

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Filip Uffer et consorts concernant la connaissance systématique de l'appartenance
religieuse des habitants vaudois

Rappel

En référence à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation — " 13_INT_126 – Interpellation Filip Uffer et consorts – Appartenance religieuse dans le Registre cantonal des personnes " — et tenant compte des avis que plusieurs député-e-s ont exprimés lors du débat du 11 décembre 2013 au Grand Conseil, la présente motion est formulée :

1) Problématique actuelle

La question de l'appartenance religieuse se pose aujourd'hui de deux manières distinctes.

Dans le premier cas, les habitants peuvent indiquer leur appartenance religieuse à une communauté reconnue par l'Etat de Vaud. Le renseignement de ces données par les habitants est actuellement facultatif. Si les habitants l'acceptent, ces renseignements sont transmis à l'Office fédéral de la statistique (OFS) ainsi qu'à la communauté à laquelle ils déclarent appartenir.

Dans le deuxième cas, l'identité religieuse des habitants qui n'appartiennent à aucune communauté reconnue ne peut pas être saisie, pas plus que l'identité " religieuse " des habitants qui estiment n'appartenir à aucune religion ou qui souhaiteraient indiquer qu'ils sont athées. Pour ce deuxième cas, seule la rubrique " autre " est à leur disposition. Nous ne connaissons pas aujourd'hui l'appartenance religieuse des résidents vaudois.

2) Demande de la motion

Afin de connaître notre paysage religieux, de savoir de qui nous sommes composés, l'indication de l'appartenance ou de non appartenance religieuse des résidents vaudois doit être systématique.

L'auteur de la présente motion demande au Conseil d'Etat de proposer une adaptation de la loi vaudoise d'application de la loi sur l'harmonisation des registres (LHR). Celle-ci devra permettre le renseignement systématique, pour chaque résident, dans le registre des habitants, de son appartenance à une communauté religieuse (reconnue par l'Etat de Vaud ou non reconnue), en lui permettant de préciser, notamment : appartenance inconnue, de conviction athée ou sans confession, etc. Ce renseignement doit être fourni dès la naissance, par les parents, ou l'autorité parentale. Il doit pouvoir être modifié, en tout temps, sur demande des parents ou de l'habitant adulte.

Un registre centralisé des appartences aux communautés religieuses reconnues ou non, ainsi que des rubriques telles que par exemple : " athée ", " inconnue " ou " volontairement autre " devrait être mis à disposition du Contrôle des habitants. Les habitants qui appartiennent à une communauté religieuse qui n'est pas reconnue de droit public par le canton doivent pouvoir informer le Contrôle des habitants sur leur communauté, laquelle, si elle ne figure pas encore dans le registre centralisé

susmentionné, sera saisie selon des règles précises, à définir.

Ce registre pourra être utilisé à des fins statistiques ou autres. Le Contrôle des habitants sera chargé de modifier le formulaire d'arrivée d'un nouvel habitant. Lorsque des habitants quittent leur commune vaudoise de résidence pour une autre commune, les données les concernant seront transmises au Contrôle des habitants de la nouvelle commune de résidence.

Rapport du conseil d'Etat au Grand Conseil

Introduction

En septembre 2013, le Conseil d'Etat répondait à une interpellation du député Filip Uffer au sujet des démarches que le Conseil d'Etat envisageait d'entreprendre pour que les données concernant l'appartenance religieuse soient systématiquement et adéquatement inscrites dans le Registre cantonal des personnes (RCPers). Les statistiques montraient en effet une augmentation significative du nombre de personnes à l'appartenance religieuse inconnue, avec pour conséquence de déformer la connaissance réelle du paysage religieux vaudois.

Si l'appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public doit obligatoirement être transcrise dans le registre des habitants (art. 6 lit. 1 Loi sur l'harmonisation des registres (LHR), repris par l'art. 4, al. 1, lettre e Loi sur le contrôle des habitants (LCH)), il n'en demeure pas moins qu'il s'agit, d'une part, d'une donnée facultative et que, d'autre part, seules les informations relatives aux trois communautés reconnues par le droit cantonal vaudois sont recueillies. Les personnes qui ont une autre religion, sont sans confession ou ne répondent pas, ne sont pas différenciées et apparaissent de ce fait toutes avec une mention "appartenance religieuse inconnue" dans le RCPers.

De plus, à la suite de travaux de refonte des formulaires de départ et d'arrivée entre 2011 et 2012, la rubrique destinée à saisir l'appartenance religieuse du nouvel habitant d'une commune avait été retirée au profit d'un recueil directement au guichet.

Cette situation n'a certainement pas été favorable à la récolte des informations, c'est pourquoi les communautés religieuses concernées avaient réagi, avec comme résultat un retour de la rubrique "appartenance religieuse" dans le formulaire de déclaration d'arrivée. Un modèle avait été transmis par le canton aux communes et figure en téléchargement sur le site de l'Association vaudoise des contrôles des habitants (AVDCH).

Les limites et contraintes exposées dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Filip Uffer, rendent comptes de la difficulté d'aboutir à une connaissance précise de l'appartenance religieuse des résidents vaudois.

Fort de ce constat, le député Filip Uffer a déposé le 29 avril 2014 une motion portant sur la connaissance systématique de l'appartenance religieuse des habitants vaudois.

Cosignée par 32 autres député-e-s, la motion a été renvoyée le 13 mai 2014 à l'examen d'une commission chargée de préaviser sur sa prise en considération.

Le 11 novembre 2014, le Grand Conseil a accepté la proposition de la commission de transformer la motion en postulat et l'a pris en considération.

Exposé du problème et des enjeux

Dans le cadre du texte déposé, il est souhaité de la part des postulants une meilleure vision de la composition du paysage religieux du canton de Vaud. Aujourd'hui en effet, comme mentionné en introduction, les contrôles des habitants des communes ne recueillent et de manière facultative, que les données relevant des trois communautés religieuses reconnues de droit public (Eglise évangélique réformée du canton de Vaud - Fédération ecclésiastique catholique romaine du canton de Vaud - Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud). Les autres religions ne sont pas renseignées.

Dans son rapport, la commission chargée d'examiner cet objet a précisé ses attentes initiales en concluant à la modification du formulaire d'annonce d'arrivée des nouveaux habitants d'une commune dans le sens :

- d'une part d'étendre les communautés religieuses recueillies sur le formulaire à celles listées par l'OFS dans son relevé structurel du recensement fédéral de la population. Soit : catholique romaine ; catholique-chrétienne (vieille-catholique) ; réformée évangélique (protestante) ; aucune ; évangélique (libre) ; chrétienne orthodoxe ; autre Eglise ou communauté chrétienne ; juive ; musulmane ; bouddhiste ; hindoue ; autre communauté.
- d'autre part d'intégrer un nouveau champ à remplir "ne souhaite pas répondre à cette question", pour remplacer l'actuelle rubrique "données facultatives". Ce changement de présentation est destiné à s'assurer que les administrés prennent le temps de s'arrêter quelques instants sur la question des religions et que celle-ci soit systématiquement posée au guichet.

Aménagement du formulaire d'annonce d'arrivée en vue d'étendre le recueil des communautés religieuses

Lorsque le SPOP avait travaillé le sujet avec les représentants des Eglises en 2013, il en avait résulté la réintroduction de la rubrique appartenance religieuse dans le formulaire de déclaration d'arrivée d'un nouvel habitant, avec possibilité d'y ajouter la confession des enfants mineurs vivant dans le ménage. Ce résultat avait clairement satisfait les parties représentées.

Dans le cadre de la loi actuelle, les outils existent donc pour permettre à tout un chacun de communiquer sa religion s'il le souhaite, en tout temps, mais dans les limites des trois communautés religieuses reconnues par le canton de Vaud, conformément à la volonté du législateur exprimée dans l'EMPL LVLHR en juin 2009.

L'ajout de nouvelles communautés religieuses à celles reconnues de droit public dans le formulaire d'arrivée, pose un problème juridique. En effet, la loi sur le contrôle des habitants (LCH) stipule à son article 4, lettre e) : " La déclaration renseigne (...) sur l'appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton ". La loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR), à son article 6, lettre l), indique également : " Les registres des habitants contiennent au minimum, pour chaque personne établie ou en séjour, les données relatives aux identificateurs et aux caractères suivant (...) : appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton ".

Pour éviter une modification du cadre légal et éviter de s'engager dans la problématique liée à la reconnaissance de droit public par le Canton (régit par une loi spécifique et son règlement), le SPOP a travaillé, en collaboration avec le Délégué du Conseil d'Etat aux affaires religieuses, sur une solution alternative consistant en un découpage en deux parties du recueil d'informations sur le formulaire d'annonce du contrôle des habitants :

- Un bloc A pour les trois communautés reconnues, avec transmission des noms et adresses aux églises concernées, sans changement par rapport à aujourd'hui ;
- Un bloc B pour les autres communautés sans reconnaissance officielle, pour lesquelles il serait précisé le but uniquement statistique cantonal de la prise d'information, sans transmission de quelconques données personnelles aux communautés concernées, ni renseignement à l'OFS (le code autre religion serait appliqué, comme actuellement).

Cette double entrée, pratique et susceptible de répondre aux souhaits des postulants, s'est néanmoins heurtée à plusieurs obstacles de mise en œuvre, qui réduisent l'intérêt porté à cette solution.

1. Mise en page

Sur la forme, cette distinction a donné lieu à diverses tentatives de mise en page qui aboutissent toutes invariablement à réaliser une page entière consacrée aux renseignements sur l'appartenance religieuse des nouveaux habitants d'une commune (cf. annexe_1), contre une page également pour toutes les autres informations requises, ce qui tend à donner une dimension et une importance disproportionnées à ce sujet.

2. Gestion administrative

Le temps à consacrer pour expliquer à un nouvel habitant les tenants et aboutissants de cette rubrique risque de noyer les contrôles des habitants dans des lourdeurs administratives inextricables. Dans les grandes communes, il ne serait guère surprenant que cette 2^{ème}page soit volontairement peu (ou pas) mise en avant, du fait de son caractère facultatif.

3. Développements informatiques

Pour le Canton, l'adaptation informatique du RCPers pour intégrer et exploiter les modifications qui découlent de l'extension des communautés religieuses et de leur traitement différencié selon qu'elles soient reconnues ou non de droit public, a été calculée à hauteur de Frs 33'000.- par la Direction des systèmes d'information (DSI).

Pour les communes, la diffusion et l'installation de la nouvelle table de nomenclature dans les logiciels communaux des contrôles des habitants nécessiteront un certain temps, puisque que les fournisseurs informatiques devront se rendre dans chaque commune pour effectuer les mises à jour. D'après une rapide estimation, il en résulterait un montant global se situant à près de CHF 200'000 à la charge des communes.

Même s'il était possible d'envisager une réduction des coûts de la nouvelle table de nomenclature des communautés religieuses en l'incluant dans une mise à jour combinée avec d'autres adaptations à venir, il n'en demeurera pas moins une facture élevée pour les collectivités publiques.

4. Fiabilité statistique

Toute volonté d'imposer le nouveau formulaire d'arrivée ne garantit absolument pas de résultats fiables, voire risque d'aboutir à des statistiques tronquées puisque les habitants des communes renseignent objectivement de moins en moins cette donnée. Des communautés moins importantes en termes de visibilité pourraient au contraire recommander à leurs membres de veiller à communiquer leur appartenance à chaque fois que possible.

En outre, ce n'est en principe que lorsque les habitants déménagent que l'appartenance religieuse est enregistrée. Il n'y aura donc pas de résultats probants à exploiter, ni à court terme, ni même à moyen terme. Autrement dit, il faudra de nombreuses années avant de disposer, de source communale, d'un paysage "représentatif" des différentes communautés sises en terre vaudoise.

5. Bases légales

Sur le fond, le cadre légal nécessaire à l'enregistrement de cette donnée sensible n'est pas aisé à déterminer, les uns (Service juridique et législatif) estimant qu'aucune modification légale n'est obligatoirement requise, à condition que la rubrique concernant les communautés religieuses sans reconnaissance officielle prévoie le recueil du consentement express de la personne au traitement de ces données, les autres (Préposée à la protection des données et à l'information) étant d'un avis opposé.

En effet, l'article 4, lettre e) LCH ne prévoit pas que les contrôles des habitants collectent la "religion" mais uniquement "*l'appartenance à une communauté religieuse de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton*", ce qui exclut manifestement toute autre communauté que les trois qui figurent actuellement dans les formulaires d'arrivée. En outre, même si l'article 5 al. 2 lettre c LPrD

prévoit la possibilité de traiter des données sensibles sur la base du consentement des personnes concernées, il serait préférable d'adopter une base légale pour toute collecte systématique de données sensibles. Enfin, l'article 12 LPrD requiert un consentement libre, éclairé et explicite s'agissant des données sensibles. Or, au vu du nombre d'informations que les préposés aux contrôles des habitants doivent donner aux citoyens, il semblerait difficile de s'assurer que tout un chacun pourra effectivement donner son consentement tel que prévu dans la loi.

Dès lors, sur la base des éléments de forme comme de fond énumérés ci-dessus, le Conseil d'Etat considère le recours à un découpage en deux parties de l'enregistrement des communautés religieuses trop contraignant à mettre en application, pour un résultat incertain. Aussi renonce-t-il à ouvrir un chantier législatif à ce stade sur cette thématique.

Cependant, afin de répondre à la volonté exprimée de mieux connaître le paysage religieux vaudois, le Conseil d'Etat propose en contrepartie une solution qu'il estime plus adéquate, échelonnée en deux étapes :

1. D'abord se baser sur la photographie de l'état actuel de la composition du paysage religieux vaudois grâce au Relevé structurel de l'OFS.
2. Puis miser sur les travaux à venir sur la cyberadministration pour faciliter l'enregistrement des données auprès des habitants.

Disposer d'une photographie sur l'état actuel de la composition du paysage religieux vaudois grâce au Relevé structurel de l'OFS

Comme décrit ci-avant, un aménagement du formulaire d'annonce d'arrivée dans une commune du canton ne permet pas de bénéficier d'une photographie à jour du paysage religieux vaudois. En effet, plusieurs problèmes se posent, au premier rang desquelles le facteur temps, puisque c'est en principe seulement lors de déménagements que cette donnée est récoltée.

Par ailleurs, pour des raisons de protection des données, une communauté religieuse préalablement enregistrée dans une commune est perdue si la personne concernée ne souhaite pas répondre à cette question après un déménagement dans une autre commune.

Dès lors, pour disposer rapidement d'un reflet de l'appartenance religieuse des habitants vaudois, complété de religions supplémentaires que celles actuellement renseignées, il s'agit de s'orienter vers la réalisation de sondages auprès de la population.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat propose d'exploiter les résultats du Relevé structurel de l'OFS, qui est une enquête annuelle par échantillonnage faisant partie du nouveau système fédéral de recensement de la population. Il fournit depuis 2010 des informations sur plusieurs thèmes - dont la religion - et regroupe à cet égard les mêmes communautés que celles répertoriées par les postulants. Quelque 36 000 personnes sont interviewées chaque année dans le canton de Vaud. Cette solution permet de répondre rapidement aux attentes posées par les postulants, sans faire double emploi avec une démarche vaudoise qui vise les mêmes objectifs à plus long terme.

Miser sur les travaux à venir sur la cyberadministration pour faciliter l'enregistrement des données auprès des habitants

Les limites d'un formulaire d'arrivée complété pour recueillir les données dédiées à l'appartenance religieuse d'autres communautés que celles reconnues de droit public, ont été exposées : une gestion administrative trop lourde à mettre en place pour des résultats assurément en décalage par rapport aux attentes. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat souhaite reprendre l'enregistrement de cette information dans le cadre de ses travaux à venir sur la cyberadministration.

En effet, donner la possibilité aux habitants du canton de donner, corriger ou mettre à jour leurs

informations de manière électronique, sans avoir à se déplacer physiquement à un guichet communal, aurait assurément un tout autre intérêt pour eux et un impact bien plus fort sur la qualité et la richesse des données.

Pour les contrôles des habitants des communes, c'est aussi un moyen de leur épargner un travail administratif important et pour la protection des données, une assurance que les personnes qui communiqueront les informations demandées, le feront en toute connaissance de cause, en cochant les cases nécessaires pour autoriser la transmission de leurs renseignements.

Ce dispositif nécessitera inévitablement une adaptation des bases légales et des investissements informatiques, mais avec à la clé, dans ce cas, une véritable plus-value par rapport au support papier.

Remplacement de la mention "données facultatives", par un champ à remplir "ne souhaite pas répondre à cette question"

Le formulaire d'arrivée de référence à disposition des communes mentionne actuellement que la rubrique consacrée à l'appartenance religieuse est facultative. La commission du Grand Conseil avait préféré retenir la formulation " ne souhaite pas répondre à cette question ". A cet égard, le Service juridique et de législation estime qu'une case à cocher précisant que la personne refuse de répondre n'est pas appropriée. Obliger une personne à cocher cette case serait contradictoire pour une rubrique dite "facultative".

Sensible à l'argumentation du postulant, le Conseil d'Etat souhaite cependant accéder à sa demande, en précisant toutefois que la personne n'a aucune obligation de cocher cette case ; de la sorte il n'y a pas violation de l'art. 4 al. 2 LCH.

Ce champ supplémentaire sera donc introduit dans le formulaire d'arrivée.

Registre centralisé des appartenances aux communautés religieuses

La création d'un registre centralisé de l'appartenance religieuse n'est pas nécessaire puisque le Registre cantonal des personnes (RCPers) recueille d'ores et déjà les données religieuses issues des registres communaux.

Naissances

A la naissance d'un enfant, un formulaire de notification de naissance recueille la religion de la mère et est transmis par les maternités à l'état civil vaudois, qui relaie cette information à l'OFS à des fins statistiques.

Cependant, la religion de la mère ne suffit pas à conditionner l'appartenance religieuse d'un nouveau-né. Il est donc impératif que les parents mentionnent eux-mêmes la religion de leur enfant au contrôle des habitants de leur commune, comme ils en ont la possibilité aujourd'hui.

Synthèse et conclusions

Les tentatives d'adapter le formulaire d'arrivée d'un nouvel habitant d'une commune pour intégrer les mêmes communautés religieuses que celles recueillies par l'OFS dans son Relevé structurel ont toutes abouti au constat qu'il était peu probable que les objectifs de disposer d'une vision claire du paysage religieux vaudois soient atteints.

En effet, en plus du temps nécessaire pour disposer d'informations exploitables (c'est lors de l'arrivée d'un nouvel habitant dans une commune, après un déménagement la plupart du temps, que l'information est enregistrée), l'expérience montre que l'appartenance à une communauté religieuse est de moins en moins renseignée, probablement en raison du caractère facultatif de cette donnée. De surcroît, une information enregistrée dans une commune n'est pas conservée après un déménagement dans une autre commune et doit être à nouveau requise pour des motifs de protection des données. Il

apparaît ainsi clairement que constituer une image qui traduise fidèlement le paysage religieux vaudois sur la base des déclarations des nouveaux habitants, nécessitera une grande patience, sans assurance de résultat.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la refonte du formulaire d'arrivée nécessiterait le recours à une annexe au document actuel, comme le montre un projet réalisé à titre d'exemple (cf. annexe_1). Au regard de l'importance que les questions religieuses prendraient lors des formalités d'inscription dans une commune, la population s'interrogerait sur la portée et les motivations d'une telle collecte de données dans ce domaine sensible.

Face à ces interrogations, les préposés aux contrôles des habitants, déjà souvent débordés, devraient alors consacrer du temps pour expliquer cette annexe et répondre à toutes sortes de questions qui ne manqueraient pas d'être posées et qui ne relèvent pas de leur domaine de compétence.

A ces contraintes administratives, s'ajoutent les coûts de développements informatiques pour adapter tant le RCPers que les logiciels communaux, afin de permettre de distinguer des informations qui doivent impérativement rester à un échelon vaudois pour un traitement statistique, de celles qui seront remontées à l'OFS de par la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR).

Enfin, après évaluation du cadre juridique, le Conseil d'Etat estime inévitable une modification de la base légale, chantier qu'il ne souhaite pas ouvrir pour le moment.

Les éléments exposés dans ce rapport montrent ainsi que l'adaptation du formulaire d'arrivée dans le but d'élargir la prise en compte des communautés religieuses, n'est pas une solution susceptible de combler le manque d'informations regretté par les postulants.

Le Conseil d'Etat tient cependant à aller dans le sens du postulat et à se donner les moyens de mieux connaître la composition du paysage religieux cantonal. C'est pourquoi il propose d'utiliser les résultats de l'enquête de l'OFS, à laquelle plus de 36'000 vaudois participent chaque année, en guise d'image de référence.

Pour le service cantonal de statistiques (StatVD), l'on peut en effet considérer que les résultats du Relevé structurel sont significatifs et fiables à l'échelle du canton. Pour les grandes Eglises et communautés religieuses, les intervalles de confiance sont faibles (par exemple : 190'300 personnes +/- 1.5% pour l'Eglise catholique romaine). L'imprécision augmente pour les plus petites communautés religieuses (par exemple : 1900 personnes +/- 18.1% pour les communautés juives) et pour les découpages géographiques plus fins. Mais globalement, les résultats sur les données annuelles (2011-2013) et sur les données poolées 2011-2013 sont stables, ce qui renforce le sentiment de solidité des résultats.

Il est donc correct de dire que le Relevé structurel répond aux exigences d'une nomenclature réaliste.

Sur le plan politique, la loi sur la reconnaissance des communautés religieuses (LRCR), avec son règlement, fixe des chiffres à atteindre en termes de nombre d'adhérents dont l'échéance est à 10 ans avant le dépôt de la demande (par exemple : dépôt de la demande en 2015, le chiffre référence est celui de 2005). Autant dire que les données des contrôles des habitants ne pourront pas être utilisées avant longtemps.

A partir de là, ce sont bien des chiffres statistiques fiables qui pourront être utiles à l'application de la LRCR et seul StatVD peut ici entrer en scène.

Pour le surplus, en cas de reconnaissance, les communautés bénéficieront du régime actuel de la Loi sur le contrôle des habitants.

En ce qui concerne les informations enregistrées par les communes, le Conseil d'Etat considère qu'il

serait bien plus simple et profitable d'attendre la mise en place, d'ici quelques années, d'un recueil systématique par le biais de la cyberadministration. Lorsque les habitants pourront annoncer leur déménagement en ligne (projet suisse eUmzug), ils seront invités à renseigner à cette occasion leur appartenance à une communauté religieuse, sur la base d'une information exhaustive et avec l'assurance d'un consentement éclairé sur la transmission de leurs informations à l'OFS ou à la communauté à laquelle ils déclarent appartenir si celle-ci est reconnue de droit public.

La mise en place de cette solution électronique paraît ainsi mieux profilée qu'une solution papier pour augmenter les réponses à cette rubrique, sans les désavantages d'une gestion administrative lourde et les écueils de la protection des données.

Tant qu'à devoir revoir les bases légales et réaliser des développements informatiques d'une certaine ampleur, autant le faire en une fois, dans la perspective d'un résultat tangible, que déployer une énergie considérable à mettre en place ou outil mal adapté, avec l'illusion qu'il contribue à dessiner le paysage religieux vaudois.

Le Conseil d'Etat estime à cet égard qu'il vaut mieux perdre un peu de temps au départ pour mettre en place et déployer sa stratégie en matière de cyberadministration, pour en gagner ensuite grâce aux facilités offertes à chacun de transmettre, s'il le souhaite, ses données par voie électronique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean