, une copie est conservée dans les dossiers du CdH ; un certificat de naissance ou un certificat d'état civil est exigé par certaines

communes pour valider les informations sur la filiation indiquées par les habitants (surtout lorsque ceux-ci ne figurent pas dans les registres fédéraux).

CAS PARTICULIER : VÉRIFICATIONS CONCERNANT LES PERSONNES ANNONCÉES EN SÉJOUR

Lors de leur arrivée dans une commune, les habitants doivent indiquer s'ils y seront établis ou s'ils ne feront qu'y séjourner. A fin 2013, dans les RdH des communes vaudoises étaient inscrites 758'614 personnes résidentes et 14'860 personnes en séjour, soit au total 773'474 personnes²⁹.

Population totale canton de Vaud au 31.12.2013 :



Source : Cour des comptes à partir des données de Statistique Vaud

Un enregistrement en séjour à justifier

La Cour constate que les contrôles spécifiques auxquels sont soumis les habitants inscrits en séjour varient selon les communes. En effet, selon les cas, l'un ou plusieurs des documents suivants sont demandés :

- *Attestation de domicile principal* : les personnes s'inscrivant en séjour doivent prouver qu'elles sont effectivement domiciliées dans une autre commune, en fournissant lors de leur inscription une attestation de domicile principal. Cette attestation est généralement renouvelée chaque année, ou à son échéance (parfois valables 2 ou 5 ans). Dans certaines communes, sur un échantillon de dossiers examinés, la Cour a constaté que les attestations de domicile principal n'avaient pas été obtenues ou étaient échues depuis plusieurs mois sans que des rappels soient envoyés aux habitants concernés.
- *Questionnaire relatif à la détermination du domicile fiscal de l'ACI* : il est utilisé par certaines communes, soit par le bureau de CdH, soit par le service des finances, afin de déterminer, en cas de doute, le centre des intérêts des personnes s'inscrivant en séjour.
- *Questionnaire communal pour justification du domicile secondaire* : deux des communes que la Cour a observées utilisent leur propre formulaire pour interroger les personnes en séjour à propos du nombre de jours passés dans la commune, voire leur demander quelle est la justification de leur inscription en séjour ; tout comme les formulaires communaux d'annonce d'arrivée et de départ, il est souhaitable que les communes utilisent un seul

²⁹ Suisses, permis C, B, L, Ci, asile (permis N et F), fonctionnaires internationaux. Remarque : des personnes peuvent être comptées **plusieurs fois** si elles sont établies dans une commune et en séjour dans une ou plusieurs autres communes vaudoises.

questionnaire standard ou qu'elles fassent valider par le Canton leur questionnaire communal pour s'assurer qu'il respecte bien la LPrD.

Une séparation des tâches à assurer

Comme le relève le SPOP, le fait d'être enregistré auprès du CdH d'une commune ne détermine pas nécessairement le domicile d'une personne et il n'appartient pas au bureau du CdH de s'en assurer :

« Contrairement à une idée largement répandue, l'inscription au contrôle des habitants ne détermine ni le domicile civil, ni le domicile fiscal, ni encore le domicile civique. Tout au plus constitue-t-elle un indice du domicile. Par conséquent, si l'on entend tirer des droits ou des obligations d'un domicile, il appartient à celui qui les invoque de prouver où est le domicile en question, le contrôle des habitants n'étant pas compétent pour régler ce problème. »³⁰

Dans certaines communes, le bureau de CdH collabore étroitement ou transmet des informations au service des finances à propos des inscriptions des personnes en séjour. Ceci permet au service des finances de faire les recherches nécessaires sur les cas litigieux et, si nécessaire, de les transmettre au Centre assujettissement domiciles de l'ACI, qui investigate et tranche sur les questions de domicile fiscal.

Dans d'autres bureaux, la Cour a constaté un manque de séparation des tâches ce qui occasionne un problème de protection des données personnelles : p.ex. le CdH fait lui-même remplir le questionnaire de l'ACI, qui contient d'autres informations que celles devant figurer dans le RdH, et garde ce document dans ses dossiers. Or le contrôle des habitants ne devrait gérer que les données contenues dans son registre et ne devrait pas traiter des données ayant trait, notamment, au domicile fiscal des habitants.

Il faut dès lors veiller à séparer les tâches entre le service communal des finances et le bureau de CdH pour assurer la protection des données personnelles, dans la mesure du possible.

Des contrôles qui peuvent avoir un impact sur les recettes fiscales

En mettant en place une procédure de contrôle, il est possible de faire modifier le domicile fiscal de certaines personnes enregistrées en séjour et d'encaisser des recettes fiscales supplémentaires.

Le service des finances de la Commune d'Ecublens, par exemple, a étudié les dossiers des personnes inscrites en séjour ayant un domicile fiscal dans une autre commune du canton ou dans un autre canton, en collaboration avec le contrôle des habitants et le Centre de compétence Assujettissement et répartitions de l'ACI : les personnes susceptibles de remplir les critères pour un transfert du domicile fiscal³¹ ont dû remplir des questionnaires, qui ont été remis au Centre de compétence de l'ACI pour traitement et décision. Sur 245 dossiers examinés entre 2010 et 2014³², l'ACI a décidé de déplacer le domicile fiscal de 84 personnes dans la

³⁰ <http://www.vd.ch/themes/vie-privee/contrôle-des-habitants/residences-secondaire/> consulté le 31.03.2015.

³¹ Les étudiants en particulier ont été écartés de cette démarche.

³² 410 personnes en séjour étaient enregistrées à Ecublens au 31.12.2013 selon les OFS/StatVD (STATPOP, population totale par commune).

commune d'Ecublens, entraînant des recettes fiscales supplémentaires pour la commune. La plupart de ces contribuables étant précédemment domiciliés hors du canton de Vaud, cela a également engendré des recettes fiscales cantonales supplémentaires. Le montant des impôts que la Commune d'Ecublens estime avoir récupéré grâce à l'assujettissement de ces nouveaux contribuables figure en annexe V.

Des moyens incitatifs

Les communes examinées ayant introduit des taxes de séjour et des taxes sur les résidences secondaires ont constaté que cela avait un impact sur le comportement des habitants et leur volonté de s'inscrire dans la commune, soit en résidence principale, soit en séjour. La politique sur les taxes communales a donc un effet sur l'inscription des personnes auprès du CdH.

A titre d'exemple, la Commune de Gland a constaté une diminution des personnes enregistrées en séjour à la suite de l'introduction d'une taxe de séjour et sur les résidences secondaires : le nombre de personnes inscrites en résidence principale a augmenté de 15% entre 2007 (date de l'introduction du règlement communal de la taxe de séjour et de la taxe sur les résidences secondaires) et 2014, alors que les personnes en séjour n'ont augmenté que de 8% sur la même période. La commune de Gland comptait 0.9% de sa population inscrite en séjour, soit la moitié du taux moyen pour le canton de Vaud qui s'élevait à 1.9% à fin 2014.

VÉRIFICATION DES DONNÉES SAISIES

Toute saisie implique un risque d'erreur. Dès lors, il est utile que le bureau de CdH mette en place un ou plusieurs contrôles visant à éviter les erreurs ou corriger les informations saisies dans le registre.

Parmi les contrôles identifiés dans les communes visitées, figurent :

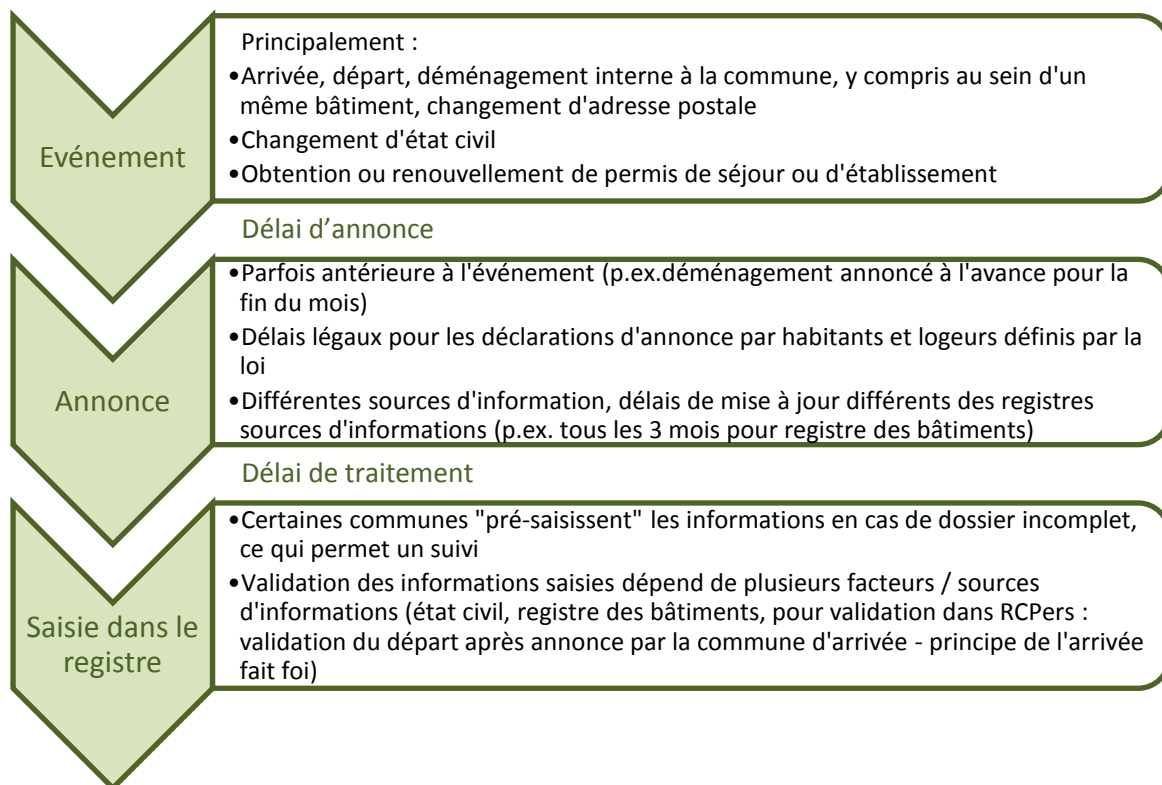
- Saisie guidée par le biais des logiciels pour éviter des données incohérentes (p.ex. date future, texte dans un champ date, ...) ou pour forcer à renseigner certains champs obligatoires.
- Double contrôle, idéalement par une autre personne que celle ayant fait la saisie, ou contrôle dans un deuxième temps pour vérifier les informations saisies par rapport aux documents justificatifs. Ces contrôles sont effectués soit sur l'ensemble des données saisies, soit de manière aléatoire.
- Extraction de listes au moyen de certains logiciels, permettant d'indiquer les incohérences ou les données manquantes.
- Remise d'une fiche aux habitants – au guichet si l'information est saisie immédiatement lors de l'annonce ou par courrier si l'information est traitée en « back-office » – contenant les informations enregistrées et leurs demandent de les vérifier et d'annoncer toute erreur qu'ils relèveraient.

La Cour constate que les communes n'ont pas toutes mis en place ce genre de contrôles au moment de la saisie. La détection et la correction des éventuelles erreurs se fait alors ultérieurement (voir chapitre 3.3.2.).

3.2.3. DÉLAIS DE MISE À JOUR

Le délai entre la survenance d'un événement et son enregistrement dans le RdH doit être minimisé afin que les registres contiennent des données à jour. Ce délai se découpe en deux phases :

- délai d'**annonce** : période entre l'événement lui-même et son annonce au CdH, qui dépend de sources externes au CdH ;
- délai de **traitement** : période entre la réception de l'information et sa saisie dans le RdH, qui est lié aux processus de travail du bureau de CdH.



DÉLAI D'ANNONCE

La LCH définit que les **habitants** doivent eux-mêmes annoncer au bureau de CdH, dans des délais fixés par la loi, leur arrivée, leur départ ainsi que tout changement de situation (déménagement, y compris au sein d'un même bâtiment, changement d'état civil) : le délai d'annonce est de **huit jours** pour les arrivées et autres changements (art. 3 et 5 LCH) ; les départs doivent quant à eux être annoncés **sans délai** (art. 6 LCH). Les **logeurs** et **propriétaires d'immeubles** ont aussi l'obligation d'annoncer les arrivées et départs dans un délai maximum de **15 jours** suivant l'événement (art 14 LCH).

Bonnes pratiques permettant de réduire les délais d'annonce

S'ils figurent dans la loi, les délais d'annonce ne sont pas forcément respectés par les personnes concernées. Certains bureaux de CdH prennent des mesures pour réduire ce délai d'annonce, notamment :

- les sites Internet des communes informent les habitants sur leurs obligations et les démarches à effectuer ;
- des informations sont envoyées ponctuellement aux logeurs, propriétaires d'immeubles et régies pour leur rappeler leurs obligations d'annonces ;
- des contacts réguliers sont entretenus avec les secrétariats des ménages collectifs (voir définition en annexe III) pour leur demander d'annoncer les arrivées et départs.

Sanctions peu appliquées

En vertu de l'art. 24 LCH, les communes ont la possibilité d'amender administrativement les personnes qui contreviennent à la LCH. Toutefois, contrairement aux infractions à la LEtr³³, les sanctions et dénonciations dans le cadre de la LCH ne sont pas obligatoires et le Ministère public ne peut être saisi que si une infraction est avérée.

La Cour a constaté un usage varié du recours à la sanction dans les communes vaudoises. Le nombre de sanctions dépend de la volonté politique, de l'ardeur du Préposé et des moyens mis en œuvre par la commune. Certaines communes privilégient les bonnes relations avec leurs habitants et les autres parties tenues d'effectuer des annonces, et évitent de prendre des mesures désagréables à leur encontre ; elles s'appuient autant que possible sur la discussion et la collaboration pour qu'ils se conforment à leurs obligations. D'autres communes se montrent intransigeantes et prononcent de nombreuses amendes en cas d'omission de déclarations et non réponse suite aux rappels envoyés. Les dénonciations au Ministère public sont très rares pour l'échantillon examiné.

Les moyens à disposition des bureaux de CdH et les limites à respecter (voir chapitre 1.4.) dans les mesures prises pour obliger les administrés à effectuer les démarches méritent d'être précisés. Ce sujet a d'ailleurs été abordé, par les Préposés et le SPOP, lors de la séance régionale de novembre 2014 de l'Association des bureaux communaux de contrôle des habitants et autres offices de population de la région lausannoise (Agglo Lausanne), qui ont constaté une grande variété de pratiques.

DÉLAI DE TRAITEMENT

Les délais de traitement varient en fonction des procédures de travail mises en place ; la Cour a identifié certaines pratiques tendant à les raccourcir.

Bonnes pratiques permettant de réduire le délai de traitement

La prompte intégration des informations reçues est déterminante pour obtenir des registres contenant des données à jour. Dans les communes observées, une fois toutes les informations et les documents justificatifs nécessaires reçus, les informations sont le plus souvent saisies très rapidement.

« Celui qui **omet** de faire les déclarations qui lui sont imposées, fait une déclaration **inexacte** ou **incomplète**, ou contrevient de toute autre manière aux prescriptions de la présente loi, est passible d'une **amende** de vingt à deux mille francs. »

Art. 24 al. 1 LCH

³³ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20)

Les travaux de la Cour ont révélé que des bonnes pratiques existent, mais ne sont pas présentes dans toutes les communes :

- l'envoi régulier de convocations et de rappels aux habitants n'ayant pas fait les annonces requises (sur la base des annonces en provenance d'autres sources) ;
- la pré-saisie des dossiers incomplets, permettant d'éviter qu'il manque des habitants dans les registres et un meilleur suivi des suspens auprès des habitants ;
- une suppléance assurée : spécialement dans les petits bureaux, il est important de s'assurer que la saisie dans le RdH peut être effectuée en cas d'absence prolongée de la personne en charge.

Facteurs ralentissant la saisie des données

A l'inverse, la Cour a observé deux éléments pouvant ralentir la saisie des données.

D'une part, la mise à jour d'autres registres, sources d'informations pour le RdH, se fait à des rythmes différents. Si le registre des bâtiments n'est pas à jour et ne contient pas les numéros EGID / EWID d'un nouveau logement, ces caractères ne peuvent pas être enregistrés pour un habitant qui s'installe dans ce logement. Les demandes de corrections des erreurs dans les registres fédéraux sont prises en compte après des délais atteignant parfois plusieurs mois.

D'autre part, l'exigence par les bureaux de CdH d'obtenir certains documents, alors que ceux-ci ne sont plus requis ralentit le processus d'enregistrement : il arrive, par exemple, que le bureau de CdH demande à des habitants déjà inscrits dans le RCPers des pièces de légitimation avant d'enregistrer leur arrivée (voir chapitre 3.2.2).

3.2.4. RESPECT DE LA PROTECTION DES DONNÉES

La Cour a constaté qu'aussi bien les données collectées (voir chapitre 3.2.1.) que leur traitement ne sont pas en tous points conformes aux principes de protection des données (voir chapitre 1.4.).

Des manquements dans ce domaine ressortent également d'audits menés en 2013 et 2014 par la Préposée à la protection des données et à l'information (PPDI) sur la conformité à la LPrD de l'Office de la Population de deux communes.

TRANSPARENCE ET INFORMATION

La communication aux personnes concernées quant au traitement de leurs données personnelles est insuffisante. Notamment, elles ne sont pas systématiquement informées sur :

- l'usage fait des données collectées, notamment le traitement statistique ;
- la communication des données à des tiers, en indiquant les catégories de destinataires et les objectifs visés par cette communication (p.ex. services de police, services sociaux, écoles, RCPers) ;
- le droit de s'opposer à la communication de leurs données à des tiers, en particulier pour la transmission des informations religieuses aux paroisses ;
- la forme et les modalités de collecte de données auprès de tiers ;

- le droit de consulter librement leurs propres données personnelles ;
- les bases légales et les voies de recours.

CONSERVATION

Les grandes communes ont généralement recours à un archiviste pour gérer leurs documents. Les administrations communales de petite et de moyenne importance, soit environ 90% des communes, n'ont quant à elles pas de structure particulière pour la gestion des archives. Pour faire suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, de la loi sur l'archivage et de son règlement d'application, les Archives cantonales vaudoises ont organisé à l'intention des communes des séminaires sur l'archivage.

Toutefois, certains des Préposés rencontrés demeurent hésitants sur les types de documents à garder et leur durée de conservation. Si l'espace de stockage le permet, les bureaux de CdH renoncent la plupart du temps à éliminer les documents, alors qu'ils sont devenus superflus et devraient être détruits.

Par ailleurs, le cadre et les règles de conservation des données électroniques ne sont pas formellement définis dans toutes les communes. Les données collectées par le passé ne sont pas systématiquement passées en revue, ce qui augmente le risque de présence dans les registres de données superflues.

Les communes n'ont généralement pas mis en place un processus systématique d'anonymisation des données conservées à des fins statistiques au-delà du délai de 10 ans.

COMMUNICATION

Vu le caractère sensible de certaines informations contenues dans les registres de personnes, la transmission de données est soumise à des conditions strictes et la proportionnalité de la transmission doit être examinée.

« Les données personnelles peuvent être communiquées par les entités soumises à la présente loi lorsque :

- une disposition légale au sens de l'article 5 le prévoit ;
- le requérant établit qu'il en a besoin pour accomplir ses **tâches légales** ;
- le requérant privé justifie d'un **intérêt prépondérant** à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées ;
- la personne concernée a expressément donné son **consentement** ou les circonstances permettent de présumer ledit consentement ;
- la personne concernée a rendu les données personnelles **accessibles** à tout un chacun et ne s'est pas formellement opposée à leur communication ; ou
- le requérant rend vraisemblable que la personne concernée ne **refuse son accord que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques** ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes ; dans ce cas, la personne concernée est invitée, dans la mesure du possible, à se prononcer, préalablement à la communication des données. »

Art. 15 al. 1 LPrD

Accès aux documents et au registre au sein de l'administration communale

Les principes de protection des données doivent être respectés pour communiquer les données, même entre des services et des dicastères d'une même commune.³⁴ Or, le bureau de CdH

³⁴ Aide-mémoire pour les Municipalités vaudoises, juillet 2011, page I-30

partage parfois les locaux avec d'autres services de l'administration communale. Les dossiers ne sont pas toujours protégés physiquement et sont, par conséquent, accessibles aux collaborateurs d'autres services.

La Cour a constaté que, dans certaines communes, la liste des personnes ayant accès au RdH n'est pas passée en revue régulièrement pour s'assurer que seules les personnes autorisées accèdent au registre et qu'elles ne puissent consulter que les données nécessaires à leurs tâches.

Certains logiciels communaux ne permettent pas de différencier les utilisateurs (employés du bureau de CdH ou d'autres services de l'administration communale), qui peuvent par conséquent consulter, voire modifier, des données qui ne sont pas toutes nécessaires à leurs tâches – y compris les données sensibles comme l'appartenance à une communauté religieuse ou les mesures de protection.

A contrario, d'autres communes sont attentives à cette problématique et ont défini des profils d'utilisateurs distincts : p.ex. la commune de Nyon a créé des extractions permettant aux différents utilisateurs de consulter uniquement les données qui les concernent.

Des dispositions ne sont pas toujours prises pour respecter l'art. 15 LPrD lors de la transmission ponctuelle de listes de données à la demande de services communaux.

Communication de données aux autorités et aux particuliers

Les bureaux de CdH communiquent ponctuellement ou régulièrement des données à des tiers, soit sous forme papier (p.ex. listes imprimées, fiches de renseignement sur une personne, ou étiquettes notamment pour envois de courriers par les partis avant les élections), soit par envoi de fichiers informatiques.

« Communication aux particuliers :

¹ Le bureau de contrôle des habitants est autorisé à renseigner les particuliers sur l'état civil, la date de naissance, l'adresse et l'adresse postale complète, les dates d'arrivée et de départ, le précédent lieu de séjour et la destination d'une **personne nommément désignée**.

² La communication systématique de données à des **fins commerciales ou publicitaires** est **interdite**.

³ Le département en charge de la population et, sous réserve de dispositions réglementaires, la municipalité peuvent toutefois **autoriser** la transmission de renseignements à des organismes privés pour permettre la réalisation de **travaux d'intérêt général**.

⁴ Les renseignements sont fournis d'après les registres, **sans garantie**, et leur inexactitude éventuelle n'entraîne **aucune responsabilité** de la part de l'Etat ou des communes. »

Art. 22 LCH

Dans les communes examinées, les Conseillers Municipaux et / ou les Chefs de service doivent généralement donner leur aval pour la communication de données à des particuliers et ils refusent de fournir des données à des fins commerciales. Toutefois, la Cour a constaté que la plupart des communes ne documentent pas clairement les raisons pour lesquelles elles communiquent des données personnelles à des tiers.

A Rougemont, la Cour a relevé une bonne pratique consistant à faire signer un document par lequel la personne recevant les données s'engage à n'utiliser les données que pour l'usage prévu, de ne pas en faire de photocopies, ni les divulguer à quiconque, ceci pour des raisons de protection des données personnelles.

Communication aux communautés religieuses

Les bureaux de CdH ne demandent pas toutes formellement l'autorisation aux personnes concernées de fournir leurs informations aux églises reconnues, alors que la transmission de données religieuses ne peut se faire qu'avec l'accord explicite des personnes concernées (art. 22a LCH). Or les habitants peuvent communiquer leur appartenance religieuse à des fins statistiques, tout en refusant que cette information soit transmise à la paroisse correspondante.

Accès aux RdH par des tiers

Divers services administratifs (p.ex. police ou centres sociaux régionaux) peuvent accéder aux RdH au moyen d'une procédure d'appel. Par mesure de simplification, certaines communes accordent des accès partagés entre plusieurs personnes. Elles n'ont pas toutes mis en place un processus pour vérifier régulièrement les accès accordés et supprimer les comptes inactifs.

En outre, il arrive que les données du RdH soient synchronisées avec d'autres bases de données appartenant à des entités tierces. La Cour a relevé dans ce domaine un cas particulier : treize communes de la Riviera vaudoise ont rassemblé les données de leurs RdH dans un « Extranet Riviera », qui permet à plus de 700 utilisateurs de consulter toutes les données, y compris les données sensibles, des habitants des communes de la région. Cet Extranet, développé avant la création du registre cantonal, d'une part ne respecte pas les principes de protection des données, et d'autre part n'a plus d'utilité maintenant que le RCPers permet à toutes les communes vaudoises de consulter les données de l'ensemble des habitants du Canton, à l'exception des données confidentielles. Etant donné que le registre des fichiers prévu à l'art. 19 LPrD n'a pas encore été mis en place, ce type de fichier n'est ni recensé ni contrôlé par le Canton.

3.3. RCPERS DEvenu REGISTRE DE RÉFÉRENCE

Depuis l'entrée en vigueur de la LHR et la création du RCPers, de nombreux changements légaux et techniques (systèmes informatiques, transfert des données) ont eu lieu et se poursuivent encore actuellement, tendant vers une cyberadministration. Cela oblige à continuellement repenser et adapter les systèmes et les processus des bureaux communaux de CdH.

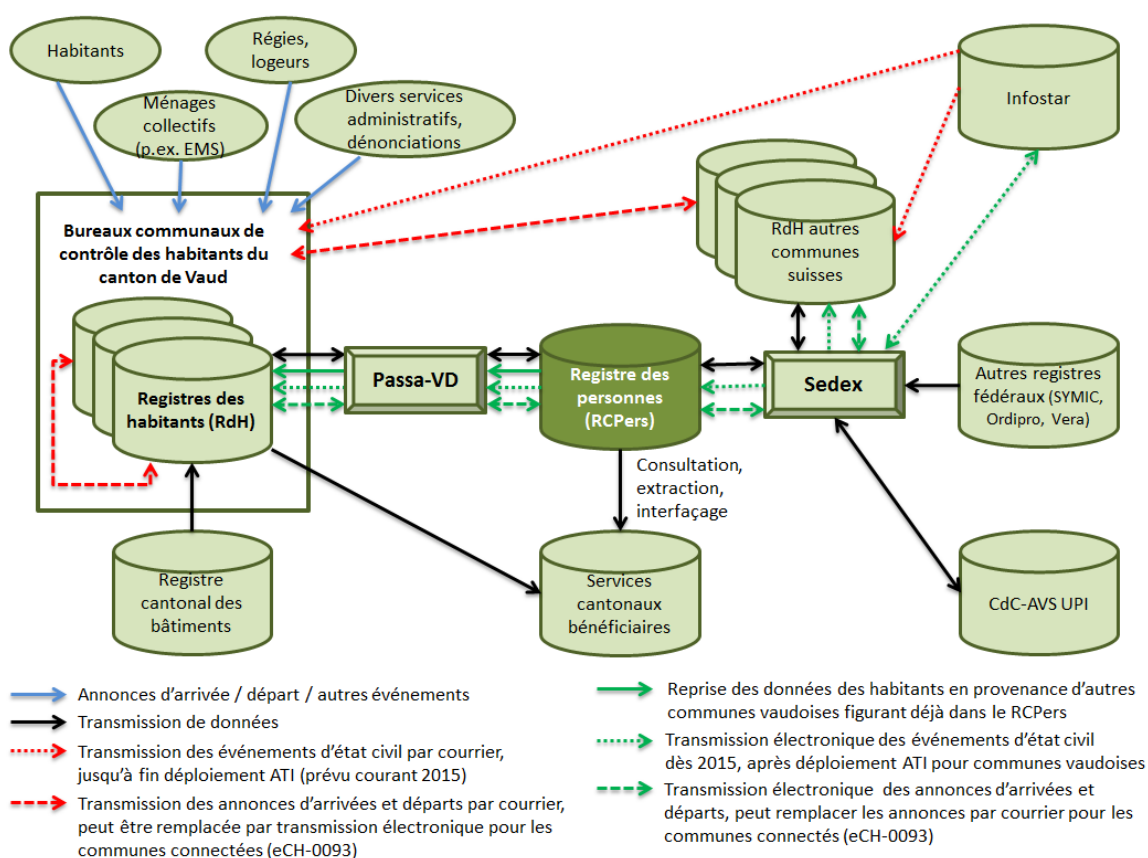
Les données des RdH sont rassemblées dans le RCPers et couplées avec des informations provenant des registres fédéraux (UPI, Infostar, SYMIC), ces dernières primant sur les données communales en cas de divergence. Les données contenues dans le RCPers, devenu le registre de référence pour le canton de Vaud³⁵, qui sont livrées à la statistique, ne correspondent donc plus à celles des registres communaux.

Dans les autres cantons, lorsqu'un registre cantonal existe, celui-ci consiste généralement en une simple agrégation des registres communaux. Tous les traitements sont faits au niveau des communes et répliqués systématiquement au niveau cantonal.

3.3.1. IMPACT SUR LA TENUE DES REGISTRES COMMUNAUX

INVERSION DES FLUX DE DONNÉES

Le schéma ci-dessous représente les nouveaux flux d'information (en vert) et les flux disparaissant (en rouge) au courant de l'année 2015 entre les registres dans le canton de Vaud :



³⁵ Il est toutefois dépourvu de foi publique.

Après la mise en place du projet d'automatisation des transferts ATI, les bureaux de CdH ne reçoivent plus directement les annonces provenant des autres communes et des registres fédéraux, mais seulement **au travers du RCPers**. Cette inversion des flux a été mise en place afin de garantir l'actualité des données dans le RCPers depuis la source, à savoir Infostar ou SYMIC, par exemple.

Le travail des bureaux de CdH s'en trouve modifié : la saisie et la vérification des moyens de légitimation sont réduites car les informations sont reprises informatiquement. Les communes restent toutefois responsables de l'enregistrement des données des personnes arrivant de l'étranger ou d'événements d'état civil de personnes ne figurant pas dans Infostar. De plus, la vérification du lieu d'habitation demeure du ressort du bureau CdH qui est le seul à établir le lien, dans le RdH, entre les habitants et les logements qu'ils occupent.

Le déploiement de l'ATI étant en cours au moment de l'audit, il n'y avait pas assez de recul pour évaluer son impact sur le travail des bureaux de CdH et la qualité des registres communaux. Une fois la mise en place terminée, il faudra tirer un bilan et les bureaux devront, si nécessaire, adapter leur pratique.

DES GAINS DE TEMPS ATTENDUS NON VÉRIFIÉS

L'harmonisation des registres et la mise en place du RCPers devaient permettre des gains de temps³⁶, or dans les communes visitées, après une surcharge de travail liée à l'introduction de nouveaux caractères et l'épuration des données, pour l'heure aucun gain n'a été mesuré. Au contraire, la gestion des nouveaux caractères EGID et EWID, les recherches sur les données divergentes entre registres communaux et fédéraux ainsi que les adaptations de systèmes et de processus se révèlent très consommatrices en temps.

3.3.2. IMPACT SUR LA QUALITÉ DES DONNÉES ET LA SURVEILLANCE

STATISTIQUES D'ERREURS DES DONNÉES LIVRÉES À LA STATISTIQUE

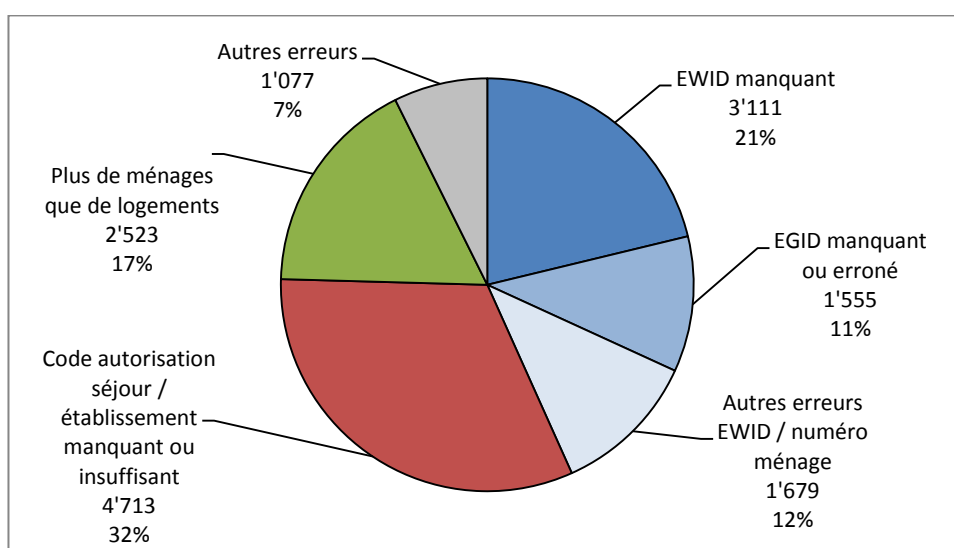
Chaque dernier jour du trimestre, doivent être livrées à l'OFS les données des personnes inscrites dans la commune (établies ou en séjour), ainsi que celles des personnes décédées ou ayant déménagé au cours des 12 mois précédant le jour de référence. La livraison des données à la statistique donne lieu à des listes d'erreurs. L'OFS a fixé des taux d'erreur et de lacunes à ne pas dépasser pour les différents critères afin que les données qui lui sont livrées chaque trimestre soient acceptées à des fins statistiques (voir chapitre 1.3).

Les communes vaudoises ne livrent plus elles-mêmes les données à l'OFS (contrairement à la plupart des communes des autres cantons) ; c'est l'ACI qui livre les données provenant du RCPers pour l'ensemble du canton. A fin juin 2015, pour le canton de Vaud, les données de 865'449 personnes ont été livrées à l'OFS. Les principales erreurs ressortant des rapports de validation concernaient :

³⁶ EMPL et EMPD 201 de juin 2009, page 9 : « l'informatisation permettra d'économiser du temps dans la tenue des registres et dans la communication des informations demandées par les services de l'Etat, ainsi que pour effectuer les recensements fédéraux de la population à partir de 2010. »

- numéro de logement (EWID) ou de bâtiment (EGID) manquant ou non valable : ces erreurs sont souvent dues à des retards de mise à jour ou des erreurs dans le registre des bâtiments, empêchant de lier correctement les habitants à leur logement ;
- code d'autorisation de séjour ou d'établissement : principalement dû au fait que le type d'autorisation (permis) n'est pas attribué alors que la personne est présente depuis plus de 6 mois dans la commune (lié au retard d'attribution ou renouvellement de permis, voir chapitre 3.2.1), ou alors au fait que les codes de catégorie de permis de séjour ont évolué au cours du temps et que certains n'ont pas été ajustés et ne comportent pas les détails exigés ;
- plus de ménages ³⁷ que de logements : cette aberration (normalement, il y a un seul « ménage » par logement) se produit lorsqu'une arrivée est enregistrée alors que le départ n'a pas encore été validé ³⁸.

Nombre d'erreurs par type de données, livraison à l'OFS fin juin 2015



Source : Cour des comptes, basé sur les données de l'OFS, site web Statistique suisse <http://www.e-service.admin.ch/delimo/P99/>, consulté le 10.08.2015

En fin de compte, la qualité des données permettait de considérer que toutes les communes vaudoises étaient « recensables » à fin juin 2015.

VÉRIFICATION DES DIVERGENCES ET ANOMALIES

Au sein de l'ACI, la Cellule registres suit l'intégration des données dans le RCPers et coordonne les corrections de données avec les bureaux de CdH. Cette Cellule a été créée lors de l'introduction de la LHR, initialement pour une période limitée. Son rôle a été confirmé avec l'entrée en vigueur du règlement fin 2014, désignant l'ACI responsable des contrôles de qualité des données des registre des habitants (art. 1 RLVLHR).

Sur demande de la Cellule registres, les bureaux de CdH investiguent :

³⁷ Voir définition en annexe III

³⁸ Depuis lors, une correction a été apportée à la pratique et dans le RCPers permettant de passer par la notion de « départ provisoire », ce qui devrait éliminer de nombreux cas qui avait été occasionnés par le « principe de l'arrivée fait foi ».

- les dépassements des seuils de tolérance ressortant de la livraison trimestrielle des données à l'OFS (voir ci-dessus)
- les divergences entre données communales et fédérales.

Il incombe aux bureaux de CdH de vérifier les informations et de corriger les éventuelles erreurs ou, si leur RdH contient des données correctes, d'effectuer les démarches nécessaires ou communiquer avec les services concernés pour faire corriger les erreurs.

Le travail de vérification des bureaux de CdH est alourdi par le fait qu'il n'est pas possible de supprimer certains messages d'avertissement même si les données sont correctes (p.ex. lorsque le nombre de personnes attribuées au même logement est très élevé par rapport au nombre de pièces du logement) ; ces messages réapparaissent chaque trimestre et les données doivent être vérifiées à chaque fois.

Alors même que les seuils de tolérance ne sont pas dépassés, certains Préposés cherchent à corriger le maximum d'erreurs sur la base des listes trimestrielles d'erreurs ressortant de la livraison de données pour obtenir des données de la meilleure qualité possible, ce qui est consommateur de temps et nuit à l'efficacité.

D'autres Préposés considèrent que le seul but est de répondre aux critères fixés par l'OFS et qu'il n'est pas nécessaire de faire de démarches supplémentaires, d'autant plus que les erreurs peuvent provenir des registres fédéraux ou se résorbent parfois d'elles-mêmes (p.ex. « plus de ménages que de logements » : le problème est résolu lors de l'enregistrement du départ, déclenché par l'enregistrement de la personne dans sa nouvelle commune).

Les causes des erreurs sont diverses car, comme déjà mentionné, les données du RCPers proviennent en partie des registres communaux et en partie d'autres registres de référence. Ces statistiques ne peuvent par conséquent pas servir de base pour juger de la qualité des RdH, mais uniquement de celle du RCPers. De plus, les communes vaudoises ne reçoivent pas de la Cellule registres l'intégralité de la liste des erreurs ressortant de la livraison des données à l'OFS, ce qui ne leur permet pas d'identifier et d'améliorer la qualité de leur registre.

En conclusion, le système de vérification mis en place vise principalement à assurer la qualité des données du RCPers, et non pas celle des registres communaux. Or les données communales servent à d'autres buts au niveau local.

3.3.3. COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS

DILUTION DES RESPONSABILITÉS ENTRE SERVICES DE L'ÉTAT

Avec la mise en place du RCPers, les lois en vigueur distribuent les fonctions de gestion et de contrôle des registres de personnes à des acteurs différents. D'une part, le **SPOP** est toujours responsable de la surveillance de l'activité des bureaux communaux (voir chapitre 4.2.). D'autre part, l'**ACI** – par le biais de la Cellule registres – contrôle la qualité des données qui sont fournies par les bureaux communaux et intégrées dans le RCPers (voir chapitre 3.3.2.), est responsable de la sécurité des données personnelles au sens de la LPrD et gère les relations avec la Confédération en matière de RdH.

Etonnamment, l'alinéa 5 de l'article 18 LCH, ajouté lors de la révision de la loi en 2013, stipule que le SPOP assume le transfert des mutations émanant des registres fédéraux à l'intention des bureaux communaux, alors que c'est en réalité l'ACI qui a le contrôle sur le transfert des mutations provenant des registres fédéraux, car ils transitent par le RCPers.

L'attribution de telles responsabilités à deux services différents rend indispensable une collaboration entre eux.

COORDINATION À RENFORCER ENTRE LES SERVICES ET AVEC LES COMMUNES

Les dernières modifications des lois et règlements cantonaux concernant les registres de personnes (LCH, RLCH, RLVLHR) ont été initiées par l'ACI, qui a la main sur la gestion des registres depuis l'introduction du RCPers : p.ex. introduction du « principe de l'arrivée fait foi » (art. 21 al. 2 LCH dans sa teneur en vigueur à partir du 19 mars 2013), ou modification permettant aux personnes déjà enregistrées au RCPers de présenter uniquement une pièce d'identité valable et plus nécessairement les autres documents de légitimation (art. 8 al. 4 introduit en 2013). Des **Préposés** reprochent à l'ACI de ne pas avoir entendu leurs commentaires et requêtes lors de la rédaction de ces textes légaux, alors que les modifications ont un fort impact sur les processus de travail des bureaux de CdH.

La Cour a constaté que les changements ne se font pas de façon harmonieuse et que des directives et informations destinées aux bureaux de CdH qui devraient accompagner les changements de lois sont insuffisantes et parfois communiquées tardivement. Les exigences « métier » ne sont pas suffisamment prises en considération lors des modifications de lois et de règlements, ce qui oblige les Préposés à mettre au point, chacun de leur côté, leurs propres procédures de travail, donnant lieu à des pertes d'efficacité.

Par ailleurs, la **PPDI** réalise des contrôles pour vérifier que la gestion des registres (RdH et RCPers) respecte la LPrD. Il est indispensable de capitaliser sur les éléments ressortant des premiers audits afin d'étendre les bonnes pratiques et corriger les erreurs constatées dans l'ensemble des communes du canton, notamment en tenant compte de ces éléments dans les directives et lors des contrôles à effectuer par le SPOP.

La **DSI** a également des responsabilités car elle valide les logiciels communaux et maintient le RCPers. Les fournisseurs des logiciels communaux sont astreints à une auto-certification de leurs programmes, qui doivent remplir les critères fixés par la Confédération pour les échanges de données³⁹. De plus, la DSI effectue une **certification technique** de ces logiciels pour vérifier qu'ils répondent aux besoins pour l'échange de données avec le RCPers. En revanche, les logiciels et les instructions rédigés par les fournisseurs de logiciels à l'intention des bureaux de CdH ne sont pas validés d'un point de vue « métier » pour s'assurer que les spécificités cantonales ont été prises en compte. Or, spécialement dans les petites communes, les Préposés se fient beaucoup aux informations reçues de leur fournisseur de logiciel.

L'examen de la sécurité informatique des logiciels communaux n'entraîne pas dans le cadre de cet audit, mais la Cour a relevé que les audits réalisés par la PPDI ont mis en évidence un manque de contrôle par les communes sur les droits d'accès des fournisseurs de logiciels et sur les pratiques

³⁹ En signant une « Déclaration de conformité pour sedex dans le cadre de l'harmonisation des registres ».

en matière de sécurité de ces entreprises. Il serait judicieux que ce point soit examiné par la DSI (devrait faire partie du processus de validation).

La coordination entre les différents acteurs concernés est essentielle. L'audit a montré qu'elle est insuffisante et doit être renforcée.

4. RÉSULTATS DE L'AUDIT - AXE 2 : SURVEILLANCE DE L'ACTIVITÉ DES BUREAUX

4.1. GESTION DU BUREAU DU CONTRÔLE DES HABITANTS PAR LES MUNICIPALITÉS

4.1.1. RESSOURCES CONSACRÉES

DES CONDITIONS PAS COMPARABLES

Sans surprise, les ressources consacrées au CdH dépendent de la taille des communes en termes de nombre d'habitants. Faute de données homogènes sur les coûts de l'activité du CdH, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité des CdH en comparant les communes examinées. La Cour a constaté les différences suivantes :

- le CdH est confié à des personnes qui accomplissent, selon les communes, beaucoup de tâches autres que la tenue du RdH (bureau des étrangers, demandes de naturalisations, demandes de documents d'identité, contrôle des signatures pour les initiatives et référendums, registre civique, registre des entreprises, registre des bâtiments, inscription des chiens, location de salles communales, distribution de cartes de déchetterie, etc.) ;
- l'hébergement des données et la maintenance des systèmes informatiques sont soit gérés en interne ou sous-traités, dès lors les coûts relatifs au CdH peuvent difficilement être isolés et comparés ;
- certains bureaux se trouvent dans des locaux loués alors que d'autres occupent des bâtiments appartenant à la commune ; les communes ne disposent pas toutes d'une comptabilité analytique permettant de calculer ou d'isoler les frais relatifs aux locaux du bureau de CdH.

La diversité de tailles et d'organisation des services communaux n'a donc pas permis de faire des comparaisons chiffrées, telles que ratios comparant les ressources par rapport au nombre d'habitants et au nombre d'événements enregistrés par année.

UNE ÉTUDE AU NIVEAU SUISSE

Une étude a été menée au niveau suisse, par l'ASSH en collaboration avec la Haute école spécialisée de Saint-Gall, pour évaluer les postes à pourvoir dans les services des habitants, en considérant les exigences diverses des plus de 2'300 communes que comptent les 26 cantons suisses. Le but était d'élaborer un outil permettant de quantifier les postes à pourvoir au sein des « services des habitants »⁴⁰.

⁴⁰ Le terme « service des habitants » est utilisé par l'ASSH au lieu de « contrôle des habitants » depuis le changement de nom de cette association en 2010.

Le résultat a été présenté à l'assemblée générale de l'ASSH en mai 2015. Dans cet outil ont été répertoriées 42 catégories de tâches, regroupant 316 activités réalisées par les services des habitants communaux afin de pouvoir évaluer le besoin de personnel.

En utilisant ce calculateur pour comparer ce résultat avec leur propre situation, les communes auront alors la possibilité de juger de leur efficacité et de la nécessité de prendre des mesures si elles le jugent nécessaire.

LES LOGICIELS UTILISÉS PAR LES COMMUNES

Grande diversité

Chaque commune vaudoise est libre de choisir l'application informatique utilisée pour la gestion de son RdH. La plupart des RdH sont tenus à l'aide de logiciels qui sont également utilisés pour d'autres fonctions au sein de l'administration communale, telles que la bourse ou la facturation. Au moment de l'audit, **treize logiciels différents** étaient utilisés par les communes vaudoises et quelques communes ne disposant pas de registre électronique saisissaient les données directement dans le RCPers ; la plupart des petites à moyennes communes utilisent le même logiciel (145 sur les 318 communes vaudoises)⁴¹. La Commune de Lausanne a la particularité d'avoir développé son propre logiciel, sur la base de l'outil utilisé à Neuchâtel.

Changements prévus

Certains fournisseurs de logiciels ont décidé de ne plus maintenir leur produit, par conséquent les communes concernées se sont trouvées confrontées à l'obligation de changer et étaient en cours de processus de sélection d'un nouvel outil ou de migration au moment de l'audit. En cas de changement, le Canton recommande de choisir l'une des solutions déjà utilisées par les communes vaudoises et de ne pas sélectionner d'autres fournisseurs, ce qui aurait pour conséquence d'alourdir encore la gestion des migrations lors des changements dans la loi ou dans le RCPers.

Des adaptations et coûts supplémentaires rendus nécessaires par le RCPers

En 2014, les logiciels communaux de RdH ont été adaptés par les fournisseurs afin de pouvoir recevoir les communications électroniques de données de l'état civil via sedex, qui ont remplacé l'envoi d'avis par courrier. Les communes vaudoises n'étant pas raccordées à sedex comme le sont les communes des autres cantons, il a été nécessaire d'effectuer des modifications supplémentaires des logiciels, de telle manière qu'ils puissent intégrer les événements d'état civil transitant par le RCPers. Pour compenser l'inconvénient lié à la décision d'inverser les flux d'informations obligeant à faire ces adaptations spécifiques, le Canton a accepté un subventionnement à hauteur de 2.1 millions de CHF⁴² en faveur des communes pour la mise à jour de leurs logiciels. La solution choisie par le Canton de Vaud de faire transiter toutes les données par un registre central génère donc des coûts supplémentaires. Or, l'harmonisation des registres devait générer des économies, qui n'ont à ce jour pas été mises en évidence⁴³.

⁴¹ Selon liste transmise par la DSI le 21.11.2014.

⁴² EMPD 40 de janvier 2013

⁴³ EMPD 31 d'octobre 2007, page 9 : « L'harmonisation des registres permettra de réduire la charge de travail imposée aux communes et à la population à partir du recensement 2010 et réduira les coûts des échanges y relatifs entre les communes, l'ACV et la Confédération. L'harmonisation et la coordination des

4.1.2. FORMATION DES PRÉPOSÉS ET COLLABORATEURS DES BUREAUX DE CdH

FORMATION FACULTATIVE

Contrairement aux Officiers d'état civil qui doivent être titulaire du brevet fédéral d'officier de l'état civil (art. 4 al. 3c Ordonnance sur l'état civil), aucun prérequis ou formation ne sont imposés par la Confédération ou le Canton pour devenir Préposé au CdH.

Les formations suivantes sont organisées pour les Préposés et collaborateurs des bureaux de CdH, qui n'ont toutefois aucune obligation de les suivre :

- Une **formation de base pour le contrôle de l'habitant et bureau des étrangers** est proposée deux fois par année par le SPOP et l'AVDCH. Ce cours donne les bases essentielles pour gérer le CdH et bureau des étrangers d'une commune. Il est suivi par de nombreux Préposés et collaborateurs des bureaux communaux de CdH à la suite de leur engagement. Le volet sur la protection des données de ce cours se limite à l'aspect « communication des données ».
- La PPDl donne un cours de **sensibilisation à la protection des données**, qui n'a toutefois pas attiré beaucoup de participants jusqu'à présent.
- Un nouveau module « Contrôle des habitants » sera intégré dans le cadre de la **formation romande des cadres communaux** dès 2016. Cette formation pourra être suivie seule, ou conjuguée avec les trois autres modules proposés dans le cursus complet pour l'obtention du « Diplôme de cadre en administration communale ».

Outre ces formations, la participation aux séances régionales organisées par l'AVDCH permet aux Préposés de recevoir de la part du SPOP des informations sur les sujets d'actualité, d'échanger les points de vue et d'obtenir des réponses à leurs questions.

Pour s'assurer que le RdH soit tenu conformément aux lois et aux bonnes pratiques, il est essentiel que les Préposés et collaborateurs soient au bénéfice d'une formation de départ suffisante et maintiennent leurs connaissances à jour, dans un environnement très changeant.

4.1.3. PEU DE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LES MUNICIPALITÉS

Globalement, les Municipalités n'exercent pas de contrôle formel sur le travail réalisé par leur bureau de CdH. Dans les communes auditées, les bureaux de CdH travaillent le plus souvent de manière très indépendante. Ils fournissent à la Municipalité des statistiques qui rendent uniquement compte de l'état de la population et du volume d'informations traitées, parfois des statistiques des visites au guichet, mais ne donnent pas d'indications sur la qualité des données du registre (p.ex. taux d'erreur, retard dans les annonces ou la saisie des informations).

Les Municipalités ne disposent pas d'un véritable tableau de bord pour pouvoir suivre les activités de leur bureau de CdH, afin de détecter les problèmes lorsqu'ils surviennent et de

registres entraîneront des synergies et offriront des possibilités d'économie tant pour la statistique que pour les autres administrations. »

pouvoir y remédier. Les indicateurs clés permettant de surveiller la bonne tenue du RdH, n'ont pas été définis.

Dans certaines communes, les directives des bureaux de CdH sont inexistantes ou insuffisantes, en particulier en ce qui concerne les contrôles à effectuer et la protection des données personnelles. Les Municipalités ne peuvent pas s'assurer que les Préposés et, le cas échéant, l'ensemble des collaborateurs des bureaux de CdH, travaillent de manière conforme aux attentes. Cela suscite des risques d'inégalité de traitement entre les habitants et des risques de conflits d'intérêts.

En définitive, les Préposés disposent d'une large marge de manœuvre au niveau des contrôles effectués et des objectifs de qualité des données, alors que certains choix sont politiques ou de l'ordre des ressources à consacrer.

4.2. SURVEILLANCE PAR LE SERVICE DE LA POPULATION

La loi charge le SPOP de la surveillance des activités des bureaux de CdH. La manière dont il doit exercer cette surveillance est précisée dans la LCH :

1. « Le Service de la population (ci-après : le service) surveille l'activité des bureaux communaux.
2. Il agit par voie de **directives** et d'**instructions** particulières.
3. Il fournit, au prix coûtant, les **formules** dont il prescrit l'usage.
4. Il procède ou fait procéder périodiquement par le préfet à l'**inspection** des bureaux communaux. »

Art. 18 LCH

Le contrôle des habitants à proprement parler et la tenue du registre représentent une petite part seulement de l'activité des bureaux communaux, et par conséquent aussi du SPOP, plus occupés par les questions en relation avec la mise en œuvre des législations en matière de migration, les prestations de l'état civil, les demandes de naturalisation et le traitement des demandes de documents d'identité.

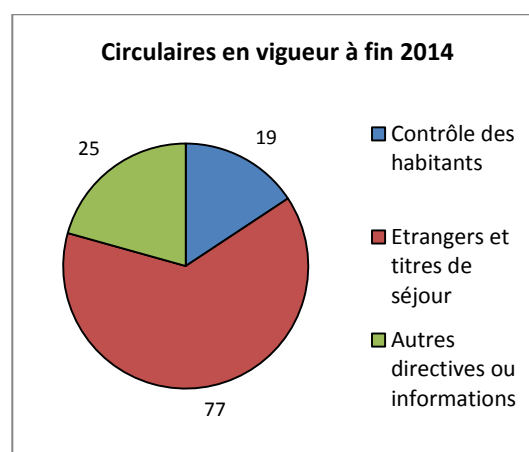
Il apparaît que la surveillance des activités de contrôle des habitants n'est pas exercée dans les faits. L'introduction du RCPers comme registre de référence cantonal et le rôle donné à l'ACI ne facilitent pas la tâche du SPOP pour la surveillance des bureaux de contrôle des habitants (voir chapitre 3.3.3).

4.2.1. DIRECTIVES ET INSTRUCTIONS

LE SPOP DONNE PEU DE DIRECTIVES AUX COMMUNES...

Le SPOP émet des circulaires à l'intention des bureaux communaux qui concernent le plus souvent les questions en lien avec les résidents étrangers et les titres de séjour, mais peu les tâches relatives au contrôle des habitants.

Le SPOP transmet également aux bureaux des informations sur les modifications légales qui ont un impact sur l'activité de contrôle des habitants : par exemple, en 2014, informations à propos du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant, informations sur les modifications du Code civil relatives à l'autorité parentale conjointe.



Source : Cour des comptes, basé sur le « Répertoire chronologique des circulaires dès 1986 » du SPOP

Les directives en vigueur qui concernent le CdH ne sont **pas toutes suffisamment explicites** pour être appliquées directement par les bureaux sans interprétation et réflexion de leur part quant à l'impact qu'elles ont sur leurs processus de travail. Elles ne définissent pas clairement, comme le demande la loi (art. 19 LCH), « les tâches des bureaux communaux, la délivrance des attestations, la communication de renseignements et la tenue des registres ». Elles ne fixent pas les contrôles à effectuer par les communes pour assurer la bonne tenue du RdH, en application de la LCH, dans la perspective de fournir au RCPers des données de qualité. De plus, les instructions se réfèrent rarement à la LPrD pour attirer l'attention des bureaux de CdH sur les règles à respecter dans ce domaine. Ces circulaires ne sont par ailleurs pas toujours mises à jour lors de changements : elles mentionnent notamment encore que les dénonciations sont faites au Préfet, alors que le Ministère public a repris cette responsabilité depuis 2011.

Le manque d'instructions suffisamment précises engendre des pertes d'efficience et peut donner lieu à des inégalités de traitement entre les habitants par les différentes communes et potentiellement à des conflits d'intérêts car une trop grande marge de manœuvre est laissée aux communes.

Une tendance positive a toutefois été notée sur les directives les plus récentes publiées en 2015. Par exemple, la circulaire expliquant les conséquences du « principe de l'arrivée fait foi » indique concrètement aux bureaux de CdH comment appliquer cette modification légale. De plus, le SPOP présente les nouvelles directives lors des sessions régionales de l'AVDCH et les Préposés peuvent à cette occasion poser des questions, ce qui permet, au besoin, d'apporter des précisions.

...L'AVDCH COMPENSE EN PARTIE

En 2012, l'AVDCH a rédigé un « guide du préposé » à l'intention de ses membres, rassemblant les bases légales et autres informations utiles pour la tenue du registre des habitants. Ce guide, qui se substitue en partie aux directives manquantes de l'autorité de surveillance, a été validé par le SPOP.

Après un travail visant à rétablir un dialogue avec les Préposés, le SPOP participe depuis quelques années régulièrement aux réunions de l'AVDCH⁴⁴ dans le but de transmettre des informations et de répondre aux questions des Préposés.

Par ailleurs, lorsqu'ils ont des questions ou des doutes, les Préposés des petites communes sollicitent couramment des Préposés responsables de bureaux de plus grandes communes, qui sont plus fréquemment exposés à des cas compliqués.

DIVISION COMMUNES ET NATIONALITÉ

Une nouvelle division du SPOP « communes et nationalité » a été créée en août 2014 afin de renforcer la coopération avec les communes, d'assurer un accompagnement et une aide réciproques. Son rôle est de renforcer le lien entre les communes et le SPOP.

La mise en application de cette fonction passe, notamment, par les objectifs suivants :

⁴⁴ Assemblées générales annuelles ou séances régionales. Il existe 6 « Régionales » au sein de l'AVDCH (Agglo lausannoise, Broye, Côte, Est, Gros de Vaud et Nord), organisant chacune une ou plusieurs séances annuelles.

- clarifier le cadre de référence
- centraliser la gestion des problématiques du terrain et y répondre de manière efficiente, suivie et coordonnée
- être un interlocuteur privilégié et partenaire.

Ces objectifs se mettent en place en fonction de l'actualité et des besoins des bureaux des CdH et ont déjà déployé des effets positifs. Par exemple : consultation et participation de l'AVDCH à la rédaction des directives, groupes de travail sur des thématiques métier, visites de soutien auprès de bureaux communaux et participation au Comité de l'AVDCH.

La Division Communes et nationalité indique répondre quotidiennement aux questions spécifiques des Préposés, par écrit ou oralement et elle participe et anime les rencontres régionales de l'AVDCH. De plus, elle organise des séances plénières lors de changements importants de pratique du travail des Préposés. Finalement, elle fait le lien avec d'autres entités de l'Etat en veillant aux intérêts communaux, plus particulièrement ceux des bureaux des CdH.

4.2.2. FORMULAIRES

Le SPOP, l'AVDCH, l'USPI-Vaud et le Préposé cantonal à la protection des données et à l'information ont élaboré et transmis aux bureaux de CdH des formulaires standard d'annonce d'arrivée / de départ. Ces documents n'ont toutefois pas été mis à jour pour tenir compte des dernières modifications légales de 2013 (ancienne version de l'art. 8 LCH citée).

De plus, ces formulaires n'intègrent pas toutes les informations qu'il faudrait transmettre au moment de la collecte pour assurer la transparence à l'égard des personnes concernées exigée par la LPrD, notamment en ce qui concerne l'usage fait des données collectées et le droit de s'opposer à la communication de leurs données à des tiers (voir chapitre 3.2.4).

Le SPOP **n'impose pas** et **ne vérifie pas** l'utilisation de ces formulaires par les CdH. Par conséquent, la plupart des communes n'utilisent pas les documents standards et ont développé leurs propres formulaires, ce qui augmente le risque de pratiques non-conformes à la LCH et la LPrD (voir chapitre 3.2.1).

4.2.3. INSPECTIONS

La Cour a constaté que le SPOP n'exerce ni la surveillance ni un contrôle suffisant sur l'application de la LCH, contrairement à sa mission.

Le Service ne fait pas non plus appel aux Préfets pour procéder à l'inspection des bureaux communaux, comme le permet la loi (LCH art. 18 al. 4).

Les bureaux de CdH ne sont pas sollicités pour transmettre au SPOP des informations qui permettraient de faire un suivi de leurs activités.

5. RÉPONSE AUX QUESTIONS DE L'AUDIT

5.1. AXE 1 – TENUE DES REGISTRES

Les bureaux de contrôle des habitants ont-ils mis en œuvre des systèmes de gestion et de suivi permettant d'optimiser la tenue des registres afin qu'ils contiennent des données actuelles, exactes et complètes, tout en respectant les principes de protection des données personnelles ?

L'audit a mis en évidence des directives insuffisantes (de la part du SPOP et propres aux communes) qui donnent lieu à des pratiques diverses menant à des inégalités de traitement des habitants sur le territoire cantonal, ainsi que des atteintes à la protection des données.

Des contrôles supplémentaires pourraient s'avérer utiles pour renforcer l'identification et l'inscription des habitants dans les registres, qui servent notamment de base pour la détermination du domicile fiscal des personnes physiques (p.ex. examen des logements sans habitant attribué, contrôle des personnes annoncées en séjour).

La formation des Préposés et des collaborateurs n'est pas toujours suffisante pour s'assurer que les registres soient tenus conformément à la législation et aux bonnes pratiques.

La coordination entre les différentes parties concernées par la gestion et le contrôle des registres des habitants (SPOP, ACI, PPDI, DSI et communes) est insuffisante et les bonnes pratiques ne sont pas suffisamment partagées par toutes les communes, ce qui nuit à l'efficacité et à l'efficience.

Malgré les points ci-dessus qui donnent lieu à des recommandations, les bureaux de CdH ont globalement mis en place une gestion et un suivi permettant d'obtenir des données de bonne qualité. Le fait que les données du RCPers, alimenté entre autres par les RdH, apparaissent comme étant de très bonne qualité selon les standards fixés pour le recensement est un indicateur qui confirme cette conclusion.

5.2. AXE 2 – SURVEILLANCE DE L'ACTIVITÉ DES BUREAUX

L'activité des bureaux de contrôle des habitants est-elle surveillée de manière adéquate ?

Il n'y a globalement pas de réelle supervision ni de suivi de la gestion du RdH et des contrôles effectués par les bureaux de CdH par les Municipalités. Ces dernières n'ont pas défini de tableau de bord leur permettant de s'assurer de la qualité du travail fourni par leur bureau et des éventuels problèmes ou retards rencontrés. Une grande confiance et une importante latitude sont accordées aux Préposés par les Municipalités.

Le SPOP n'exerce pas suffisamment son rôle d'autorité de surveillance sur les bureaux de CdH, ni à priori (directives insuffisantes, formulaires standards pas imposés), ni à posteriori (pas d'inspection). Le Service s'est positionné ces dernières années plutôt comme un partenaire des bureaux de CdH pour répondre à leurs questions et les accompagner dans les changements.

6. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1. A L'ATTENTION DU SERVICE CANTONAL DE LA POPULATION (SPOP)

DES DIRECTIVES INSUFFISANTES

Faute de directives claires de la part du SPOP, les bureaux communaux de CdH doivent, chacun de leur côté, mettre au point leurs propres procédures de travail pour réaliser une même tâche : ils sont contraints de trouver les meilleures pratiques pour identifier les habitants et les contrôles à effectuer pour s'assurer que leur registre est bien tenu et en assurer l'intégrité, la sécurité et la confidentialité. Pour pallier ce manque, les communes regroupent leurs forces au sein de l'AVDCH qui joue un rôle important notamment en mettant à disposition de ses membres le « Guide du Préposé ». Voir chapitre 4.2.1.

Constatation n° 1
Le SPOP édicte des circulaires qui ne donnent pas aux bureaux de CdH les références suffisantes leur permettant d'effectuer leur mission de la manière la plus efficace possible (conformité à la LHR, LCH et bonnes pratiques). Des atteintes à la LPrD ont été constatées dans la collecte et le traitement des données par les bureaux de CdH.
Risques
<ul style="list-style-type: none"> - Pertes d'efficience (réflexions démultipliées) et d'efficacité (bonne tenue des registres) - Inégalités de traitement des habitants sur le territoire cantonal - Irrégularités dans les registres, défauts de protection des données (données collectées, traitement, communication)
Recommandation n° 1
<p>La Cour recommande au SPOP :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'établir une liste des données devant être collectées par les bureaux de CdH, en identifiant celles considérées comme sensibles et en précisant les bases légales justifiant la collecte ; toute donnée supplémentaire qu'une commune souhaite collecter devrait être justifiée et soumise au SPOP pour validation ; - de répertorier, en collaboration avec l'AVDCH, les bonnes pratiques en termes de contrôles (identification des habitants, vérification des données reçues et saisies, contrôles de cohérence des données, références à d'autres sources de données utilisables) ; d'inclure ces bonnes pratiques dans des directives pour les rendre disponibles à l'ensemble des communes, en y intégrant les références aux principes de protection des données ; - d'inviter les communes à formaliser les différents contrôles conformément à la LCH (art. 1 al. 2) et à utiliser le règlement-type communal sur la protection des données personnelles.

DES FORMULAIRES NON CONFORMES ET NON STANDARDISÉS

Les formulaires d'annonce d'arrivée et de départ standard cantonaux n'ont pas été mis à jour en fonction des derniers changements légaux (référence à des articles de loi modifiés en 2013). De plus, ces formulaires ne contiennent pas les informations à propos du traitement des données qui devraient être communiquées aux habitants, au moment de la collecte des données, pour répondre aux exigences de transparence (p.ex. autres sources d'informations, communication des données aux tiers).

Il doit également être clairement indiqué quelles données sont obligatoires ou facultatives, ainsi que la possibilité de s'opposer à la communication des informations ou de donner son appartenance religieuse uniquement à des fins statistiques, sans que les paroisses en soient informées.

Voir chapitre 4.2.2.

Constatation n° 2

Les formulaires d'annonce d'arrivée et de départ standard cantonaux ne sont pas à jour et ne contiennent pas toutes les informations qui devraient être transmises lors de la collecte des données auprès des habitants.

L'utilisation des documents standards n'est en outre pas prescrite par le SPOP.

Risques

- Atteintes à la LCH et LPrD : communes développant leurs propres documents, et récoltant dans certains cas des données sans que leur but soit clairement justifié ou sans indiquer qu'elles sont demandées à titre facultatif
- Inégalités de traitement des habitants entre communes et intra-communes

Recommandation n° 2

Adapter les formulaires standards actuels afin de les rendre conformes à la LCH et aux exigences de la LPrD et assurer leur mise à jour régulière.

Prescrire aux communes l'usage exclusif de ces formulaires ou de formulaires préalablement avalisés par le Service.

UNE SURVEILLANCE À METTRE EN PRATIQUE

Etant désigné par la loi (art. 18 LCH) organe de surveillance des bureaux communaux, le SPOP doit procéder périodiquement à l'inspection des bureaux communaux. Ces inspections n'ont pour l'heure pas lieu.

Voir chapitre 4.2.3.

Constatation n° 3
Le SPOP ne procède jamais, soit directement, soit en faisant appel aux Préfets, à l'inspection des bureaux communaux, contrairement à ce qui est prescrit par la loi.
Risques
<ul style="list-style-type: none"> - Pratiques des bureaux de CdH non conformes aux directives établies ou aux dispositions légales en vigueur sans que le SPOP n'en ait connaissance (p.ex. non application du nouvel article de loi sur les moyens de légitimation, données continuant à être collectées alors qu'elles ne devraient plus l'être, utilisation de formulaires non conformes)
Recommandation n° 3
Afin de satisfaire à son obligation légale de surveillance des bureaux de CdH, planifier puis procéder (ou faire procéder par les Préfets) à des inspections périodiques des bureaux, incluant notamment la vérification de l'application des directives à établir (voir recommandation n° 1).

6.2. A L'ATTENTION DU CONSEIL D'ETAT

UNE COORDINATION À AMÉLIORER

Les lois en vigueur attribuent des rôles dans la gestion et le contrôle des registres de personnes à différents acteurs (SPOP, ACI, PPDI, DSI, Communes), ce qui crée un flou et une dilution des responsabilités.

Voir chapitre 3.3.3.

Constatation n° 4

La coordination entre les services de l'Etat chargés de la supervision du contrôle des habitants et des registres des personnes et leur collaboration avec les communes n'est pas satisfaisante.

Risques

- Coûts supplémentaires liés à la perte d'efficacité
- Non atteinte des objectifs en termes de qualité des données
- Décisions contre-productives

Recommandation n° 4

Renforcer la coordination entre toutes les parties concernées par le contrôle des habitants et la tenue des registres (SPOP, ACI, PPDI, DSI, et communes par l'intermédiaire de l'AVDCH).

6.3. A L'ATTENTION DES MUNICIPALITÉS

LA BONNE TENUE DES REGISTRES ET LA QUALITÉ DES DONNÉES

Le rôle du bureau de CdH est de tenir un registre, qui d'une part recense les bonnes personnes, et d'autre part contienne des données correctes à leur sujet. Les principales sources d'information sont les annonces effectuées par les citoyens. Or, par négligence, par mauvaise volonté ou pour des motifs de convenance personnelle, des habitants peuvent ne pas faire les annonces requises ou faire des annonces erronées, par exemple en s'inscrivant en séjour auprès d'une commune vaudoise alors qu'il s'agit en réalité de leur lieu de résidence principale.

La Cour a constaté l'existence de pratiques diverses utilisées par les bureaux de CdH pour identifier les habitants et enregistrer leurs données : il existe un panel de possibilités pour assurer l'efficacité (registre complet, exact et à jour) et l'efficience (bonnes pratiques pour procéder) du contrôle des habitants. Voir chapitres 3.1. et 3.2.

Constatation n° 5
Les pratiques pour identifier les habitants et enregistrer leurs données ne sont pas recensées et pas toujours formalisées. Ces choix sont aujourd'hui fonction des Préposés, très autonomes (expérience, taux d'activité, volume à traiter, caractère pointilleux et proactivité).
Risques
<ul style="list-style-type: none"> - Des personnes devant figurer dans les registres ne sont pas recensées, ou au contraire, des personnes figurant dans les registres n'habitent pas à l'endroit indiqué (niveau de qualité du registre) - Inégalités de traitement entre citoyens au sein d'une commune et entre les communes du canton - Pertes d'efficience liées au manque de cadre, ressources non optimisées (trop de temps passé pour corriger les erreurs) - Qualité insuffisante des données, avec enjeux non seulement statistiques mais aussi opérationnels et financiers car il s'agit d'une base de données clé pour les administrations publiques, utilisée pour une multitude de tâches - Sans directives écrites, risques liés au départ ou l'absence du Préposé (continuité de l'activité), tradition orale à éviter également
Recommandation n° 5
<p>Les Municipalités doivent se prononcer sur les pratiques à appliquer, la gestion correcte des annonces reçues, voire les contrôles supplémentaires ; faire un choix parmi les divers contrôles possibles, en examinant le rapport coût / bénéfice, en respectant les contraintes de la LPrD afin d'atteindre la qualité des données optimale souhaitée.</p> <p>Les contrôles choisis devraient être formalisés dans un règlement communal et repris dans des directives et procédures.</p>

DES LOGEMENTS SANS HABITANT ATTRIBUÉ

Il ressort des statistiques qu'un nombre important de logements n'ont pas d'habitant attribué (établi ou en séjour) ; il s'agit d'une piste pouvant être investiguée pour s'assurer de la qualité et l'exhaustivité des données contenues dans les registres des habitants ainsi que dans le registre des bâtiments. En effet, si certains écarts entre ces registres s'expliquent et ne remettent pas en cause la qualité des données, cette démarche peut aussi révéler la présence d'habitants qui ne se sont pas annoncés et devraient figurer dans le registre des habitants ou des inexactitudes dans le registre des bâtiments. Les communes ont, grâce à ces informations, la possibilité non seulement d'améliorer la qualité de leurs registres mais aussi d'identifier des impôts et taxes non prélevés puisque les services concernés peuvent, sur la base de ces informations, entreprendre les démarches utiles au recouvrement de recettes manquantes. Par exemple, l'inscription en domicile principal au registre des habitants constitue un indice pour une requête de modification du domicile fiscal à l'ACI (art. 18 LI) ou les services financiers communaux peuvent facturer des taxes de séjour ou de déchets.

Voir chapitre 3.1.2.

Constatation n° 6

L'examen des statistiques fait ressortir un taux élevé de logements sans habitant attribué allant de 55.9 % à 59.7 % pour les deux communes touristiques examinées par la Cour et de 6.4 % à 23.7 % pour les autres communes comprises dans l'audit.

Dans le canton de Vaud, le taux moyen de logements sans habitant attribué est de 14.4 %, et de 15.8 % au niveau national.

(Chiffres 2013, source OFS StatBL)

Risques

- Pertes de recettes fiscales et d'autres recettes communales (taxe sur les déchets, taxe de séjour, etc.)
- Qualité des registres des habitants ou des bâtiments

Recommandation n° 6

Mettre en place les contrôles permettant de s'assurer que les logements sans habitant attribué sont véritablement inoccupés. Les contrôles décidés par les Municipalités devront respecter la loi sur la protection des données.

LE CONTRÔLE DES PERSONNES EN SÉJOUR

Selon l'art. 3 LHR, une personne séjourne dans une commune lorsqu'elle y habite dans un but particulier sans intention d'y vivre durablement, mais pour une durée d'au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année.

Si certaines communes effectuent des contrôles dans le but de vérifier les inscriptions de personnes en séjour, ce n'est pas le cas de la majorité des 15 communes visitées. Or, pour les mêmes raisons que celles décrites sous le point précédent (qualité des registres et intégralité des recettes), ces contrôles peuvent présenter un intérêt non négligeable.

A titre d'exemple, selon une estimation réalisée par le Service des finances de la Commune d'Ecublens, à la suite de contrôles effectués sur des personnes en séjour, un montant de l'ordre de CHF 1.8 mios de recettes fiscales communales et cantonales aurait été récupéré entre 2011 et 2014.⁴⁵

Voir chapitre 3.2.2.

Constatation n° 7
Dans les 15 communes auditées, la Cour a constaté des pratiques différenciées et inégales dans le traitement concernant les personnes enregistrées en séjour. La majorité des communes auditées n'exerce pas de contrôles permettant de vérifier que ces personnes remplissent les conditions pour être inscrites en séjour. Il peut en résulter des inexactitudes dans les registres servant de base, <i>in fine</i> , à la perception d'impôts et de taxes communales.
Risques
<ul style="list-style-type: none"> - Pertes de recettes fiscales et d'autres recettes communales (taxe sur les déchets, taxe de séjour, etc.) - Qualité du registre des habitants
Recommandation n° 7
Mettre en place les contrôles qui permettent aux services compétents des communes de s'assurer qu'il s'agit bien de personnes en séjour. En cas de doutes sur les informations reçues, les dossiers peuvent être transmis à l'ACI qui se détermine sur le domicile fiscal. Les contrôles décidés par les Municipalités devront respecter la loi sur la protection des données.

⁴⁵ Voir annexe V

LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES PAS ASSURÉE

La gestion des registres évolue en direction d'une cyberadministration, avec une intensification du partage des données personnelles. Il est essentiel que ces informations soient traitées dans les limites fixées par les libertés fondamentales que sont la protection de la vie privée et des données personnelles (art. 13 Cst.). Cela signifie que le principe de proportionnalité soit respecté et que les personnes doivent pouvoir vérifier quand et comment leurs renseignements personnels sont utilisés et partagés.

Voir chapitre 3.2.4.

Constatation n° 8

Des cas d'atteinte à la LPrD ont été constatés (données collectées sans base légale, accès excessifs aux registres, communication insuffisante aux habitants,...). Les Municipalités prennent peu de dispositions visant à assurer la protection des données lors de la collecte et du traitement. De manière générale, la plupart des Préposés et collaborateurs des bureaux de CdH méconnaissent ou ont des incertitudes quant aux exigences en matière de protection des données.

Risques

- Non-respect de la LPrD
- Risque d'image, perte de confiance
- Partage d'informations non souhaité par les habitants

Recommandation n° 8

Vérifier, notamment à partir de directives à émettre par le SPOP⁴⁶, que les procédures de travail (données collectées, informations données aux habitants,...) et de gestion des données personnelles (suppression de données inutiles, accès au registre, stockage, communication,...) soient en conformité avec la LPrD.

Former et responsabiliser les Préposés et collaborateurs des bureaux de CdH à la protection des données.

⁴⁶ Voir recommandation n° 1

LA FORMATION DES PRÉPOSÉS ET COLLABORATEURS

Afin d'exécuter la tâche de contrôle des habitants, les Communes ont la responsabilité d'engager le personnel nécessaire et supportent les frais de fonctionnement du bureau, tout en étant soumises à un environnement légal et technique en forte évolution.

La Cour a constaté que les grandes communes ont tendance à disposer d'un environnement plus structuré que les petites et moyennes communes. Cela ne signifie pas que les petites communes n'ont pas une culture de contrôle mais il apparaît qu'elles les formalisent moins (petite équipe et manque de moyens). Les Municipalités ne peuvent dès lors s'assurer que l'ensemble des collaborateurs soient informés régulièrement des contraintes légales et des bonnes pratiques pour gérer le RdH.

Voir chapitres 4.1.1. et 4.1.2.

Constatation n° 9
Alors que les Municipalités délèguent très largement le contrôle des habitants à leur bureau, elles n'exigent pas toutes que le Préposé et les collaborateurs des bureaux de CdH aient un niveau de formation adapté ; les cahiers des charges sont parfois imprécis ou inexistantes.
Risques
<ul style="list-style-type: none"> - Buts du contrôle des habitants non atteints (registre ne contenant pas des données exactes, exhaustives et actuelles, non-respect de la loi) - Responsabilités pas clairement définies
Recommandation n° 9
S'assurer que les connaissances professionnelles, notamment par la formation continue des Préposés et collaborateurs rattachés au contrôle des habitants, soient suffisantes pour qu'ils soient au fait de leurs responsabilités et effectuent cette tâche conformément à la législation et aux bonnes pratiques.

UN MANQUE DE SURVEILLANCE DU CDH PAR LES MUNICIPALITÉS

La Municipalité est tenue d'exercer un contrôle sur tous les services de l'administration communale, dont fait partie le bureau de CdH qui gère des données constituant la base de référence pour diverses tâches communales. Pour ce faire, elle doit avoir préalablement décidé des contrôles à effectuer pour obtenir des données de qualité suffisante permettant l'accomplissement de ces tâches et requérir périodiquement du bureau un retour d'informations.

Voir chapitre 4.1.3.

Constatation n° 10

La Cour a constaté qu'il n'y a globalement pas de réelle supervision ni de suivi de la gestion du registre des habitants et des contrôles effectués par les bureaux de CdH par les Municipalités.

Risques

- Manque de maîtrise de la Municipalité d'une tâche déléguée
- Pas d'identification des éventuels problèmes, par conséquent pas de mesure correctives ni de suivi
- Manque de données pertinentes pour l'accomplissement des tâches de la commune et de l'Etat

Recommandation n° 10

Les Municipalités devraient définir et suivre régulièrement les indicateurs permettant de vérifier que le travail réalisé par leur bureau de CdH et les contrôles effectués répondent à ses attentes et qu'ils respectent les dispositions légales (notamment LCH, LPrD) et les directives.

7. REMARQUES DES ENTITÉS AUDITÉES



Le Chancelier d'Etat

Château cantonal
1014 Lausanne

Cour des Comptes
du Canton de Vaud
11, rue de Langallerie
1014 Lausanne

Lausanne, le 20 octobre 2015

Projet de rapport – *Audit du contrôle des habitants*

Madame la Vice-Présidente de la Cour des comptes,
Monsieur le Vice-Président de la Cour des comptes,

Nous vous savons gré d'avoir donné l'occasion au Conseil d'Etat de se déterminer sur la constatation et la recommandation n° 4 du projet de rapport cité en titre. Ce document et plus spécialement le chapitre en relation avec la coordination des services ont retenu toute son attention et il m'a chargé de vous faire part de sa position.

Concernant les dispositions législatives fondant l'organisation générale du registre des personnes, nous en rappelons le contexte. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler les attributions de compétences découlant des lois fiscales. L'Administration cantonale des impôts (ACI) est l'autorité de taxation et de perception des impôts dus par les personnes physiques, dans la mesure où l'assujettissement découle de la domiciliation des contribuables dans le canton (assujettissement illimité) ou en fonction de la détention d'un immeuble ou de l'exercice d'une activité indépendante tout en étant domicilié hors des frontières cantonales. La loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI - RSV 642.11) est claire sur ce point, les municipalités établissent et tiennent à jour les rôles des contribuables; elles signalent aux autorités de taxation les arrivées, départs et changements de situation des contribuables (art. 171 LI). Ce rappel permet de comprendre la genèse de l'activité de l'ACI en qualité de gestionnaire du Registre Cantonal des Personnes (RCPers), créé afin de répondre à l'exigence de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR - RS 431.02). En effet, dans la mesure où l'ACI connaissait depuis 2006 déjà une communication informatique régulière des mutations enregistrées dans les contrôles communaux des habitants, afin de tenir à jour le rôle cantonal consolidé des contribuables, et un traitement automatisé de ces données, le Conseil d'Etat, dans un souci légitime d'économies partagées et d'efficience, avait désigné l'ACI comme autorité de mise en œuvre de la LHR dans notre canton.

Le Conseil d'Etat relève que les entités concernées collaborent étroitement autour du RCPers notamment au titre de la gestion et la mise en œuvre des évolutions de ce registre, pilotées par un comité de direction qui regroupe des représentants de l'ACI, de la Direction des systèmes d'information (DSI), du Service de la population (SPOP)

Chancellerie d'Etat
www.vd.ch – T + 41 21 316 41 59 – F + 41 21 316 40 33
info.chancellerie@vd.ch

et des communes (Association vaudoise des responsables informatiques communaux - AVRiC et AVDCH), assurant ainsi toute la coordination voulue entre les divers partenaires; des représentants des mêmes milieux se retrouvent également dans les réunions opérationnelles. De plus, des délégués des communes (UCV et AVDCH) participent aux réunions du Comité de pilotage des Registres civils (RCPers et Registre cantonal des entreprises, RCEnt). Il convient de relever que le déploiement des moyens nécessaires à la commande décentralisée (dans les communes) des cartes d'identité (NAVIG) s'est fait de concert entre les entités cantonales (SPOP et ACI).

On constate ainsi que la collaboration entre les services concernés par la tenue du RCPers, et par voie de conséquence des Contrôles communaux des habitants (CdH), s'effectue dans un climat de partage propice à la bonne marche de l'Etat. Cette coopération doit et sera poursuivie dans l'intérêt de toutes les parties. S'agissant des autorités communales, leur engagement ne saurait être remis en question; il convient encore de relever que nombre de communes, soucieuses de l'engagement efficient de leurs moyens financiers souhaitent, ainsi qu'il en va d'ailleurs déjà de petites entités, pouvoir gérer leur CdH à l'aide du RCPers.

Il est vrai que dans des projets à forte composante technique et informatique, qui modifient inmanquablement le travail des CdH, l'implémentation d'un système fonctionnel complexe dicte des choix qui s'écartent parfois de la pratique des préposés. Si l'information n'est jamais sous-estimée, nous reconnaissons que davantage d'interactions avec les professionnels du métier auraient permis de mieux anticiper certains obstacles. Et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle depuis un certain temps, la collaboration a été renforcée afin de mieux tenir compte encore des besoins et des contraintes de tous les partenaires. Comme indiqué plus haut, l'AVDCH et l'AVRiC sont maintenant pleinement intégrés aux différents groupes de travail des registres. La collaboration prend au demeurant une dimension nouvelle depuis la création au sein du SPOP d'une division « communes et nationalité », impliquée dans la coordination entre le contrôle des habitants, l'ACI et la protection des données.

Selon nous, les synergies ne sont clairement pas aussi défailtantes que ce que le projet de rapport laisse entendre. Néanmoins, la recommandation formulée par la Cour des comptes se trouve en phase avec les mesures organisationnelles prises à ce jour et fait écho à la volonté du Conseil d'Etat de mieux impliquer les représentants et professionnels des communes dans les projets qui les concernent et de rendre plus lisible une action concertée des entités cantonales.

L'importance de l'accompagnement au changement ne nous a au demeurant pas échappé. Pour faciliter les changements, plusieurs groupes de travail formels ou informels sont composés au gré des problématiques rencontrées ou remontées, qui associent des représentants du canton et des communes. Un effort particulier est consacré à la rédaction des nouvelles circulaires du SOPO, des formations diverses sont régulièrement mises sur pied. De fait, aujourd'hui, la collaboration avec l'AVDCH facilite la diffusion des bonnes pratiques auprès des préposés au contrôle des habitants.

Le Conseil d'Etat observe par ailleurs que les relations entre le SPOP et le Préposé à la protection des données s'intensifient et ont débouché sur plusieurs actions concertées.

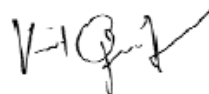
Un élément revêt également de l'importance : la coordination entre services lorsque ceux-ci sont consultés par les communes ; là encore, les services (yc compris le Préposé à la protection des données) ont convenu de redéfinir la pratique afin de mieux faire circuler l'information et délivrer des réponses concertées.

Enfin, nous avons pris note de l'avis de la Cour des comptes selon lequel la DSI devrait prendre un rôle plus marqué dans le contrôle des logiciels communaux, au-delà de son intervention limitée à la certification technique d'un périmètre des applications communales délimité essentiellement par les modifications demandées et financées par le canton. Ce point sera approfondi, en ayant cependant à l'esprit le respect des prérogatives légales des communes et sachant que l'Etat n'a pas à intervenir dans une relation contractuelle de droit privé entre la commune et son fournisseur informatique. L'Etat ne connaît pas le détail des onze logiciels communaux et la DSI ne peut donc pas constituer un interlocuteur privilégié, en mesure d'assurer que les spécificités métiers sont toutes prises en compte. Une piste devrait être explorée plus avant : la désignation d'un « super utilisateur » intercommunal pour chacun des logiciels, appelé à procéder aux validations du métier et à appuyer la rédaction des manuels d'utilisation, l'Etat précisant pour sa part le cadre technique et des services à fournir.

* * *

En conclusion et comme nous l'avons indiqué, si le constat concernant les synergies mériterait des nuances importantes, nous comprenons le sens général de la recommandation et relevons que de multiples actions sont allés et vont exactement dans le sens souhaité.

Nous vous prions de croire, Madame la Vice-Présidente de la Cour des comptes, Monsieur le Vice-Président de la Cour des comptes, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Vincent Grandjean



Stève Maucci
Chef de Service

Avenue de Beaulieu 19
1014 Lausanne

Chef du Service de la population



Cour des comptes
Du Canton de Vaud
Rue Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 13 octobre 2015

Audit du contrôle des habitants, Projet de rapport n° 33

Madame la Vice-Présidente, Monsieur le Vice-Président,

Je me réfère à votre correspondance du 22 septembre dernier et vous remercie pour l'envoi du projet cité en titre.

En préambule, je tiens à relever la pertinence du panel de bureaux communaux audités et la qualité de l'analyse de la documentation fournie. La disponibilité des personnes en charge de l'audit et les contacts que le Service de la population a pu avoir avec la Cour des comptes ont également contribué à faire de ce rapport un outil précieux pour les mois à venir. C'est donc avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance de ce projet de rapport.

Par la présente, je me permets de vous remettre, ci-joint, conformément à votre invitation, les remarques que mon Service entend faire en relation avec le rapport *Audit du contrôle des habitants*.

Je vous remercie par avance de l'attention que vous voudrez bien porter à cette annexe et vous prie de croire, Madame la Vice-Présidente, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Chef du Service de la population

Stève Maucci

Annexe : remarques et observations liées au rapport *Audit du contrôle des habitants*

Service de la population
www.population.vd.ch/ - T 41 21 316 46 70

Remarques et Observations liées au rapport « Audit du Contrôle des habitants »

Des directives insuffisantes

Le Service de la population, ci-après le SPOP, relève de façon globale que le moyen de communication choisi via des circulaires n'est pas toujours adapté à la réalité des besoins du métier. En effet, le nombre élevé de communes à qui s'adressent les circulaires édictées par l'autorité de surveillance et leur disparité ne permet pas de valider la bonne compréhension et mise en application des instructions diffusées. Les circulaires émises fixent le cadre légal dans lequel s'inscrit le travail du bureau communal du Contrôle des habitants (CdH), notamment suite à des changements ou évolutions de lois. Pour répondre à ce besoin de communication plus direct, le SPOP se tient à disposition des Préposés, lors des différentes rencontres régionales des bureaux du CdH pour reprendre les circulaires de l'année. Les points relevés lors de ces rencontres pourraient être compilés et ajoutés en complément à la circulaire correspondante à l'usage de tous les bureaux du CdH. Il est cependant à noter que très peu de remarques ou questions remontent à l'autorité de surveillance.

- *Liste des données devant être collectées par les bureaux du CdH*

Il convient de préciser que les bases légales répertorient les données à collecter existent déjà et sont énumérées aux articles 4 et 9 de la loi vaudoise sur le contrôle des habitants (LCH, RSV 142.01) ainsi qu'à l'article 6 de la loi sur l'harmonisation des registres (LHR, RSV, 431.02) et sont précisées par un catalogue officiel des caractères publié par l'OFS. Cela étant, ces données pourraient faire l'objet d'une check-list à formaliser à l'usage des communes à mettre en relation avec les réponses à la recommandation n°2 (voir ci-après). Par ailleurs, un projet de Manuel est en réflexion, en collaboration étroite avec la Préposée à la protection des données.

- *Qualité des registres, répertoirer les bonnes pratiques dans des directives*

Depuis la création de la Division « Nationalité et Communes » le SPOP a mis en place une procédure de consultation de l'AVDCH dans l'élaboration des circulaires. Ainsi les commentaires, propositions et remarques des préposés sont intégrés dans la définition des directives et des pratiques publiées pour les contrôles des habitants. Des efforts de vulgarisation, de mise en page, de simplification pour la lecture et la compréhension des circulaires ont été apportés et ont déjà reçu un écho très favorable des communes. Le SPOP a également participé à la rédaction et validation du guide du Préposé réalisé par l'AVDCH. Cela étant, le SPOP ne peut que déplorer l'attitude de certains Préposés consistant soit à ne pas prendre connaissance des nouvelles directives, soit à ne pas consulter les informations utiles publiées sur Geststar-com comme les évolutions liées à l'activité de leur métier. C'est d'autant plus regrettable que la fonction de Préposé vit une « révolution » permanente depuis quelques années. En effet, les connaissances métier ont été et continueront d'être de plus en plus spécifiques et complexes au regard des changements importants et constants de l'évolution du cadre légal en droit migratoire ainsi qu'en droit des personnes (nouveau droit de la protection de l'adulte et l'enfant, curatelles, autorité parentale, enregistrement des noms des ressortissants). On remarque également de plus en plus d'interventions de la part du législatif. En effet, le Grand Conseil s'est proposé ou se propose de modifier des dispositions légales cantonales. Au niveau informatique et gestion des registres, ce sont tant les projets fédéraux (LHR, communications électroniques des

événements d'état civil, E-déménagement) que les nouvelles applications informatiques cantonales et fédérales dite de «Cyberadministration, Navig, ATI) qui transforment l'activité du CdH. Ces transformations ont des impacts concrets sur l'organisation des bureaux du CdH et sur la pratique métier proprement dite. Ce constat amène le SPOP à réfléchir de façon plus globale sur la formation continue des Préposés au CdH. Un Préposé qui ne prendrait pas connaissance des circulaires du SPOP et/ou qui ne participerait pas aux formations données par le SPOP ou exposés donnés lors des Régionales organisées par l'AVDCH risquerait de se trouver ensuite rapidement face à des difficultés dans l'accomplissement de ses tâches ou mettre en place des pratiques propres en réponse à ses besoins particuliers. Le risque d'inégalité de traitement entre administrés qui pourrait en découler est pris en considération sous les remarques faites à la recommandation n°3 (voir ci-après).

- *Formaliser les différents contrôles et utiliser un règlement-type communal sur la protection des données personnelles*

Le SPOP se tient prêt à collaborer avec tout bureau du CdH qui souhaiterait mettre en application cette recommandation.

Des formulaires non conformes et non standardisés.

De manière générale, le SPOP souscrit aux remarques de la Cour des comptes sur la conformité et la standardisation de ses formulaires. Il a pris note des recommandations formulées dans le rapport, s'agissant en particulier des formulaires d'annonce d'arrivée et de départ.

Concernant le formulaire standard d'arrivée d'un habitant dans une commune vaudoise, une mise à jour est d'ores et déjà prévue pour tenir compte des remarques de la Préposée à la protection des données et pour l'adapter aux nouvelles dispositions effectives et à venir du cadre normatif (postulat Chapalay et postulat Uffer notamment). Dès l'adoption formelle de ce dernier par le Conseil d'Etat, les bureaux du CdH recevront une nouvelle version établie par le SPOP en collaboration avec l'AVDCH.

Le nouveau modèle sera délivré aux communes avec l'instruction de l'utiliser tel que défini par le SPOP en sa qualité d'autorité de surveillance des contrôles des habitants. Des vérifications seront régulièrement menées, également sur les formulaires proposés en ligne.

Pour le formulaire de départ, un groupe de travail réunissant des représentants des communes et du SPOP vient de passer en revue et adapter les annonces et attestations de départ, ainsi que les attestations d'établissement et de séjour. Elles seront prochainement diffusées auprès de l'ensemble des communes avec pour instruction une utilisation exclusive.

Par ailleurs, le SPOP a décidé de mettre à disposition des bureaux du CdH des modèles de lettre-type, comme par exemple : l'inscription d'office au registre du CdH après sommation, afin de les inciter à user des possibilités légales offertes pour accomplir leur tâche.

Une surveillance à mettre en pratique.

Le SPOP se rend plusieurs fois par année dans des communes du canton, pour visiter les contrôles des habitants, veiller au bon fonctionnement des échanges entre les acteurs concernés et identifier les différents problèmes rencontrés ou potentiels.

Jusqu'ici, le SPOP a privilégié une approche concertée avec les Préposés au CdH, pour favoriser instructions et modes de faire en cohérence avec la réalité du terrain et la diversité des tailles et problématiques des communes.

Le besoin de cadrer les prestations et activités des contrôles des habitants donne lieu à la rédaction de circulaires et directives, qui sont travaillées en amont avec des représentants des communes et du comité de l'AVDCH. De cette façon, les instructions ont plus d'impact auprès des collaborateurs des communes, car elles sont en meilleure corrélation avec leur pratique quotidienne et donc appliquées. C'est cette collaboration nécessaire et utile que le SPOP s'est attelé à développer ces dernières années en particulier.

Désormais et comme le recommande la Cour des comptes, le SPOP assumera une surveillance plus directe et étroite de l'activité des bureaux du CdH et développera à cet égard des outils adaptés de suivi et de contrôle. Comme proposé dans le rapport d'audit, le SPOP mandatara également les Préfets à certaines occasions pour le seconder dans cette tâche.

Par ailleurs, le SPOP entend toujours garder son rôle de partenaire pour les bureaux du CdH et rappellera régulièrement ces derniers à se manifester en cas de doute ou lors de la mise en application de nouvelles pratiques à l'échelon du bureau communal.

COMMUNE DE COSSONAY



MUNICIPALITÉ

Administration communale

Rue Neuve 1 - Case postale 86
1304 Cossonay
Tél. 021 863 22 00 - Fax 021 863 22 12
www.cossonay.ch



Cour des comptes
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Cossonay, le 19 octobre 2015/fac

Projet de rapport – Audit du contrôle des habitants – Remarques et réponses

Madame, Monsieur,

Nous accusons réception du projet de rapport cité en titre et vous en remercions.

La lecture de ce document nous amène à vous faire part des remarques suivantes :

- Au sujet des logements vacants et de l'écart existant entre les chiffres annoncés par les communes et la statistique du SCRIS, nous pensons que ces dernières ne reflètent pas la réalité puisqu'elles donnent un résultat figé alors que la situation évolue sans cesse. Les communes annoncent certainement des chiffres approximatifs puisqu'il paraît difficile de contacter tous les propriétaires et gérances à un moment précis. Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la pertinence de cette statistique du SCRIS.

Quant au nombre de logements non attribués (absence de numéro Egid et Ewid), il sera possible de le réduire par un contrôle systématique des départs et arrivées en parallèle de la liste d'erreurs générées à travers les transferts prévus dans le cadre de la LHR.

- Un double contrôle des informations saisies dans le programme du CH serait une piste pour réduire le nombre d'erreurs. Cependant, cette procédure équivaldrait pratiquement à doubler le temps de travail des collaborateurs, mesure qui semble peu réalisable, principalement dans les petites communes où le/la Préposé(e) fonctionne souvent seul(e).
- En ce qui concerne un accès aux données réduit pour les autres collaborateurs que ceux du CH, cette mesure légale nous semble peu applicable car le travail de l'administration s'en trouverait ralenti. Les collaborateurs sont tous soumis au secret professionnel et il semblerait plus simple de disposer d'un processus rendant le personnel attentif à la sensibilité des données utilisées ou transmises.

./.

Par ailleurs, certains services de l'administration, autres que le CH de la Commune, ont besoin de disposer des données du registre des habitants (type ACI, ACAS, etc) et nous ne sommes pas toujours en mesure de leur refuser ces accès, notamment pour qu'ils puissent assurer un service de qualité aux citoyens qui font appel à leurs services. Tout au plus ces accès sont-ils limités à certaines données ou à leur consultation (sans modifications), mesures qui sont déjà appliquées au sein de notre Commune.

- Le rapport relève que le collaborateur qui tient le CH ne devrait pas être celui qui traite les questions liées à l'ACI. Cette remarque est pertinente. Cependant, elle n'est pas toujours applicable en raison du dimensionnement de la Commune et du personnel disponible. A ce sujet, il serait intéressant de définir le champ de compétences exact du Préposé au CH qui dispose déjà d'autres informations très sensibles.

En parallèle, nous vous faisons part des informations suivantes :

- Le contrôle des personnes en séjour n'est pas effectué à Cossonay. Ce dossier sera traité par la Préposée courant 2016.
- Les formulaires du CH ne sont pas uniformisés à l'heure actuelle. Ce dossier sera traité par la Préposée entre 2016 et 2017.
- Alors qu'il est prévu un grand développement de la cyberadministration de l'Etat de Vaud, le guichet virtuel en place à Cossonay n'est pas beaucoup utilisé par la population. Une information à ce sujet sera abordée dans un prochain tout-ménage du Journal de Cossonay.

La Municipalité a pris bonne note des différentes recommandations et a notamment décidé de recevoir une à deux fois par année la Préposée au CH afin que celle-ci dresse un état de la situation de son service. En outre, un suivi régulier est déjà en place actuellement entre la Préposée et la Soussignée de droite qui informe la Municipalité au besoin.

Nous vous souhaitons bonne réception de ces lignes et vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic		La Secrétaire
		
G. Rime		T. Zito

Copie : Office de la population, Mme Nathalie Martin



L a u s a n n e

Cour des comptes
Madame Eliane Rey
Monsieur Frédéric Grognuz
Vice-présidents
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 12 octobre 2015
F.6/56 – ajm – SIPP

Projet de rapport – audit du contrôle des habitants

Madame et Monsieur les Vice-présidents,

En préambule, nous tenons à saluer l'excellent état d'esprit de collaboration qui a prévalu lors des rencontres entre votre Cour et les différents représentants du Service du contrôle des habitants (CH), de son chef de service, M. Dominique Monod et de M. Marc Vuilleumier, conseiller municipal, directeur des Sports, de l'intégration et de la protection de la population.

Le projet de rapport d'audit témoigne, de manière générale, d'un travail d'analyse effectué de manière objective et méthodique, rendu complexe par les nombreuses évolutions intervenues ces dernières années dans ce domaine d'activité.

Toutefois, la portée générale des recommandations de la Cour (page 20, 1^{er} §) laisse malheureusement entendre que la globalité des constats concerne toutes les communes vaudoises, et plus particulièrement les quinze communes auditées, dont Lausanne. Ceci quand bien même, lors de la séance de restitution du 6 juin dernier, le CH de Lausanne et son directeur ont pu être rassurés oralement sur la maîtrise globale et la qualité de sa gestion. Il n'en demeure pas moins que les lecteurs de votre rapport ne pourront, hélas, pas faire la distinction des différents niveaux de qualité pouvant exister parmi les communes vaudoises.

Cela étant, et convaincue de l'excellent travail fourni par l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de son Service du contrôle des habitants, la Municipalité de Lausanne se permet néanmoins d'apporter quelques éléments complémentaires.

Axe 1 – Tenue des registres

La Municipalité de Lausanne souhaite mettre en exergue l'étude entreprise, en 2013, par l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui conclut (page 11 du rapport) que « L'enquête de

Municipalité de Lausanne

Secrétariat municipal
place de la Palud 2
case postale 6904
CH-1002 Lausanne
tél. ++41 21 315 22 15
fax ++41 21 315 20 03
municipalite@lausanne.ch



qualité de 2013 montre que, **de manière générale, le contenu des registres est de très bonne qualité...** ». Il convient ici de relever que ces résultats sont antérieurs à l'introduction de l'automatisation du transfert des informations (ATI).

3.1.1. Facilitation de l'annonce (page 21, ss.)

Ainsi que la Cour le constate, si le développement de la cyberadministration est un élément-clé pour faciliter l'annonce par les habitants, il n'est toutefois pour l'heure pas encore très avancé. Il s'agit ici de rappeler que le manque de coordination entre la Confédération et les Cantons en est, pour l'essentiel, à l'origine. Ainsi, le projet le plus abouti, mais avorté au final, à savoir celui initié par le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), a nécessité de mettre à disposition de nombreuses ressources en personnel. Dans ces conditions, et consciente que la cyberadministration ne peut, en Suisse, se développer que par une approche globale au niveau fédéral, il serait illusoire et contre-productif de développer des solutions communales qui, avec la volonté cantonale de centraliser le traitement des données personnelles de ses habitants, ne survivraient pas aux exigences de l'Etat.

3.2.1. Origine des informations (page 25, ss.)

La mise en œuvre de l'ATI, pour laquelle nous rappelons que les préposés aux contrôles des habitants n'ont pas été consultés lors de l'élaboration du projet alors même qu'ils en sont les principaux acteurs, n'apporte pas (encore ?) les avantages énoncés, notamment en ce qui concerne les nouveaux processus d'enregistrements des annonces d'état civil. Si, en évitant une double saisie, la qualité des données est préservée, cela se fait parfois au détriment de la rapidité de communication des mutations, par exemple en matière de naturalisations facilitées, lorsque ces dernières ne sont tout simplement pas communiquées, empêchant parfois les administrés de recevoir les documents d'identité attendus dans un délai raisonnable.

3.2.2. Enregistrement des données reçues (page 28 et ss.)

Concernant la prétendue simplification apportée par la modification de l'article 8, al. 4 LCH qui dispense les habitants déjà enregistrés dans le RCPers de produire les pièces de légitimation habituelles, il convient de mettre en perspective le fait que cela ne concerne, bien entendu, que la population résidant sur le territoire vaudois, impliquant de fait **un traitement différent entre administrés** selon que l'on emménage en provenance d'une commune vaudoise ou extra-cantonale. Par ailleurs, la qualité du RCPers n'est pas encore optimale et des documents de légitimation sont malgré tout requis en cas d'erreur.

Outre le fait que les praticiens n'ont pas été associés à la réflexion ayant conduit à la modification de la LCH, il faut aussi relever que les communes n'ont pas été informées de ce changement par les Autorités cantonales, encore moins renseignées sur les modalités d'application. Par ailleurs, et sur un plan pratique, cette nouveauté, pour une ville comme Lausanne, est contreproductive dès lors qu'elle nécessite de revoir certains processus rationnels mis en place antérieurement.

Enfin, cela fait maintenant près de dix ans que les associations professionnelles dans le domaine du contrôle des habitants demandent un accès à Infostar, la base de données fédérale de l'état civil, afin de pouvoir vérifier les données à la source, pour **tous** les administrés et pas seulement ceux résidant sur sol vaudois... Il convient également de savoir que 3'889 demandes de corrections de données impactant le RCPers sont encore pendantes dans les services de l'Etat. Il est donc prématuré, aujourd'hui, de s'appuyer sur un texte légal introduit avant même de connaître la qualité des données d'un instrument devenu, pour certains, un registre de référence alors même qu'il est dépourvu de foi publique (page 38, note de bas de page).

3.2.4. Respect de la protection des données

De manière générale, la Municipalité de Lausanne est très attentive au respect des droits fondamentaux de ses administrés. Toutefois, il convient de relever que l'inflation constante de dispositions légales régissant différents domaines et reprenant quasiment systématiquement une



mention que les Cantons et les Communes sont tenues de fournir à tel ou tel organisme, gratuitement, les renseignements et pièces nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, ne simplifient pas le processus et la maîtrise de la protection des données. Par ailleurs, la LPrD demeure un texte fortement conceptuel, à des années lumières d'une application pragmatique et quotidienne.

Une donnée aussi fondamentalement sensible que l'appartenance religieuse devrait, quant à elle, faire l'objet d'un traitement centralisé au niveau cantonal, afin de limiter les risques, ce d'autant que cette information ne présente pas une réelle valeur ajoutée au niveau communal.

3.3. RCPers devenu registre de référence

La Municipalité de Lausanne déplore, ainsi qu'elle l'avait signalé en son temps, l'approche unique et si particulière de l'Etat de Vaud de vouloir inverser les flux de communication de données. Quand bien même il est encore prématuré de tirer un bilan de cette évolution, la Municipalité regrette que l'avis des personnes impactées n'ait pas été sollicité et que l'ACI et la DSI aient choisi l'option de transmettre le cahier des charges informatiques directement aux fournisseurs informatiques, sans en référer aux Municipalités.

Les divergences importantes, tant en nombre que sur le fond, se faisant jour lorsqu'il s'agit de déterminer l'identité exacte des ressortissants étrangers augmentent encore les difficultés de composer avec un registre cantonal centralisé, privilégiant une mise à jour de ses données via les systèmes UPI et Symic, au détriment des enregistrements émanant des CH.

Constatation n° 5

La Municipalité de Lausanne estime ne pas être concernée par cette remarque. Disposant de procédures automatisées pour le suivi d'annonces et d'un bureau des enquêtes chargé de veiller à ce que les administrés négligents ou récalcitrants remplissent leurs obligations, la Municipalité ne peut raisonnablement pas intensifier ses contrôles sans mettre en œuvre des moyens disproportionnés. Une réflexion sera toutefois menée pour améliorer, si tant est que cela soit encore possible, les procédures existantes.

Constatation n° 6

Avec un taux de logements sans habitant attribué de 10%, soit largement au-dessous des moyennes vaudoise et suisse, la Municipalité de Lausanne estime que, tenant compte des écarts temporels inévitables en matière d'annonces, la gestion actuelle du registre des habitants et le traitement des différentes annonces d'emménagements est suffisante, si l'on entend ne pas engager de moyens financiers supplémentaires importants pour, de temps à autre, débusquer quelques dizaines d'étudiants non inscrits, par exemple. La Municipalité se réjouit toutefois de connaître l'analyse des chiffres lausannois par Statistique Vaud et examinera, à son tour, le rapport coût/bénéfice d'une évolution de cette prise en charge.

Constatation n° 7

Le contrôle de l'assujettissement des administrés (détermination du for fiscal) est du ressort du Service financier de la Ville qui dispose de ressources dédiées, tout ou en partie, à cette tâche permettant, chaque année, de « gagner » des contribuables supplémentaires. Cette activité, menée en collaboration avec le CH, a largement fait ses preuves.

Constatation n° 8

La Municipalité de Lausanne se réjouit de savoir que son Service du contrôle des habitants pourra disposer de directives émanant du SPOP en matière de protection des données personnelles. Ces directives ne devront pas oublier que l'application des dispositions aura une répercussion quotidienne sur les activités du CH, dont il faudra tenir compte en termes financiers et mesurer l'impact sur le fonctionnement de l'administration en règle générale. Par ailleurs, un contrôle intensif au niveau communal ne servirait à rien si le RCPers applique des règles différentes, vu que l'ATI, à ce jour et à notre connaissance, ne fait nullement référence



aux procédures de communication des opérations de mise ou levée de confidentialité des données personnelles.

Constatation n° 9

Aucun commentaire.

Constatation n° 10

Les séances hebdomadaires « conseiller municipal – chefs de service » permettent au directeur de se tenir régulièrement informé. Par ailleurs, il convient d'admettre que le principal canal du bon fonctionnement du CH reste la qualité des données et les réactions éventuelles des administrés et des différents services administratifs consommateurs de données, qui ne manquent pas d'intervenir en cas de problème. Une réflexion sera néanmoins engagée avec le CH afin de définir une évolution de la surveillance à mettre en place et d'en estimer le coût.

Conclusion

Consciente du besoin de disposer de données fiables pour l'ensemble des acteurs concernés, la Municipalité de Lausanne tient à relever la qualité du travail fourni par son Service du contrôle des habitants compte tenu de la croissance démographique, laquelle exerce une pression continue pour trouver les mesures de rationalisation nécessaires permettant de maintenir le niveau des charges financières à un niveau acceptable. Il convient également de constater que l'activité du CH a constamment évolué ces dernières années sans que des mesures d'accompagnements suffisantes soient prises par les Autorités cantonales, voire fédérales. Les différentes modifications législatives successives en matière de droit matrimonial, en droit des étrangers (Accord sur la libre circulation des personnes), la mise en œuvre de la LHR, la nouvelle législation en matière d'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant, etc., sont autant de dispositions venant s'ajouter au traitement usuel des données du CH et pour lesquelles les bureaux communaux sont contraints de s'adapter, sans toutefois pouvoir disposer de l'aide et du soutien nécessaires.

Espérant que ces quelques réflexions permettront d'orienter le lecteur de votre rapport, nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Vice-présidents, nos salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité :

La vice-syndique
Florence Germond

La secrétaire adjointe
Sylvie Ecklin



COMMUNE DE LUTRY
MUNICIPALITÉ

Affaire traitée par:
Georges Croisier
Service AGF
Tél. 021 796 2144
georges.croisier@lutry.ch

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Nom: V/réf : FG/pge

Virt:

Lutry, le 13 octobre 2015

Audit du contrôle des habitants – Projet de rapport

Madame la Vice-Présidente, Monsieur le Vice-Président,

Nous revenons à l'audit du Contrôle des habitants de Lutry, à la séance de restitution du 30 juin dernier et à votre projet de rapport du 18 septembre 2015.

Nous vous remercions de nous avoir transmis ce document très exhaustif lequel ne suscite aucune remarque ou complément de notre part.

Dans les recommandations à l'intention des Municipalités, nous avons relevé votre souhait de la mise en place d'un contrôle interne portant sur la qualité et l'intégralité des données transmises au canton. Nous allons y donner suite.

Une attention toute particulière est demandée pour le contrôle des logements non attribués et des citoyens en séjour. Nous avons l'avantage de vous informer que lesdites mesures font partie de la pratique habituelle du Contrôle des habitants, ainsi que vous avez pu le constater lors de l'audit. Ce resserrage des contrôles commence à porter ses fruits.

Nous apportons également soin à la formation permanente de nos collaboratrices et collaborateurs afin d'assurer un service irréprochable à nos administrés et de répondre aux exigences cantonales de plus en plus pointues.

C'est avec intérêt que nous attendons la publication, courant du mois de novembre, de votre rapport final.



COMMUNE DE
MONTREUX

COUR DES COMPTES
Rue de Langallerie 11
1014 LAUSANNE

Montreux, le 9 octobre 2015/ORa/sc
ag@montreux.ch

M U N I C I P A L I T É

Projet de rapport – audit du contrôle des habitants

Madame et Monsieur les vice-présidents de la Cour des Comptes,

Faisant suite à votre courrier daté du 22 septembre 2015, impartissant aux entités auditées un délai au mercredi 14 octobre 2015 pour formuler d'éventuelles remarques, la Municipalité de Montreux a l'honneur, dans le délai prescrit, de vous faire part de ce qui suit :

- 1) Nous prenons acte du projet de rapport, fort bien structuré, qui fait suite aux investigations menées et aux entretiens que nous avons eus avec Monsieur Frédéric Grognez, vice-président de la Cour, et Madame Patricia Girardbille, cheffe de mandats d'audit.
- 2) Nous relevons que le rapport est formulé en des termes généraux et que, s'agissant des 15 communes dont les contrôles des habitants ont été audités, il n'y a pas de recommandations spécifiques par rapport à l'une ou l'autre d'entre elles. En particulier, pour ce qui nous concerne directement, il n'y a pas de constats ou de remarques particuliers pour la Commune de Montreux et son office la population.
- 3) Si nous n'avons pas la compétence de nous prononcer sur les recommandations adressées au service de la population (SPOP) et aux autorités cantonales, nous relevons une série d'observations et de recommandations adressées à ces entités. Nous laissons le soin aux autorités cantonales de mettre en place les procédures recommandées par la Cour des Comptes et de dégager les ressources nécessaires pour ce faire.
- 4) S'agissant plus spécifiquement des contrôles des habitants, nous sommes, sur un plan général, surpris qu'ils apparaissent par trop comme des « électrons libres », agissant comme bon leur semble, sans contrôle, que cela soit par le SPOP ou par la municipalité dont dépend le contrôle des habitants. Cela alors qu'il y a des législations fédérale et cantonale tout à fait claires ; sur le plan particulier que nous connaissons, celui de la Commune de Montreux, nous tenons à relever que tant la Municipalité que le chef de

GRAND-RUE 73
1820 MONTREUX
TEL 021/962 77 77
FAX 021/962 77 89
CCP 18-465-1

service dont dépend notre office la population ont des contacts réguliers avec le préposé et ses collaborateurs et exercent un contrôle actif sur le fonctionnement de l'office.

- 5) Nous tenons en outre à souligner que, la Commune de Montreux accueillant de très nombreux étudiants étrangers en séjour, elle a mis en place des procédures pour faire face à ces afflux saisonniers, ce par le biais d'une cyberadministration. D'ailleurs, la collaboration avec le SPOP est bonne et très régulière, tant par rapport à cette caractéristique spécifique de Montreux que sur un plan plus général.
- 6) La Commune de Montreux travaille, de manière transversale (collaboration entre l'office de la population, le service de l'urbanisme, le service des finances par la taxe de séjour et l'administration générale) pour faire face à la problématique des logements sans habitant attribué. Elle effectue aussi ce travail de manière transversale pour le contrôle des personnes en séjour, notamment s'agissant de la détermination du domicile fiscal ; pour cette dernière activité, la collaboration avec l'administration cantonale des impôts (ACI) est instaurée et effective. On relèvera en particulier que l'office la population de Montreux a, pour ces questions comme pour d'autres missions données par la loi, recours à l'activité d'un enquêteur, rattaché à l'office.
- 7) Il va de soi, pour conclure, que si la Cour des Comptes a constaté, s'agissant de la Commune de Montreux, des éléments pertinents qui ne figurent pas dans le rapport et qui seraient utiles au bon fonctionnement de notre administration communale, nous sommes à disposition pour les évoquer et pour mettre en œuvre tout ce qui pourrait améliorer le fonctionnement de notre office de la population.

Vous remerciant de l'attention prêtée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame et Monsieur les vice-présidents de la Cour des Comptes, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le Syndic  La Secrétaire adjointe 

L. Wehrli  C. Millasson

The official seal of the Municipality of Montreux is circular, featuring a central shield with a crown on top. The shield is divided into four quadrants, with a cross in the center. The words 'LIBERTÉ ET PATRIE' are inscribed on a banner across the shield. The outer ring of the seal contains the text 'MUNICIPALITÉ DE MONTREUX'.



Audit du Contrôle des habitants
Amevet Philippe

A :
'info.cour-des-comptes@vd.ch'
14.10.2015 11:44

Cc :
Clerc Jean-Michel, Vigolo Pierre, Favre Raymonde
Masquer les détails

De : Amevet Philippe <Philippe.Amevet@ollon.ch>
A : "info.cour-des-comptes@vd.ch" <info.cour-des-comptes@vd.ch>
Cc : Clerc Jean-Michel <Jean-Michel.Clerc@ollon.ch>, Vigolo Pierre
<Pierre.Vigolo@ollon.ch>, Favre Raymonde <Raymonde.Favre@ollon.ch>
Historique : Ce message a été transféré.

Madame la Vice-Présidente,
Monsieur le Vice-Président,

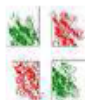
Référence est faite à votre envoi du 22 septembre écoulé dont le contenu et ses annexes ont retenu la meilleure attention de la Municipalité, plus particulièrement celle de M. Jean-Michel CLERC, Municipal en charge de l'Office de la population d'Ollon-Villars.

Tout en vous remerciant de votre envoi et dans le délai à ce jour qui nous était imparti, nous tenons à vous informer que nous avons voué une attention toute particulière aux recommandations émises à l'intention des municipalités.

Nous attendons dès lors avec intérêt de la version finale de votre audit et ne manquerons pas de nous pencher sur l'élaboration d'un règlement communal qui tienne compte notamment de la Loi sur la protection des données, des procédures de travail de nos collaborateurs et de leur formation professionnelle.

Par ailleurs, nous serions intéressés à ce que vous détailliez la recommandation n° 10, soit celle de définir des indicateurs d'activité des CdH communaux.

En vous remerciant de prendre note de ce qui précède, nous vous adressons, Madame la Vice-Présidente, Monsieur le Vice-Président, nos salutations distinguées.



Philippe **AMEVET**
Secrétaire municipal
Place du Cotterd 1 – Case Postale 64
1867 **OLLON**

Tél. 024/499.01.03
Fax. 024/499.01.09

www.ollon.ch



Cour des comptes
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

N/réf. 1015/620/SW/cm
(no à rappeler dans toute correspondance)

Payerne, le 27 octobre 2015

Audit du contrôle des habitants dans le canton de Vaud

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu votre envoi du 22 septembre concernant le sujet cité en titre et vous en remercions.

Nous nous permettons de vous faire part ci-après de nos déterminations :

- En préambule, nous nous permettons de vous communiquer que nous aurions souhaité que la Cour des Comptes travaille non seulement sur les aspects financiers mais aussi sur la problématique de la police des étrangers.
- A la question des logements sans habitant attribué, nous constatons que Payerne est en dessous de la moyenne cantonale. Cette question dresse un constat que nous pouvons appliquer à l'ensemble des communes du canton, mais ne saurait traduire une négligence des offices communaux qui travaillent selon les ressources humaines à disposition.
- Le formulaire d'annonce d'arrivée utilisé par la Commune de Payerne est le formulaire standard délivré par l'Etat de Vaud. Le nouvel arrivant contrôle et signe sa feuille d'arrivée, attestant ainsi l'exactitude des données collectées.
- Selon un constat général dressé par l'AVDCH, le RCPers ne donne pas toutes les garanties de fiabilité à l'heure actuelle, c'est pourquoi Payerne a décidé de poursuivre la collecte des données au guichet et ce jusqu'à nouvel avis.
- La cyberadministration prônée par la Confédération fait craindre à la Municipalité toutes sortes de dérives à terme (fausses informations, tricherie).
- La Municipalité a pris bonne note de l'ensemble des remarques formulées par cet audit. Dès lors, les mesures nécessaires à leur mise en œuvre seront entreprises.

Tout en restant à votre disposition pour tout complément d'information que vous pourriez souhaiter, nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos salutations distinguées.

La Syndique :

C. Lüscher Brocard

AU NOM DE LA MUNICIPALITE



Le Secrétaire :

S. Wicht

Copie va à : Mme la Syndique et MM les Municipaux
M. Laurent Cosendai, service à la population

ANNEXES

Annexe I : Liste des caractères	84
Annexe II : Etablissement, séjour et domicile	85
Annexe III : Catégories de ménages	86
Annexe IV : Catégories de logements.....	87
Annexe V : Impôts récupérés du fait de l’assujettissement des personnes en séjour – estimation faite par la Commune d’Ecublens	88
Annexe VI : La Cour des comptes en bref.....	89

ANNEXE I : LISTE DES CARACTÈRES

Groupe	Caractère	LHR	LCH
Numéro d'assuré	Numéro d'assuré LAVS	art. 6 let. a	art. 4 al. 1 let. a
Identité	Nom officiel et autres noms enregistrés à l'état civil	art. 6 let. e	art. 4 al. 1 let. b
	Totalité des prénoms dans l'ordre exact	art. 6 let. f	art. 4 al. 1 let. b
	Date et lieu de naissance	art. 6 let. h	art. 4 al. 1 let. b
	Filiation (noms et prénoms du père et de la mère)	-	art. 4 al. 1 let. b
	Lieux d'origine	art. 6 let. i	art. 4 al. 1 let. b
	Sexe	art. 6 let. j	art. 4 al. 1 let. b
Adresse de résidence (et postale)	Etablissement ou séjour dans la commune	art. 6 let. o	art. 4 al. 1 let. k
	Commune d'établissement ou commune de séjour	art. 6 let. b et p	art. 4 al. 1 let. l art. 9 al. 2
	Adresse (y compris le numéro de logement s'il existe, le numéro postal d'acheminement et le lieu)	art. 6 let. g	art. 4 al. 1 let. c
Etat civil	Etat civil et date d'état civil	art. 6 let. k	art. 4 al. 1 let. d
Appartenance à une communauté religieuse reconnue	Religion	art. 6 let. l	art. 4 al. 1 let. e
Nationalité	Nationalité	art. 6 let. m	art. 4 al. 1 let. f
Type d'autorisation pour étrangers	Type d'autorisation pour étrangers, si la personne est de nationalité étrangère	art. 6 let. n	art. 4 al. 1 let. g
Composition du ménage	Identité du conjoint ou du partenaire enregistré et des enfants mineurs faisant ménage commun avec lui	-	art. 4 al. 1 let. h
Arrivée	Date d'arrivée dans la commune	art. 6 let. q	art. 4 al. 1 let. i
	Lieu de résidence précédent	art. 6 let. q	art. 4 al. 1 let. j
Déménagement dans la commune	Date de déménagement dans la commune	art. 6 let. s	Art. 5 al. 1
Départ	Date de départ dans la commune	art. 6 let. r	art. 6 al. 1
	Lieu de résidence suivant	art. 6 let. r	art. 6 al. 1
Autres lieux de résidence	Autres lieux de résidence	-	art. 4 al. 1 let. j
Employeur	Nom et adresse de l'employeur ou lieu de travail	-	art. 4 al. 1 let. m
Bâtiment	EGID	art. 6 let. c	art. 9 al. 1 let. c
Logement	EWID	art. 6 let. d	art. 4 al. 1 let. c art. 9 al. 1 let. d
	Numéro du ménage dont la personne est membre	art. 6 let. d	art. 9 al. 1 let. d
	Catégorie de ménage	art. 6 let. d	art. 9 al. 1 let. d
Droit de vote et d'éligibilité	Droit de vote et d'éligibilité au niveau fédéral, cantonal et communal	art. 6 let. t	art. 9 al. 1 let. e
Décès	Date de décès	art. 6 let. u	art. 9 al. 1 let. f
Autres caractères	Seulement si une base légale l'autorise ou une tâche publique l'exige (art. 5 LPRD).	art. 7 (conformément au Catalogue officiel OFS s'ils y figurent)	-

ANNEXE II : ÉTABLISSEMENT, SÉJOUR ET DOMICILE

Un arrêt du Tribunal cantonal précise la différence entre les notions d'établissement, de séjour et de domicile⁴⁷ :

« **Le rôle du contrôle des habitants est de localiser la population.** Afin de fournir aux administrations cantonales et communales les renseignements dont elles ont besoin pour accomplir certaines tâches, il enregistre les personnes qui résident durablement sur le territoire communal, en précisant si elles y sont « établies » ou « en séjour ». Bien qu'on ait souvent tendance à confondre ces termes, **le domicile ne s'identifie pas à l'établissement ou au séjour.** Alors que le premier est un lien territorial qui a des conséquences juridiques particulières sur le statut d'une personne, les seconds sont des notions de police, et plus précisément de cette partie de la police qui traite de la résidence des personnes. Ils désignent la résidence policièrement régulière d'une personne en un certain lieu (Aubert, Droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, pp 69-700, nos 1964 à 1966).

Si le domicile, d'une part, l'établissement et le séjour, de l'autre, sont en rapport étroit, ils ne coïncident pas nécessairement (ibid.). **Le domicile lui-même peut répondre à des définitions différentes selon les domaines juridiques qui lui attachent des conséquences (domicile civil, fiscal politique, d'assistance, etc.).** La constatation, par une inscription au contrôle des habitants, qu'une personne est établie quelque part ne fixe donc pas, à elle seule, l'un de ces domiciles. Elle constitue tout au plus un **indice** pour la détermination de ceux-ci (ATF 102 IV 162 = JdT 1977 IV 108; RDAF 1984 p. 497). Il est toujours possible de prouver, dans une procédure civile ou administrative, que son domicile n'est pas au lieu où on est considéré comme établi (GE.2005.0047 précité et les références). Inversement il est possible de conserver son domicile en un certain lieu, alors qu'on n'y réside plus (v. art. 24 CC ; GE.2008.0087 précité). »

⁴⁷ Arrêt du Tribunal cantonal du Canton de Vaud, N° affaire GE.2013.0172, Autorité TA, 25.07.2014, récupéré le 30.07.2015 de http://www.jurisprudence.vd.ch/scripts/nph-omniscgi.exe?OmnisPlatform=WINDOWS&WebServerUrl=www.jurisprudence.vd.ch&WebServerScript=/scripts/nph-omniscgi.exe&OmnisLibrary=JURISWEB&OmnisClass=rtFindinfoWebHtmlService&OmnisServer=7001&Parametername=WWW_V4&Schema=VD_TA_WEB&Source=search.fiw&Aufruf=getMarkupDocument&cSprache=FRE&nF30_KEY=170284&W10_KEY=717840&nTrefferzeile=4&Template=search/standard/results/document.fiw

ANNEXE III : CATÉGORIES DE MÉNAGES

Ménages administratifs	<p>Ménages fictifs constitués pour des raisons principalement statistiques. Ils comprennent d'une part les personnes déclarées dans la commune d'annonce de manière uniquement formelle sans y habiter (p. ex. personnes vivant dans un home pour personnes âgées situé dans une autre commune), d'autre part les personnes sans domicile fixe (p. ex. les sans-abri).</p> <p>Il n'existe qu'un ménage administratif par commune.</p>
Ménages collectifs	<p>Groupes de personnes vivant dans une collectivité.</p> <p>Ces ménages comprennent, selon l'Ordonnance sur l'harmonisation de registres : les homes pour personnes âgées et les établissements médico-sociaux ; les foyers et les maisons d'éducation pour enfants et adolescents ; les internats et les foyers d'étudiants ; les établissements pour handicapés ; les hôpitaux, les établissements de soins et autres institutions dans le domaine de la santé ; les établissements d'exécution de peines et mesures ; les centres d'hébergement de requérants d'asile ; les monastères et les établissements d'hébergement de congrégations et autres associations religieuses.</p>
Ménages privés	<p>Groupes de personnes vivant dans le même logement, ou personnes vivant seules.</p> <p>Ces ménages comprennent les personnes qui ne vivent ni dans un ménage collectif, ni dans le ménage administratif de la commune.</p>

(Basé sur OFS, *Catalogue officiel des caractères, Neuchâtel, 2014 et <http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomId=2280> consulté le 10.08.2015*)

ANNEXE IV : CATÉGORIES DE LOGEMENTS

Logements occupés	Logements auxquels au moins une personne a pu être attribuée sans ambiguïté. Sont prises en compte toutes les personnes annoncées en ménage privé dans une commune, quelle que soit leur relation d'annonce (résidence ou séjour).
Logements sans habitant attribué	Parc de logements total, dont sont déduits les « logements occupés ».
Logements vacants	<p>Sont considérés comme vacants au sens du recensement de l'OFS tous les logements habitables (meublés ou non) et destinés à la location durable ou à la vente qui étaient inoccupés le jour de référence (le 1er juin). Sont également considérées les maisons individuelles inoccupées et destinées à la location ou à la vente tout comme les logements vacants, déjà loués ou vendus pour une date ultérieure.</p> <p>Les résidences secondaires et les logements de vacances sont considérés comme des logements vacants pour autant qu'ils soient habitables toute l'année et destinés à une location durable (trois mois minimum) ou à la vente.</p>

(Basé sur OFS : statistique du « Parc de logements et logements occupés, par canton, 2013 » et Communiqué de presse N° 0351-1408-10 du 15.09.2014 « Recensement des logements vacants au 1^{er} juin 2014 »)

ANNEXE V : IMPÔTS RÉCUPÉRÉS DU FAIT DE L'ASSUJETTISSEMENT DES PERSONNES EN SÉJOUR – ESTIMATION FAITE PAR LA COMMUNE D'ECUBLENS

COMMUNE D'ECUBLENS
Service des finances-cs

15.07.2015

Détail des impôts encaissés suite à l'assujettissement des résidents secondaires

démarches entreprises à fin	2010	2011	2012	2013	TOTAL
assujettissement en	2011	2012	2013	2014	
nouveaux contribuables assujettis	52	5	16	11	84
contribuables déjà dans le canton de vaud	16	1	5	4	26
contribuables hors canton	34	4	10	7	55
contribuables imposés à la source	2	0	1	0	3
coefficient communal	60	62	62	62	
Impôts facturés					
Contribuables hors commune assujettis en 2011	143'708				
Assujettis en 2011 toujours à Ecublens		140'999	106'783	106'774	
Contribuables hors commune assujettis en 2012		18'453			
Assujettis en 2012 toujours à Ecublens			16'008	16'008	
Contribuables hors commune assujettis en 2013			35'670		
Assujettis en 2013 toujours à Ecublens				27'776	
Contribuables hors commune assujettis en 2014				31'978	
impôt communal supplémentaire cumulé ¹	143'708	159'452	158'461	182'536	644'157
coefficient cantonal	157.5	154.5	154.5	154.5	
Impôts facturés					
Contribuables hors canton assujettis en 2011	258'620				
Assujettis en 2011 toujours dans le canton		248'253	193'768	193'768	
Contribuables hors canton assujettis en 2012		45'984			
Assujettis en 2012 toujours dans le canton			41'220	41'220	
Contribuables hors canton assujettis en 2013			62'791		
Assujettis en 2013 toujours dans le canton				43'122	
Contribuables hors canton assujettis en 2014				66'507	
impôt cantonal supplémentaire cumulé ²	258'620	294'237	297'779	344'617	1'195'253
Cumul des impôts supplémentaires encaissés par le Canton et la Commune après 4 ans					1'839'410

¹ le gain pour la commune est calculé uniquement sur les contribuables anciennement domiciliés hors commune et toujours assujettis dans la commune.

² le gain pour le canton est calculé uniquement sur les contribuables anciennement domiciliés hors canton et toujours assujettis dans le canton.

remarques générales :

- Certains montants sont basés sur des acomptes, ils sont donc susceptibles d'évoluer lors des taxations définitives.
- Les montants des années suivant l'assujettissement sont comptés pour le même montant que celui de la 1^{ère} année d'assujettissement.

(Source : Service des finances, Commune d'Ecublens)

ANNEXE VI : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

Le champ de contrôle de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a, c, d, f, g de la loi sur les subventions.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch