

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projets de lois

- **d'application de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation des registres, LHR) ;**
 - **modifiant la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (LCH) ;**
 - **modifiant la loi du 15 septembre 1999 sur la statistique cantonale ;**
- **modifiant la loi du 9 janvier 1987 sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public (LRCR) ;**
- **modifiant la loi du 9 janvier 1987 sur la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud (LCILV) ;**
- **modifiant la loi du 9 janvier 2007 sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public (LREEDP)**

et

Exposé des motifs et projet de décret accordant un crédit de CHF 5'646'300.-- destiné à financer la seconde phase d'adaptation technique des systèmes d'information de l'administration cantonale vaudoise (ACV) à la loi fédérale sur l'harmonisation de registres (LHR)

La commission s'est réunie les 1er et 8 octobre 2009. Elle était composée de :

M. Roger Saugy, Mme Valérie Schwaar, M. Jacques Perrin, M. Jean-Marc Sordet, M. Eric Walther, M. Michel Rau, M. Olivier Feller (excusé lors de la 2e séance), Mme Claudine Wyssa, Mme Jaqueline Bottlang-Pittet, M. Nicolas Rochat (2e séance) (M. Montangero excusé puis absent) et de M. Philippe Martinet, premier membre désigné confirmé dans le rôle de président.

Représentants de l'Etat :

M. le président du Conseil d'Etat Pascal Broulis, Chef du Département des finances et des relations extérieures ;

M. Philippe Maillard, Chef de service de l'Administration cantonale des impôts (ACI) ;

Mme Joëlle Fischer, juriste à l'ACI, tient les notes de séances.

Réflexions d'entrée en matière

S'agissant pour l'essentiel d'une loi d'application et d'un crédit informatique, la commission s'est d'abord demandé quelle était sa marge de manœuvre... au demeurant fort réduite : les cantons doivent exécuter une tâche décidée au niveau national de manière très détaillée.

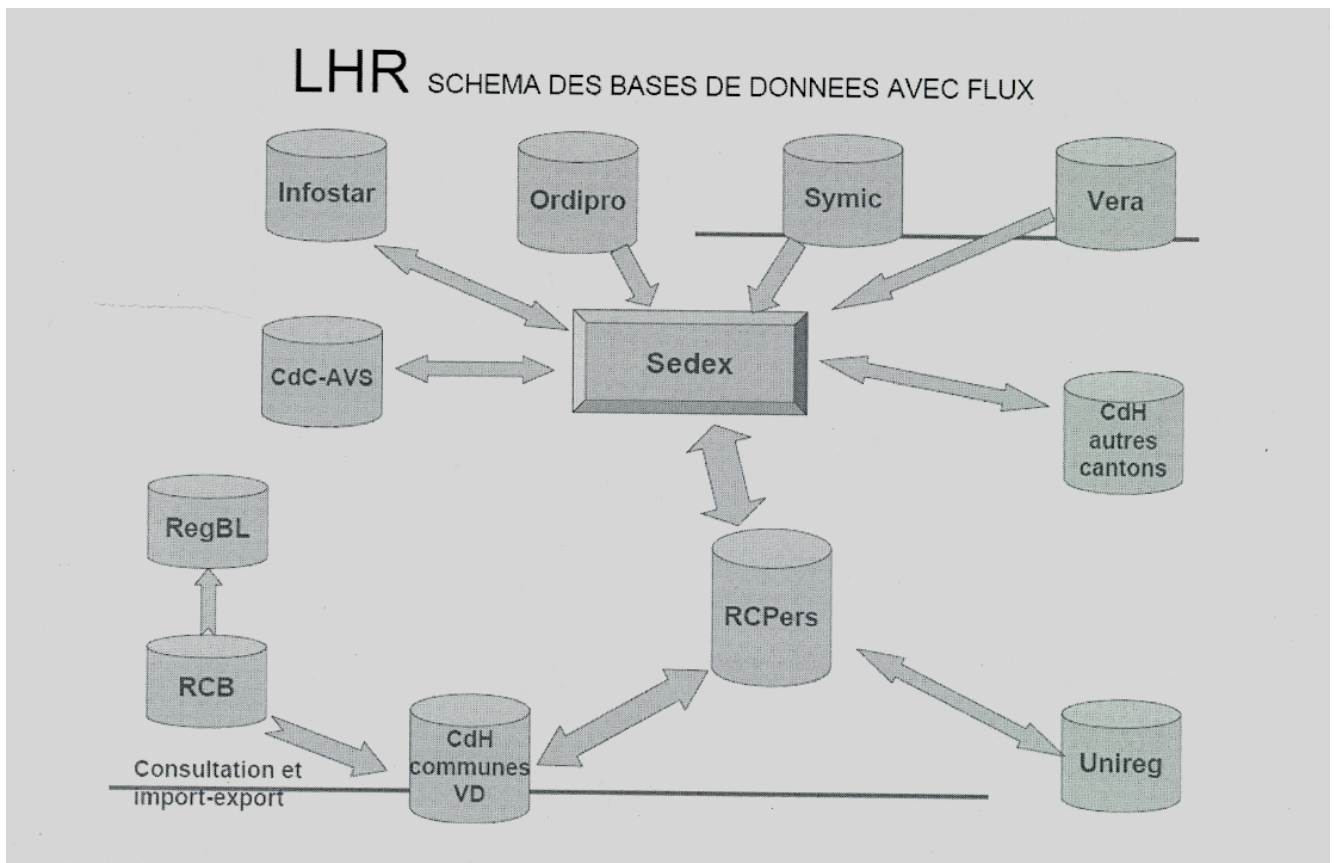
Ensuite, vu l'organisation de la Commission du système d'information (CSI) par "pôles métiers", la question s'est posée du bien-fondé d'avoir constitué une commission *ad hoc*. Demande a été faite de renforcer la présente commission. Cependant, le président de la CSI a indiqué "qu'aucun membre n'était disponible" et qu'elle partagerait ses considérations au plénum.

Enfin, ayant reçu un courrier "incendiaire" de l'Association vaudoise des contrôles d'habitants et Bureaux des étrangers, elle s'est demandée dans quelle mesure il s'agissait d'une modernisation proportionnée et pertinente ou d'une "usine à gaz". Ainsi, à chaque étape de la lecture, les préoccupations de ladite association ont été reprises et des réponses apportées par MM. Broulis et Maillard. De plus, grâce à la présence de député-e-s membres d'exécutifs communaux et des demandes de renseignements effectuées par d'autres, il a pu être pris la mesure du surcroît de travail pour les communes.

Le présent rapport, assurément trop long, doit modestement contribuer à lever certains doutes sur la pertinence du projet et sa proportionnalité en regard des gains escomptés à terme.

Points saillants de la présentation du projet par M. Broulis :

- Le projet prendra 5 à 8 ans et pendant toutes ces années, il faudra se contenter d'une fiabilité à un peu plus de 90% des données ; ce qui peut paraître beaucoup mais signifie plus de 10'000 insatisfaits... qui le feront savoir ! Un important travail de communication est donc essentiel, outre la perspective de devoir ajuster le projet d'harmonisation des registres, à terme, y compris au niveau fédéral. Les récentes séances d'informations aux préposés semblent du reste les avoir sécurisés.
- Au plan psychologique, le fait que le projet ait déjà pris environ 6 mois de retard suscite une émotion légitime, ce d'autant que le recensement fédéral qui a lieu tous les dix ans est prévu en 2010 (ce qui pourrait poser certains problèmes vu la "collision" d'agenda entre les projets). Cependant, globalement, il insiste sur le fait qu'il n'y a pas de nouvelles données récoltées, mais une modernisation dans la manière de le faire.
- Il faut savoir gré à l'ACI de se charger du projet, qui à terme devra être transféré en principe au département en charge de l'informatique. Cependant, vu l'importance de ces données pour l'ACI ainsi que du savoir-faire acquis dans le cadre du passage au postnumerando, le Conseil d'Etat a estimé préférable que l'ACI assure cette modernisation
- Ainsi, le présent exposé des motifs et projet de décret (5,6 millions) n'est-il que le premier d'un chapelet estimé en tout à 25 millions. A l'appui de la fiabilité du chiffre énoncé, M. Broulis indique que l'enveloppe globale de 60 millions pour la réforme de l'ACI est tenue.
- Il faut voir le Registre cantonal des personnes comme le cœur administratif des données indispensables à de multiples acteurs. Sur cette base, chaque institution pourra ajouter les fonctionnalités qui lui sont nécessaires : Etat civil, Service des automobiles et de la navigation, Ecoles, CHUV, assurances sociales... (image de la marguerite et de ses pétales). D'où l'importance de la fiabilité du "cœur de la marguerite", d'une part, et de l'interface SEDEX d'autre part, au niveau inter-cantonal :



- à titre personnel, il tient tout particulièrement à ce que les conditions permettant de réunir toutes ces données des différents services ne puissent être collationnées qu'à des conditions extrêmement restrictives, afin de protéger la sphère privée. L'enjeu à ce propos est donc moins les données récoltées – qui sont pour la plupart déjà connues – que la capacité de les collationner et de les rendre accessibles au plus grand nombre. Il cite à titre d'illustration les nombreuses demandes d'obtenir des extraits du fichier de l'ACI auxquelles il s'oppose.
- S'il est obligatoire qu'il y ait un registre du contrôle des habitants par commune, celles-ci ont tout loisir de se regrouper pour effectuer le travail. Par contre, il ne faut pas nier que le travail de préposé va changer avec cette harmonisation des registres telle que décidée pour l'essentiel au niveau de la Confédération. Il n'est donc pas surprenant que cela suscite des résistances ainsi qu'un surcroît de travail, comme on l'a vécu en 1990 lors du recensement fédéral.

Observations de la commission sur les informations récoltées ou à récolter

Un problème central réside dans la volonté de mettre en relation chaque habitant avec son numéro de logement. Rappelons qu'il en existe 4 types :

- l'EGID (G = Gebäude) : "numéro" fédéral des bâtiments répertorié dans le Registre cantonal des bâtiments (RCB), connus des Services industriels (SI) notamment ;
- l'EWID (W= Wohnung) : "numéro" fédéral de logement qui devra figurer sur la plupart des baux à loyer et qui est répertorié dans le RCB, figurant sur la plupart des baux à loyer ;
- le no facultatif de logement, communal, ajouté à la porte de certains appartements dans de grands immeubles ;
- le no de ménage qui détermine quelle est la communauté habitant sous le même toit.

Une première opération a déjà eu lieu en nommant chaque rue des villes et villages ; une deuxième a consisté à donner à chacun une adresse dans un format standardisé ; et d'ici le 31.12.2012, la précision sera accrue au niveau du logement (cf. Centrale des autorisations en matière d'autorisations de

construire - CAMAC). Quant à savoir comment éviter de "faire du zèle" d'ici là, sachant que pendant trois ans, on dispose du numéro de ménage, la commission se laisse convaincre qu'il ne faut pas surseoir aux réformes.

Concernant l'EWID, chaque bâtiment a reçu de manière arbitraire un numéro EWID. Il y a un lien entre le bâtiment et le numéro de logement, l'étage et la surface qu'il occupe. Le lien avec l'habitant sera facile à établir en zone rurale. La Poste a offert ses services pour faire un lien entre les habitants et les logements. Les communes ont par ailleurs la possibilité de mettre un numéro administratif. Elles ont du reste été informées de manière continue depuis juin 2007.

La commission observe à ce propos que plusieurs communes ont anticipé et mandaté La Poste (qui avait déjà fait la preuve de ses compétences dans l'affaire des fonds en déshérence). A une remarque sur le prix élevé de ce mandat particulier de prestations, plusieurs voix objectent au contraire que les communes (p. ex. Montreux) ont estimé que toute autre solution serait plus onéreuse, même si d'aucuns s'étonnent que la Confédération, si généreuse en prescriptions aux cantons, n'ait pas négocié un tarif "de gros". D'autres utiliseront d'autres ressources : les régisseurs ou les services industriels principalement.

Quant à la suggestion de limiter le travail du contrôle des habitants, notamment en cas de déménagements au sein du même immeuble, il est répondu qu'en matière de gaz ou de télé-réseau, on ne se pose pas la question de savoir s'il faut faire une exception !

La question des 12 à 15'000 "sans papiers" est posée sans que la réforme apparaisse comme étant de nature à changer leur condition, l'enjeu étant surtout de savoir dans quelle mesure les autorités "veulent savoir"...

S'agissant du nouveau no AVS, à fin septembre 2009, 93% des gens ont été identifiés par la Caisse de compensation de Genève, et la recherche des dernières personnes à identifier se poursuivra sans relâche. Dans tous les cas, cela ne posera pas de problème en relation avec le présent projet, puisque les contrôles des habitants pourront l'obtenir informatiquement (automatiquement via la passerelle avec le RCpers).

Quant à la "créativité" des communes désireuses d'ajouter des champs, la loi sur la protection des données prévoit que, dès lors qu'un registre est constitué, la liste exhaustive des champs doit figurer dans une loi. Les ajouts des communes ne pourraient donc que porter sur des données facultatives... et elles devraient le faire savoir aux justiciables.

Article 5 de la loi sur la protection des données : Légalité

Alinéa 1 : Les données personnelles ne peuvent être traitées que si :

- a. *une base légale l'autorise ou*
- b. *leur traitement sert à l'accomplissement d'une tâche publique.*

Alinéa 2 : Les données sensibles ne peuvent être traitées que si :

- a. *une loi au sens formel le prévoit expressément,*
- b. *l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel l'exige absolument, ou*
- c. *la personne concernée y a consenti ou a rendu ses données accessibles à tout un chacun.*

En réponse à la suspicion que le canton vendeaux tiers des informations collectées par les communes, il est répondu qu'il ne s'agira que d'émoluments et en aucun cas de faire commerce de ces données ; les communes étant assurées de la gratuité.

Question des projets ultérieurs(ie. personnes morales) : bien que sans rapport avec le présent exposé des motifs et projet de décret portant sur les personnes physiques, une réforme du Registre du commerce est en cours au niveau national également, avec attribution d'un identifiant unique (Registre

des entreprises).

Enfin, l'évolution de ces fichiers pose la question de leur conservation: que ce soit en regard du travail des historiens ou en matière d'archives médicales par exemple. La commission retient que la (récente) loi sur la protection des données est probablement lacunaire en la matière.

Observations de la commission sur le projet informatique :

Le canton n'a pas souhaité imposer une seule solution informatique, voire un seul prestataire informatique. Les communes ont en effet différents mandataires privés (souci de l'emploi) et doivent conserver une certaine latitude de mise en œuvre de leur informatique administrative, selon M. Broulis. Il a été toutefois observé que certains mandataires ne donnent pas satisfaction, contrairement à d'autres et il n'a pas été prouvé que cette solution soit la plus efficiente.

Question de savoir qui dispose des données les plus fiables – communes, canton, Confédération ou autre (ex. les services industriels ou La Poste) – devant servir de base de référence : juridiquement, c'est le registre de la Confédération qui fait foi, même si pragmatiquement, il n'est peut-être pas le plus fiable. La base utilisée est celle de la Confédération mais un processus de confrontation a lieu au niveau des communes.

Reste alors à savoir quels sont les moyens de pression, voire de dénonciation des gens s'ils n'annoncent pas leurs changements de situation. En l'état, il n'y a aucun moyen légal, à l'instar de ce qui se passe déjà avec, par exemple, l'obligation de faire mentionner sur le permis de conduire le fait qu'on porte des lunettes.

A qui reviendra l'obligation de vérifier dans la durée la qualité des données de ce registre central ? Cette tâche incombera au contrôle des habitants communal. Un appui "logistique" et "stratégique" étant prévu au niveau de l'ACI.

Question de "l'écrasement" des données récoltées à ce jour au moment de la mise en place du nouveau logiciel : la possibilité technique de conserver les deux identités et de les confronter est garantie selon M. Maillard.

Problématique des petites communes et de la possibilité d'utiliser directement un logiciel mis à disposition par le canton ? Ce dernier offre un service en ligne, après consultation de l'Association des préposés.

Qui conduira la phase technique du projet ? M. Maillard explique qu'il ne sera pas nécessaire de passer par la procédure des marchés publics, mais que l'essentiel des tâches sera confié à des entreprises privées. Quant à savoir si des économies d'échelle ont été envisagées via une collaboration romande, il est répondu par la négative, en précisant cependant que la plate-forme SEDEX permet les échanges au niveau intercantonal.

Les charges supplémentaires de maintenance et d'exploitation des infrastructures ou de logiciels, mentionnées au paragraphe 9.6.4, devront être indiquées dans le prochain budget.

Priorités politiques de la commission

- Permettre une mise en œuvre la moins lourde possible pour les communes.
- Réduire au strict minimum indispensable les données récoltées.
- Veiller à ce qu'au-delà des bonnes intentions de l'actuel président du gouvernement, le principe de la protection bien comprise de la sphère privée perdure.

Synthèse concernant les gains attendus par cette modernisation sont pour l'essentiel :

- la précision des données, gérées en temps réel, de manière standardisée (pour 720'000 personnes, avec plusieurs dizaines de milliers de mutations par année), en évitant la situation actuelle qui, selon M. Broulis, voit la Ville de Lausanne ne plus être en mesure de traiter des milliers de mutations dans les délais.

- La qualité des statistiques nécessaires à l'administration notamment fiscale ou à certains grands projets comme celui du revenu déterminant unifié (RDU), sorte de guichet unique de l'action sociale ;
- permettre progressivement la logique de "l'auto-contrôle", à savoir que chacune et chacun puisse savoir quelles données sont récoltées à son sujet et, à terme, puisse les mettre à jour (en s'engageant par sa signature) ;
- mettre en place les bases du développement de la "cyber-administration" ;
- faciliter l'échange des données autorisées entre cantons en cas de déménagements et le suivi de ces mutations (via l'application SEDEX).

Commentaire au fil des articles des lois créées ou modifiées

A) Projet de loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres (LHR)

Articles 1 et 2 : adoptés.

Article 3 : Adopté avec un amendement de compréhension : "... le service prend contact avec la commune **pour procéder** aux rectifications nécessaires", étant entendu qu'il ne s'agit pas de déléguer une tâche mais de la réaliser conjointement.

Articles 4 à 9 : Adoptés.

Art 10 "Numéro facultatif de logement"

Pour lever certaines ambiguïtés, un amendement est sollicité du département, qui propose : "**Afin de simplifier la mise à jour du lien personne-ménage-logement**, les communes peuvent introduire une numérotation physique ou administrative des logements **en complément de l'identificateur de logement (EWID) enregistré dans le registre des bâtiments (article 8 alinéa 3 LHR- article 12f LRF)**".

Alinéa 2 inchangé.

Les communes auront donc, de fait, la possibilité d'avoir un grain plus fin pour le logement, ce numéro supplémentaire devant alors figurer dans le Registre des habitants, en sus de l'EWID. Par contre, M. Maillard précise qu'il ne sera pas nécessaire de joindre un exemplaire du contrat de bail lors de l'inscription, l'aide du propriétaire et du mandataire pouvant être exigée (cf. alinéa 2), ce qui est susceptible de simplifier la vie des communes. Dans tous les cas, l'article 11 de la loi fédérale, qui renvoie à l'article 6 l et d de cette même loi, impose l'obligation de collecter cette information, à tout le moins au niveau de l'adresse postale.

Article 10 : alinéa 1 amendé : pas d'opposition ; alinéa 2 : une abstention.

Article 11 "Délais" : ni opposition ni abstention.

Article 12 : Adopté avec un amendement de précision : "...les régies immobilières ou tout autre **prestataire de service** tenant des registres...", le terme "service" à lui seul étant source de confusions.

Article 13 "Numéro de logement" : ni opposition ni abstention.

M. Maillard précise que les directives de l'OFS indiquent que le numéro "physique" peut être sur la porte ou vers la sonnette ou la boîte aux lettres.

Articles 14 et 15 : Adoptés.

Au vote d'entrée en matière sur la loi, il n'y a pas d'opposition, mais 3 abstentions, dont une formulée en raison d'une opposition à la "fichite" qui se développe dans notre monde moderne.

Au vote final de la loi amendée, il n'y a pas d'opposition mais 4 abstentions.

B) Modifications de la loi sur le contrôle des habitants (LCH)

Art. 4 "Contenu"

Il est demandé par la commission que le règlement précise les détails, notamment les modalités

d'attribution du numéro EWID et le cas échéant du numéro facultatif de logement, ou la nécessité que les communes appliquent le même système pour tous leurs immeubles.

Article 4, alinéa 1, lettre a : La discussion n'est pas demandée

Article 4, alinéa 1, lettre b : amendement "symbolique" adopté à l'unanimité : mettre "**lieu(x) d'origine**" au pluriel, même si certains documents n'en retiennent qu'un.

Article 4, alinéa 1, lettre c : Un amendement est proposé : "l'adresse et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu, **l'identificateur de logement EWID**, ainsi que le numéro de logement (**article 10 LVLHR**) s'il existe."

Article 4, alinéa 1, lettre d : La discussion n'est pas demandée.

Article 4, alinéa 1, lettre e : A propos de la marge de manœuvre par rapport au droit fédéral, le département indique qu'un avis de droit a été demandé au professeur Moor sur le sujet : l'avis de droit était nuancé. La formulation de l'article découle de l'avis de droit.

Au terme d'une longue discussion, il est admis que, pour les habitants déjà répertoriés aujourd'hui, on ne leur demandera pas formellement de confirmer qu'ils sont d'accord que leur nom soit communiqué à l'église qu'ils mentionnent (cf. article 22a). Par contre, en cas de mutation, le consentement devra être formellement obtenu. Les nouveaux arrivants devront recevoir des explications sur le degré d'obligation de communiquer ces informations.

Article 4, alinéa 1, lettre f : La discussion n'est pas demandée.

Article 4, alinéa 1, lettre g : Cette information sera tenue à jour automatiquement par collaboration inter-institutionnelle, via l'application SYMIC-SEDEX.

Article 4, alinéa 1, lettre h, i, j et k : La discussion n'est pas demandée.

Article 4, alinéa 1, lettre l : il est précisé que la lettre i) est la date d'arrivée et que les lettres k) et l) font la différence entre l'établissement (domicile) et le séjour (résidence secondaire).

Article 4, alinéa 1, lettre m : avant la question de l'utilité de l'information se pose celle de la capacité de la tenir à jour.

Amendement de la commission unanime : suppression de cette lettre après une longue discussion favorisée par l'espace-temps entre les deux séances. L'information ne sert pas à grand'chose, hormis peut-être pour certains travailleurs pendulaires, et s'avère de mauvaise qualité.

Article 4, alinéa 2 : La discussion n'est pas demandée.

Vote global de l'article 4 amendé : pas d'opposition : adopté

Quant à l'idée de revoir l'ordre des lettres pour rapprocher la question de la religion de l'alinéa, il y est finalement renoncé.

Article 4a : La rédaction un peu particulière de l'article doit être comprise comme le fait qu'en vertu d'accords internationaux, ces diplomates n'ont pas l'obligation de s'annoncer, mais que s'ils le font... cela doit figurer dans le registre : adopté

Article 5 "Changement de situation" : La commission est contrariée de lire que les délais de contestation ne sont pas harmonisés et diffèrent d'une loi à l'autre, d'un article à l'autre, sans raisons valables : adopté

Article 6 "Déclaration de départ" : La discussion n'est pas demandée : adopté

Article 9 "Enregistrement" : la notion de "catégorie de ménage" doit être comprise comme le type de la communauté habitant sous le même toit (logement privé, hôpitaux, EMS ...).

Article 14 "Annonce incombant au logeur" : il est indiqué que l'Union suisse des propriétaires immobiliers (USPI), à qui incombera notamment cette tâche, n'a aucune objection : adopté

La formulation "au minimum dans les 15 jours" étant malheureuse, la commission retient à l'unanimité

l'amendement : "Les propriétaires d'immeubles ou leurs mandataires sont tenus d'annoncer **sans délai mais au plus tard dans les 15 jours...**"

Article 20 "Collaboration des autorités et devoir de renseigner" : adopté

Article 21 "Communication aux autorités" : adopté

Article 22 "Communication aux particuliers" : adopté

Article 22a Communication aux communautés religieuses : adopté

Au vote d'entrée en matière : il n'y a pas d'opposition mais 4 abstentions ; idem pour le vote final du projet amendé.

C) Projet de loi modifiant la loi sur la statistique cantonale (LStat)

La modification de la loi est due au nouveau numéro AVS.

Vote global : il n'y a pas d'opposition.

D) Modification de la loi sur les relations entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public (LREEDP)

Vote global : il n'y a pas d'opposition.

E) Modification de la loi sur la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud (LCILV).

Vote global : il n'y a pas d'opposition.

F) Modification de la loi sur les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues de droit public (LRCR)

Vote global : il n'y a pas d'opposition.

G) Crédit de CHF 5'646'3000.- destiné à financer la seconde phase d'adaptation technique des systèmes d'information de l'administration cantonale à la loi fédérale sur l'harmonisation de registres (LHR)

A titre d'exemple et par analogie, M. Maillard explique qu'actuellement, il en coûte presque 1 million de francs en frais de poste pour retrouver les personnes qui ont mal effectué leurs versements ; avec l'adoption d'un nouveau système informatique ce coût sera réduit de 70% à 90%.

Vote global : il n'y a pas d'opposition.

En conclusion, la commission espère que la mise en œuvre des réformes ne sera pas trop tatillonne ; elle en appelle à la CSI pour le suivi du dossier. Mais elle compte surtout sur le précieux concours des préposés des offices communaux pour la réussite du projet.

Gland, le 21 novembre 2009.

Le rapporteur :
(Signé) *Philippe Martinet*