

05.083

**Message
concernant l'harmonisation de registres officiels
de personnes**

du 23 novembre 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR) ainsi que le projet d'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes, en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 novembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'art. 65, al. 2, Cst. habilite la Confédération à édicter des prescriptions relatives à la tenue des registres et au système d'annonces et de mutations des habitants pour permettre à la statistique fédérale de disposer de données homogènes et comparables. La loi sur l'harmonisation des registres (LHR) a été élaborée pour que soit rempli ce mandat constitutionnel.

La LHR a pour but de réglementer l'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants. Cette harmonisation doit permettre aux statisticiens d'utiliser les données de ces registres et des grands registres fédéraux de personnes pour établir les statistiques de la population et pour moderniser le recensement de la population.

Le projet de loi formule les exigences à remplir par les caractères et les identificateurs qui doivent figurer dans ces registres pour répondre aux besoins de la statistique. Il règle également des aspects importants concernant l'assurance qualité, tels que l'obligation d'annonce, le principe de l'exhaustivité et la tenue des registres. Il prévoit en outre l'instauration, entre les services communaux et cantonaux, d'un échange électronique des données relatives aux annonces et aux mutations, lors d'arrivées et de départs d'habitants. Ce système contribuera à assurer la qualité et l'actualité des informations utilisées par la statistique pour la mise à jour des effectifs et des données structurelles. Il simplifiera aussi les démarches administratives pour les communes et les citoyens en cas de déménagements. Les communes pourront ainsi échanger efficacement les données dont elles disposent, sans rupture de médias. Les sources d'erreurs liées à la nouvelle saisie manuelle des données dans la commune d'arrivée pourront être évitées. Avec la LHR, les compétences actuelles des cantons et des communes en matière de gestion des registres du contrôle des habitants seront conservées.

Le projet de loi traite encore de la transmission des données à l'Office fédéral de la statistique (OFS), de leur utilisation et de leur communication. Les normes et définitions applicables aux caractères et à leurs modalités, les identificateurs et les nomenclatures utilisées pour coder les informations dans les registres, qui sont du ressort de l'OFS, seront réglés par voie d'ordonnance.

La LHR vise en outre à automatiser dans une large mesure les échanges de données existants, qui sont prévus par la loi, entre des registres officiels de personnes aux niveaux fédéral, cantonal et communal. A l'heure actuelle, un très grand nombre de registres échangent des données conformément aux prescriptions légales (données sur les naissances et d'autres événements de l'état civil, sur les arrivées en Suisse, p. ex.). A la différence de ce qui se fait dans d'autres pays, la plupart de ces échanges s'effectuent encore manuellement, faute de disposer d'un moyen sûr et univoque d'identifier les personnes. Les données enregistrées sur un support électronique doivent alors être chaque fois transcrites sur papier puis à nouveau saisies et contrôlées et, en cas de doute, redemandées à la personne concernée ou à un autre service de l'administration. L'objectif est de supprimer à l'avenir de telles ruptures de médias lors de l'échange de données. A cette fin, le législateur propose d'intro-

duire le futur numéro d'assurance sociale (NAS) – lequel remplacera dès 2008 le numéro d'AVS – dans les registres officiels de personnes mentionnés dans la LHR, à titre d'identificateur univoque et non parlant.

L'harmonisation des registres a suscité un vif intérêt lors de la procédure de consultation et reçu un accueil favorable. Les cantons ont toutefois lourdement insisté sur le fait qu'ils attendaient de la Confédération qu'elle participât aux coûts d'investissement. En raison de la situation des finances fédérales, cependant, le projet ne déroge pas à la répartition usuelle des coûts et ne prévoit pas l'allocation de contributions aux cantons par la Confédération.

En matière de cyberadministration, la Suisse ne figure pas parmi les pays européens les plus avancés et elle court le risque de se faire encore davantage distancer. L'harmonisation et l'utilisation systématiques des médias électroniques pour les échanges de données lui permettraient de pallier les inconvénients inhérents au caractère compartimenté des structures fédérales et de maintenir les coûts administratifs à un niveau concurrentiel. Ce sont autant de bonnes raisons de réaliser la LHR. Pour pouvoir procéder aux simplifications prévues dans la statistique et l'administration, il faut commencer par réaliser des investissements. Mais de tels investissements s'avéreront payants à moyen et long terme. Pour un total d'investissements de 49,1 millions de francs, répartis sur les années 2007 à 2011 (Confédération: 15,8 millions, cantons: 33,3 millions), une estimation très prudente permet de tabler sur un potentiel d'économies d'au moins 8,1 millions de francs par an à partir de 2011 (Confédération: 1,3 million, cantons: 6,8 millions); s'y ajoutent les économies réalisables lors du recensement de la population de 2010, d'un montant compris entre 40 et 100 millions de francs selon l'ampleur du mandat d'information et la méthode d'enquête retenue (Confédération : 25 à 58 millions; cantons et communes: 15 à 42 millions).

Afin de pouvoir effectuer à temps et sans accroc les travaux vastes et complexes nécessaires au passage à une méthode de relevé durable et fondée sur les registres au niveau de la Confédération, des cantons et des communes – méthode qui servira de base au recensement de 2010 –, il est impératif que le projet de loi soit traité avec diligence.

Table des matières

Condensé	440
Liste des abréviations	444
1 Présentation de l'objet	445
1.1 Contexte	445
1.1.1 Rôle de la statistique fédérale et importance des registres des habitants	445
1.1.2 Que signifie l'harmonisation des registres?	446
1.1.3 Acquisition et sources de données de la statistique de la population	447
1.1.4 Exploitation des registres de l'administration pour le recensement de la population et les statistiques de la population: situation actuelle	448
1.1.5 Travaux préliminaires de l'OFS en vue de l'harmonisation des registres	449
1.2 Objectifs et utilité	451
1.2.1 Conditions et objectifs de l'harmonisation des registres	451
1.2.2 Caractéristiques principales des futures statistiques de la population et des prochains recensements de la population	452
1.2.3 Utilité pour les statistiques de la population et pour les recensements de la population à partir de 2010	454
1.2.4 Utilité pour les enquêtes par échantillonnage de l'OFS menées auprès des personnes et des ménages	454
1.2.5 Identificateurs uniformes de personne pour la statistique et les registres officiels	455
1.2.6 Cyberadministration: utilité administrative autre que statistique	457
1.2.7 Cyberadministration: utilité pour les citoyennes et les citoyens	458
1.3 Tour d'horizon à l'étranger	459
1.4 Résultats des procédures de consultation	460
1.4.1 Résultats de la procédure de consultation relative à la LHR	460
1.4.2 Résultats de la deuxième procédure de consultation relative à l'identificateur de personne	462
1.4.3 Conséquences des deux procédures de consultation pour l'identificateur de personne	463
1.5 Application	464
2 Commentaire	468
2.1 Structure de la loi	468
2.2 Section 1 Dispositions générales	468
2.3 Section 2 Registres des habitants	471
2.4 Section 3 Registres fédéraux et cantonaux	477
2.5 Section 4 Mise à disposition, utilisation et communication des données	478
2.6 Section 5 Dispositions finales	480
3 Arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes	484
4 Conséquences	484

4.1 Conséquences pour la Confédération au niveau des finances et du personnel	484
4.2 Commentaires des différents postes	487
4.3 Frein aux dépenses	489
4.4 Conséquences financières pour les cantons et les communes	489
4.4.1 Introduction	489
4.4.2 Conséquences financières	490
4.5 Bénéfice	491
4.6 Conséquences économiques	495
4.7 Conséquences en cas de non-réalisation	496
5 Programme de la législation	496
6 Aspects juridiques	497
6.1 Constitutionnalité de la LHR: compétences de la Confédération dans le domaine de la statistique	497
6.1.1 Compétences statistiques en vertu de l'art. 65, al. 1, Cst.	497
6.1.2 Compétence de légiférer dans le domaine de la tenue des registres	497
6.2 Constitutionnalité et conformité aux lois de l'introduction du NAS dans les registres mentionnés dans la LHR	499
6.3 Introduction du NAS dans les registres mentionnés par la LHR: droit comparé et rapports avec le droit européen	499
6.4 Délégation de compétences législatives dans la LHR	500
Loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Projet)	503
Arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes (Projet)	513

Liste des abréviations

AUPER	Système d'enregistrement automatisé des personnes, qui saisit les données relatives aux personnes relevant du domaine de l'asile (Office fédéral des migrations)
Infostar	Registre informatisé de l'état civil servant à enregistrer l'état civil (banque de données centralisée, tenue par les cantons et exploitée par l'Office fédéral de la justice)
LHR	Loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes
NAS	Numéro d'assurance sociale; numéro d'assuré univoque, non parlant et immuable qui remplacera l'actuel numéro d'AVS à partir de 2008; synonyme de nouveau numéro d'assuré AVS.
Ordipro	Système d'information des diplomates et des fonctionnaires internationaux (Département fédéral des affaires étrangères)
Plateforme informatique	Ensemble du matériel et des logiciels (applications, système d'exploitation, système de communication et système de traitement de données) mis en œuvre à la Confédération pour l'application de la LHR
RCE	Registre central des étrangers (Office fédéral des migrations)
REE	Registre des entreprises et des établissements (Office fédéral de la statistique)
RegBL	Registre fédéral des bâtiments et des logements (Office fédéral de la statistique)
SYMIC	Système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (en remplacement du RCE et du système AUPER) (Office fédéral des migrations)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
VERA	Rôle d'immatriculation des représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger, géré dans le système d'information «Administration en réseau des Suisses de l'étranger» (Département fédéral des affaires étrangères)

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Rôle de la statistique fédérale et importance des registres des habitants

La statistique fédérale produit de manière neutre et indépendante des informations statistiques sur la structure, l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement en Suisse. L'Office fédéral de la statistique (OFS) est responsable de la production, de l'analyse et de la diffusion des données statistiques de base nécessaires à la politique, l'économie, l'Etat et la société, au titre d'un service public. A cet effet, il gère le pool de données «Statistique suisse», élabore et organise des collectes de données, coordonne la production d'informations statistiques et intègre le système statistique suisse dans les systèmes internationaux, notamment dans celui de l'Union européenne.

Les méthodes de la statistique fédérale sont en pleine mutation. A l'avenir, le recours accru aux données administratives existantes devrait permettre de décharger les personnes interrogées ainsi que les cantons et les communes¹. Les registres communaux et cantonaux des habitants jouent ici un rôle central car ils couvrent l'ensemble de la population résidant en Suisse. La nécessité d'harmoniser ces registres a été soulignée par un rapport de la Commission de gestion du Conseil national dès 1995, rapport qui a conduit à une motion présentée par le Parlement en 1996 en vue de remanier les procédures du prochain recensement de la population de 2010 (95.3557)².

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le 1^{er} janvier 2000, la Confédération n'avait aucune influence sur les données administratives enregistrées dans les cantons et les communes. L'art. 65, al. 2, Cst. octroie à la Confédération la compétence de légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte des données. Cette disposition constitutionnelle permet donc à la Confédération d'exercer une influence sur la tenue des registres et sur la manière de procéder aux annonces et aux mutations de sorte que la statistique fédérale puisse collecter des données uniformes et comparables. La mise en application opérationnelle de cet article constitutionnel représente l'un des sept objectifs stratégiques fixés dans le programme pluriannuel de la statistique fédérale pour les années 2004 à 2007. Il appartient donc à l'OFS de réglementer de manière contraignante l'harmonisation des registres des habitants dans les cantons et les communes et d'intégrer pleinement à l'avenir ces registres dans les futurs relevés statistiques concernant la population.

¹ L'art. 4 de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF) requiert de l'OFS qu'il relève les informations le plus possible à partir des données administratives disponibles et limite au strict nécessaire le nombre des enquêtes particulières.

² Voir la motion du 21 novembre 1995 (95.3557) de la Commission de gestion du Conseil national sur la *Réorientation du recensement fédéral de la population de l'an 2010*, acceptée par le Conseil fédéral le 31 janvier 1996, transmise par le Conseil national le 22 mars 1996, transmise par le Conseil des Etats le 24 septembre 1996.

En vue de la modernisation du recensement de 2010, la saisie des informations contenues dans les registres des habitants devra respecter une norme cohérente valable pour l'ensemble de la Suisse (harmonisation). Cette harmonisation ne profitera toutefois pas seulement au recensement. Elle sera aussi utile à la statistique annuelle de la population et aux enquêtes multithématiques réalisées chaque année auprès d'échantillons de ménages.

L'harmonisation et la coordination des registres entraîneront des synergies et offriront des possibilités d'économie tant pour la statistique que pour les autres administrations. Condition essentielle du développement futur de la cyberadministration, l'harmonisation des registres figure parmi les projets stratégiques de cyberadministration de la Confédération, sur l'axe stratégique «Création des bases nécessaires»³. Cette harmonisation est également rendue indispensable par le fait qu'il est de plus en plus important, compte tenu de la précarité générale des moyens disponibles, de disposer par le biais de la statistique de méthodes efficaces pour produire des bases de planification fiables à tous les niveaux de l'Etat.

1.1.2 Que signifie l'harmonisation des registres?

Le bon fonctionnement du nouveau système de collecte des données dépendra du degré d'harmonisation et de coordination des registres fédéraux, cantonaux et communaux. L'harmonisation des registres comprend cinq aspects:

1. Les registres doivent porter sur les mêmes univers de référence, par exemple les personnes, les ménages, les bâtiments ou les logements.
2. Il doit être possible de lier ces univers les uns aux autres par l'intermédiaire de clefs et d'identificateurs uniformes pour l'ensemble du pays.
3. Les registres doivent appliquer les mêmes définitions de caractères (Qu'entend-on, par exemple, par ménage? Comment un bâtiment est-il défini? Quelle est la définition du lieu de résidence?).
4. Les caractères dans les registres doivent être codifiés selon des méthodes uniformes (par exemple les codes pour la nationalité/les pays étrangers ou l'état civil).
5. La qualité et le rythme de mise à jour des registres doivent être fondamentalement identiques. Le rythme de mise à jour concerne particulièrement, pour les registres des habitants, les annonces, entre les communes et les cantons, des arrivées et des départs, annonces qui, à ce jour, font défaut ou ne sont pas encore coordonnées pour une grande partie de la Suisse.

³ Département fédéral des finances, *L'activité gouvernementale à l'heure de la société de l'information. Stratégie de la Confédération en matière de cyberadministration (e-government)*, Berne 2002.

1.1.3 Acquisition et sources de données de la statistique de la population

Le recensement, exécuté comme enquête directe et relevé structurel de la Suisse, livrait périodiquement, à savoir tous les dix ans, des données sur l'état, la structure (caractères démographiques, économiques, sociaux et culturels) et la répartition spatiale de la population résidant en Suisse à un moment donné. Les informations étaient collectées jusque-là dans le cadre de l'enquête sur les personnes et les ménages et complétées par les données de l'enquête sur les bâtiments et les logements, réalisée auprès des propriétaires d'immeubles et des gérances immobilières.

Entre deux recensements, la statistique démographique courante relève chaque année des données sur la population. Outre les renseignements sur l'état et la structure, elle fournit des données sur le mouvement et l'évolution de la population résidente.

Les principales données statistiques primaires et secondaires sur la population proviennent, outre le recensement de la population, des enquêtes exhaustives régulières, ainsi que des registres administratifs de la Confédération, des cantons et des communes suivants:

- les annonces des offices de l'état civil relatives aux mariages, naissances et décès et les annonces des tribunaux concernant les divorces (statistique du mouvement naturel de la population);
- les annonces des services communaux ou cantonaux du contrôle des habitants relatives aux arrivées ou aux départs des personnes de nationalité suisse (statistique des migrations);
- le Registre central des étrangers (RCE) de l'Office fédéral des migrations (ODM);
- le système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER)⁴ de l'ODM, dans le domaine de l'asile;
- le système d'information (Ordipro) des diplomates étrangers et fonctionnaires internationaux ayant une autorisation de résidence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Ces sources permettent d'établir aussi bien des statistiques traditionnelles de la population (statistique des mouvements naturel et migratoire de la population) que la statistique de synthèse ESPOP (statistique de l'état annuel de la population). La mission principale d'ESPOP est de fournir des informations sur l'état annuel de la population à différents niveaux – avec la commune politique comme plus petite unité de relevé géographique – d'après certains caractères structurels (âge, sexe, état civil, origine/nationalité). ESPOP utilise pour ce faire en partie la méthode de la «mise à jour progressive de la population» (appelée aussi «bilan démographique» ou «comptes globaux de la population»). Cette méthode consiste à estimer l'état annuel de la population, que les sources existantes ne fournissent pas directement dans la plupart des cas, à l'aide des composantes de l'évolution de la population (naissances, décès, migrations).

⁴ Au cours des prochaines années, le RCE et l'AUPER seront réunis au sein du système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (SYMIC).

1.1.4

Exploitation des registres de l'administration pour le recensement de la population et les statistiques de la population: situation actuelle

A l'heure actuelle, les possibilités d'utilisation des registres communaux et cantonaux dans le cadre du recensement de la population et des statistiques de la population sont très limitées. Ces dernières années, l'OFS a étudié de près les possibilités de développer de nouvelles méthodes d'enquête, notamment lors du recensement de l'an 2000. Un rapport⁵ diffusé auprès d'un large public, au début de l'année 1995, résume les études et les investigations menées en vue de l'utilisation des registres. Il souligne la nécessité d'harmoniser des registres cantonaux et communaux. Les indications contenues dans la plupart des registres des habitants se limitent pour l'essentiel aux caractères âge, sexe, état civil et origine/nationalité. Seule une petite partie des informations nécessaires est gérée de manière uniforme dans les registres de toutes les communes de Suisse.

On notera également qu'il n'existe aucune définition reconnue et uniforme du domicile et que le système d'annonces et de mutations ne fonctionne pas davantage entre les administrations communales en cas d'arrivée ou de départ d'habitants. La plupart des registres ne permettent pas non plus de conclure quelles sont les personnes vivant en communauté dans un ménage ou un logement. La gestion des déménagements ayant lieu au sein d'une même commune se révèle également problématique.

La statistique démographique courante qui est établie entre les recensements ne couvre pas non plus entièrement tous les aspects traités par les recensements. Les principales lacunes sont les suivantes:

- la statistique de l'état annuel de la population ne peut recourir, pour fournir des données sur les personnes de nationalité suisse, que de manière très limitée aux registres de personnes et dépend de la méthode de la mise à jour progressive⁶. Selon la qualité des données utilisées sur les mouvements, les effectifs peuvent présenter des écarts importants par rapport aux dénombrements faits à partir des registres individuels au niveau communal.
- La structure annuelle selon l'âge et l'état civil de la population résidente n'est souvent pas disponible au niveau communal; au niveau cantonal elle est partiellement estimée. Cela signifie que des mises à jour importantes du point de vue sociopolitique, comme celle de la courbe des âges de la population entre les années de recensement, ne reposent partiellement que sur des estimations.
- Les services communaux du contrôle des habitants ne fournissent sous une forme individuelle qu'une partie des communications relatives aux arrivées et aux départs d'habitants. La structure selon l'âge et l'état civil de ces personnes doit par conséquent faire l'objet d'une estimation. On ne dispose pas de matrice des migrations exhaustive (mouvements migratoires entre certaines communes, districts ou grandes régions de Suisse ou entre la Suisse et l'un ou l'autre Etat étranger).

⁵ Office fédéral de la statistique, *Erhebungsmethoden in der Volkszählung – eine Untersuchung zur Nutzung von Registerdaten in der Volkszählung 2000*, Berne 1995.

⁶ La situation concernant la population étrangère est un peu meilleure grâce à l'existence d'un registre central fédéral.

- Dans la statistique démographique courante, l'unité statistique est l'individu. Il n'est donc possible de déterminer annuellement ni l'évolution, ni le nombre des ménages et des familles.

1.1.5 Travaux préliminaires de l'OFS en vue de l'harmonisation des registres

Les données concernant les bâtiments et les logements saisies aux niveaux communal et cantonal étaient encore plus lacunaires et hétérogènes. Il n'existait aucun registre approprié. L'OFS a donc mis en place, en utilisant les données du recensement de la population de l'an 2000, un Registre fédéral des bâtiments et des logements pour décharger les communes et les personnes devant donner des renseignements lors des prochains recensements. Ce registre permet des analyses statistiques de caractères fondamentaux dans le domaine des bâtiments et des logements. Il libère aussi des synergies et permet des simplifications dans le domaine de la statistique annuelle de la construction et des logements, ainsi que de la statistique des logements vacants. Il servira en outre de base pour le tirage d'échantillons. Grâce à la coordination entre la gestion du registre et la statistique de la construction et des logements, on dispose à présent de données structurelles sur les bâtiments et les logements chaque année, et non plus tous les dix ans.

Par ailleurs, le Registre fédéral des bâtiments et des logements est d'une grande utilité administrative pour les cantons et les communes, car il leur facilite l'exécution de tâches qui leur sont assignées par la loi (par ex. gestion des constructions, planification locale et planification de zone, protection de l'environnement, approvisionnement et élimination par les services industriels, assurances des bâtiments, planification des interventions auprès des centrales d'urgence). La mise à jour et l'utilisation du registre reposent notamment sur une application Internet moderne, axée sur les transactions, qui permet l'échange de données entre communes, cantons et Confédération. Actuellement, plus de 1200 services aux échelons cantonal et communal recourent à cette offre. Ces prochaines années, la qualité des données du registre devra toutefois encore être améliorée afin de remplir pleinement les exigences de l'administration et de la statistique.

Le recensement de la population de l'an 2000 a également marqué le début des travaux d'harmonisation au niveau suisse dans la gestion des registres des habitants des cantons et des communes. Cette harmonisation s'est poursuivie jusqu'ici sur une base volontaire faute de législation contraignante, et a été encouragée par l'octroi d'aides financières provenant du crédit d'engagement du recensement de l'an 2000. Le Parlement a débloqué à cet effet en 1998 un crédit de 2,7 millions de francs. Les communes intéressées ont reçu en 2001 et en 2002 de l'OFS une série de données harmonisées provenant dudit recensement, qui permet de standardiser les informations des registres et d'établir un lien entre les logements et les ménages ainsi qu'avec le Registre fédéral des bâtiments et des logements.

Depuis le milieu de l'année 2004, l'OFS étudie également la mise en place d'une infrastructure permettant l'accès à de nombreuses nomenclatures et listes de codes utilisées dans la statistique officielle. L'OFS espère que cette mise à disposition de nomenclatures et d'une méthode de mise à jour par Internet ainsi que l'utilisation (non obligatoire dans un premier temps) de ces nomenclatures dans des registres officiels apporteront une amélioration des contenus des registres officiels et une

harmonisation durable des caractères quand bien même celle-ci ne serait pas complète dès le début. Actuellement, priorité est donnée à la diffusion des nomenclatures «Liste officielle des communes de la Suisse» et «Etats et territoires étrangers». Une «Liste des localités» et une «Liste des rues» sont par ailleurs disponibles. D'autres nomenclatures et codifications suivront. Elles porteront par exemple sur l'état civil, les types d'autorisation de séjour des étrangers, la langue, la religion, la formation, la profession et la branche économique.

L'appariement des données des différents registres continue de poser un problème particulier qui n'a pas encore été résolu. Certes, le nouveau Registre des bâtiments et des logements permet de disposer d'une identification des logements cohérente et coordonnée pour toute la Suisse utilisable par les communes dans les registres des habitants conformément à l'art. 10, al. 3^{bis}, de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)⁷ et à l'art. 12, al. 2, de l'ordonnance du 31 mai 2000 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements⁸. Les identificateurs de logement permettent d'identifier les personnes qui partagent le même logement, comme ménage ou comme famille. Dans le cadre de l'harmonisation facultative évoquée précédemment, quelque 1700 communes ont introduit, avec l'aide financière de l'Etat, ces identificateurs dans leurs registres des habitants. Il faut toutefois s'attendre à ce que ce gros investissement ne soit pas rentable si aucune législation contraignante, applicable à l'ensemble des communes de Suisse, n'est mise en place pour garantir la mise à jour lors des mutations. Comme mentionné au ch. 1.2.5, il n'existe pas encore, au niveau suisse, d'identificateurs uniformes, personnels et univoques qui permettent d'apparier, à des fins statistiques, les informations consignées dans les divers registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes.

Il ressort d'une enquête réalisée par l'OFS au printemps 2005 auprès de l'ensemble des communes (2800 au total) sur l'état de l'harmonisation qu'environ 40 % d'entre elles tiennent des registres harmonisés et poursuivent donc sur une base volontaire les travaux dans lesquels la Confédération a investi au lendemain du recensement 2000. Du point de vue qualitatif, toutefois, des problèmes se posent encore: enregistrement incomplet de certaines catégories de personnes ou absence de couplage avec le Registre des bâtiments et des logements. L'enquête a également mis en évidence un grand besoin d'harmonisation dans les autres communes. Elle a également confirmé qu'un nombre croissant de cantons mettaient sur pied des plateformes centrales de données à partir des registres cantonaux de la population mis à jour à l'aide des données fournies par les communes. D'ici à 2010, une quinzaine de cantons devraient disposer de registres centraux de la population, contre quatre seulement en 1997. Cette évolution est de nature à simplifier l'harmonisation des registres qui est proposée. L'OFS est en contact depuis 2001 avec ces cantons afin de leur permettre de tenir compte des exigences de l'harmonisation des registres en réalisant leur projet.

7 RS 431.01

8 RS 431.841

1.2 Objectifs et utilité

1.2.1 Conditions et objectifs de l'harmonisation des registres

Les travaux et les investissements effectués par la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre du recensement 2000 pour créer le Registre fédéral des bâtiments et des logements, ainsi que les nomenclatures et les listes de codes, doivent désormais reposer sur des bases solides. En effet, ces travaux préalables forment un cadre d'orientation important et les bases de toute réalisation future. Pour garantir leur efficacité à long terme, il faut que les réglementations fédérales proposées ici pour entériner l'harmonisation et la gestion coordonnée des registres soient applicables à l'ensemble du territoire suisse.

Seules des règles uniformes régissant le contenu, la mise à jour et la qualité des informations permettront une utilisation efficace des registres à des fins statistiques et la diminution du nombre d'enquêtes directes auprès de la population. Certaines questions exigent encore d'être réglées au préalable, comme celle de la définition des ménages et du domicile, ou celle du lien à établir entre le Registre fédéral des bâtiments et des logements et les registres des habitants. Les communes et les cantons devront, par ailleurs, mettre en place un système efficace d'annonce réciproque des mutations. Il deviendra ainsi possible de procéder à la mise à jour progressive de l'état et de la structure de la population en utilisant les registres. L'informatisation avancée des communes et le développement rapide des télécommunications favorisent sans contester le traitement, la mise en réseau et le transfert des données enregistrées.

Harmonisation et mise en réseau des registres administratifs ne signifient toutefois pas qu'il faille saisir l'ensemble des caractères d'enquête d'un recensement de la population dans les registres et les mettre à jour régulièrement. En effet, l'expérience montre que seuls sont utilisables à des fins statistiques, c'est-à-dire exhaustifs et à jour, les caractères requis par les cantons et les communes pour remplir leurs tâches administratives et ceux qui leur servent régulièrement dans l'exercice des activités administratives prévues par la loi. Les caractères d'enquête relevés à de seules fins statistiques, mais sans utilité directe pour des tâches administratives, n'ont généralement pas leur place dans les registres. S'ils y figurent néanmoins, aucune garantie ne peut être donnée quant à leur exactitude, leur actualité et leur exhaustivité. Il faut donc toujours garder à l'esprit les tâches et les objectifs administratifs auxquels la statistique peut être rattachée.

Le mandat d'information du recensement contiendra toujours certains domaines pour lesquels les registres ne fournissent pas d'information. Il s'agit en particulier des transports (pendulaires, moyens de transport), de la formation (niveau de formation et de qualification de la population), de la vie active et des langues. Il devrait néanmoins être possible de réaliser en 2010 un recensement de la population uniquement basé sur les registres et de ne collecter auprès de la population que les caractères qui ne figurent pas dans les registres⁹.

⁹ Le 10 juin 2005, le Conseil fédéral a pris des décisions fondamentales concernant la nouvelle conception du recensement de la population 2010. L'enquête exhaustive réalisée à l'aide d'un questionnaire sera remplacée par un relevé uniquement basé sur les registres. Seront ainsi directement exploitées les données sur la population contenues dans les registres cantonaux et communaux de la population. Pour les caractères ne figurant pas dans les registres, il est prévu d'effectuer périodiquement des enquêtes par échantillonnage en complément, au cours des années 2010 à 2019 (cf. ch. 1.2.2).

Quant à la statistique annuelle de la population, il faut que les registres des habitants ne permettent pas seulement une analyse de l'état de la population mais qu'ils puissent également servir de source pour les données sur les mouvements. Si leur mise à jour se fait de manière à répondre aux besoins de la statistique, ils pourront livrer, à l'aide des dates de mutation, des données pertinentes sur l'évolution de la population. Nous pensons là en premier lieu aux données sur les migrations de personnes de nationalité suisse, mais aussi à celles sur les migrations en provenance de l'Union européenne dans le cadre de la libre circulation des personnes.

Au niveau technique, l'objectif principal est de livrer régulièrement à l'OFS des séries de données individuelles extraites des registres des habitants. Il y a urgence en la matière, notamment pour établir des planifications dans le domaine des assurances sociales, car aujourd'hui encore la mise à jour intercensitaire de la structure par âges ne repose, pour beaucoup de cantons, que sur des estimations.

1.2.2 Caractéristiques principales des futures statistiques de la population et des prochains recensements de la population

La statistique annuelle de la population (ESPOP), dans sa forme actuelle, sera remplacée à moyen terme (à compter de 2011) par la «Nouvelle statistique suisse de la population (pop.ch)» qui reposera sur l'analyse des registres de personnes harmonisés. Le mandat d'information de pop.ch prévoit la production de toutes les informations offertes actuellement par ESPOP. L'établissement de l'état annuel de la population à différents niveaux géographiques de la Suisse selon certains caractères structurels en restera l'élément central. La statistique des migrations et l'analyse approfondie des mouvements migratoires nationaux et internationaux, dont la diversité et la complexité ne sont saisies que partiellement par les statistiques actuelles, constitueront un autre élément important. Dans certains secteurs, de nouvelles informations seront également disponibles et les lacunes comblées:

- l'état de la population au niveau communal (et à d'autres niveaux ou régionalisations reposant sur l'unité communale, comme les districts, les cantons, les grandes régions, les agglomérations, les régions de mobilité spatiale¹⁰, les régions linguistiques, la typologie communale, etc.) selon l'âge, le sexe, la nationalité et l'état civil en fonction des notions de domicile, d'établissement ou de séjour;
- les arrivées et les départs des personnes de nationalité suisse selon l'âge, le sexe, les communes, régions ou pays d'origine ou de destination;
- le nombre annuel, la taille ainsi que le type des ménages dans les communes;

¹⁰ Régionalisation servant à l'analyse de la Mobilité Spatiale («MS»): Office fédéral de la statistique, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, Berne 1997.

- le géocodage de données sélectionnées de la statistique démographique courante (possible grâce au lien établi entre les registres des habitants et le Registre fédéral des bâtiments et des logements [RegBL])¹¹;
- un compte global de la population, c'est-à-dire le lien entre les données d'état et de mouvement dans un système cohérent de bilan.

L'exploitation périodique des registres des habitants sera désormais la pierre angulaire de la statistique de la population. L'extrait périodique des registres des habitants pour pop.ch pourra être couplé à intervalles réguliers à d'autres relevés de registres ou enquêtes supplémentaires. La reprise annuelle de données issues des registres des habitants servira ainsi d'enquête régulière sur les personnes et les ménages pour l'ensemble du territoire. Elle pourra être complétée par les données émanant du Registre fédéral des bâtiments et des logements, ce qui permettra de réaliser périodiquement – et si nécessaire plus fréquemment que jusqu'à présent – un recensement de la population basé uniquement sur les registres, sans interrogation des personnes à recenser. Conformément à la proposition du Conseil fédéral du 10 juin 2005, il est prévu de relever les caractères ne figurant pas dans les registres par le biais d'enquêtes par échantillonnage annuelles ou réalisées tous les deux à quatre ans au cours des années 2010 à 2019. S'ils le souhaitent, les cantons pourront procéder à leurs frais aux enquêtes par échantillonnage auprès d'un échantillon élargi. Les informations qui ne figurent pas dans les registres pourront ainsi être relevées plus souvent que tous les dix ans et à un degré de détail plus poussé. Enfin, les données relatives au mouvement migratoire de la population seront extraites des registres et rassemblées en une statistique globale des migrations, qui permettra d'effectuer des analyses approfondies des mouvements migratoires, nationaux et internationaux.

L'exploitation des registres des habitants ne pourra toutefois pas remplacer les enquêtes sur le mouvement naturel de la population portant sur des caractères qui ne se trouvent pas dans les registres des habitants (le rang de naissance, la durée du mariage au moment du divorce, etc.) et qui livrent des informations fondamentales sur les évolutions sociales. La banque centrale de données d'état civil réalisée par le DFJP (Infostar – Registre informatisé de l'état civil de l'Office fédéral de l'état civil)¹² amènera à une nouvelle conception de la statistique du mouvement naturel de la population. Dans le domaine des registres de personnes, Infostar ouvrira également de nouvelles perspectives à pop.ch. Infostar doit être intégré de manière appropriée dans la future statistique de la population.

¹¹ L'établissement d'un lien entre le RegBL et les registres des habitants permettra un géocodage des données sur la population, qui n'était possible jusqu'ici que tous les dix ans dans le cadre du recensement. Ainsi, de toutes nouvelles perspectives s'ouvrent dans l'analyse et l'exploitation de la statistique annuelle de la population en matière d'analyses de données spatiales.

¹² La banque de données Infostar a centralisé tous les registres d'état civil gérés à ce jour au niveau local. Les offices de l'état civil sont connectés, en tant que centres de saisies des données décentralisés, à une banque de données centrale de la Confédération.

1.2.3

Utilité pour les statistiques de la population et pour les recensements de la population à partir de 2010

L'harmonisation des registres permettra de réduire la charge de travail imposée à la population et aux communes à partir du recensement de 2010. Les registres communaux et cantonaux des habitants livreront régulièrement les données structurelles nécessaires à la statistique démographique courante pour établir l'état de la population selon certains caractères. Ces données seront uniformes pour l'ensemble du territoire de la Suisse. De cette manière, les effectifs de population ne devront plus être estimés ou mis à jour progressivement chaque année.

L'exploitation des registres des habitants harmonisés permettra d'améliorer nettement l'analyse du mouvement migratoire de la population. La saisie uniforme des annonces d'arrivées et de départs supprimera les cas de double comptage ou de sous-estimation des habitants et facilitera l'établissement d'une statistique des migrations valable pour l'ensemble de la Suisse.

L'utilisation de registres administratifs harmonisés offre encore d'autres possibilités inédites en matière d'information pour la statistique de la population en autorisant, par exemple, les recherches longitudinales (analyses de cohortes ou des parcours de vie). L'exploitation en réseau des données existantes dans les registres (appariement de caractères issus des registres des habitants avec ceux issus du Registre fédéral des bâtiments et des logements, p. ex.) permettra d'établir de nouvelles statistiques de synthèse. Alors que l'on a tendance à réduire le nombre d'enquêtes directes pour des raisons financières, les relevés à partir des registres sont possibles en tout temps et livrent une statistique en continu. Cela répond aux exigences de notre époque, car à l'heure où les mutations sociales s'accroissent, l'actualité des bases de planification et d'aide à la décision revêt une importance de plus en plus grande.

1.2.4

Utilité pour les enquêtes par échantillonnage de l'OFS menées auprès des personnes et des ménages

Depuis le milieu des années 1990, l'OFS s'efforce, lors des enquêtes par échantillonnage menées auprès des ménages, d'ajouter à ses questions des thèmes proches et de les résumer dans des questionnaires uniques multithématiques. Ainsi, des sujets tels que la «formation permanente», le «travail non rémunéré» et la «migration» sont abordés à tour de rôle depuis 1996 dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Cette méthode a permis de renoncer, par exemple, au micro-recensement sur la formation permanente qui, en 1993, était encore exécuté de manière indépendante. Le module «sécurité sociale» est venu s'ajouter en 2002 aux thèmes mentionnés précédemment. A titre d'autres exemples d'intégration réussie de divers sujets, citons l'enquête sur la santé de 1997 et celle sur les revenus et la consommation de 1998, faisant partie toutes deux du module «Conditions de vie». Dans l'enquête sur les revenus et la consommation, on avait même intégré un module sur les comportements en matière de voyage.

L'OFS poursuit dans ce cadre une nouvelle stratégie de collecte de données avec pour objectif la mise en place d'un système d'information statistique intégré qui s'inscrit dans le concept global portant sur les enquêtes réalisées auprès des ménages et des personnes. Il est prévu de coordonner et d'intégrer encore davantage à l'avenir les enquêtes réalisées auprès des ménages dans un système regroupant des enquêtes

cohérentes. A partir de 2007 et en vue de la mise en œuvre de l'accord bilatéral sur la statistique, ce système sera complété par une enquête coordonnée à l'échelle européenne qui portera sur le revenu et les conditions de vie (SILC – Statistics on Income and Living Conditions). Compte tenu des enquêtes par échantillonnage prévues dans les années 2010 à 2019 pour compléter le recensement de la population, il s'avère aussi nécessaire de coordonner les enquêtes auprès des ménages (cf. ch. 1.2.2). Une plus grande standardisation des méthodes et l'introduction de variables-clés obligatoires permettront de fusionner les séries de données issues des différentes enquêtes pour certaines exploitations et, notamment, d'affiner l'analyse au niveau régional. Cette harmonisation, qui n'engendre ni coûts ni travail supplémentaires, présente ici un grand avantage.

La mise en œuvre cohérente de cette stratégie améliore sensiblement la pertinence, l'exactitude et la comparabilité des informations statistiques. Là encore, l'harmonisation des registres des habitants est la condition fondamentale pour que de telles enquêtes puissent être réalisées, tant au niveau du tirage d'échantillons, de l'extrapolation ou de la pondération des résultats d'enquêtes par échantillonnage, que de la collecte de données primaires à des fins statistiques. Dans ce contexte, il est également prévu que la LHR crée les bases nécessaires à l'élaboration d'un nouveau répertoire d'adresses pour les enquêtes par échantillonnage.

1.2.5 Identificateurs uniformes de personne pour la statistique et les registres officiels

Il est indispensable de disposer d'identificateurs de personne harmonisés et coordonnés pour pouvoir apparier, à des fins statistiques, les informations relatives à la population qui sont disponibles dans les registres administratifs de la Confédération, des cantons et des communes. Cet appariement permettra de réduire les temps d'enquête consacrés aux relevés statistiques pour la population et pour les communes. Il est en outre nécessaire de disposer d'identificateurs de personne pour pouvoir exclure, lors de relevés statistiques exhaustifs, les doubles comptages et les sous-estimations. Ces identificateurs garantiront par ailleurs de façon optimale l'anonymat des individus et la protection des données lors de relevés statistiques¹³.

A mesure que les travaux relatifs à la loi sur l'harmonisation des registres avançaient, il est devenu évident que le projet d'introduction d'un identificateur de personne uniforme était lié à de nombreux autres projets de l'administration fédérale. Dans la deuxième moitié des années 1990, quand a été formulé l'art. 65, al. 2, dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale, l'objectif premier était de rendre utilisables et de mieux exploiter à des fins statistiques les registres officiels de la Confédération, des cantons et des communes, comme le demandait la motion de la Commission de gestion du Conseil national¹⁴. Depuis, les technologies ont fortement évolué; des exigences et des besoins nouveaux sont apparus dans le domaine

¹³ Voir aussi le ch. 1.3 pour plus de détails sur la fonction et l'importance des identificateurs de personne dans d'autres pays.

¹⁴ Mais en 1996 déjà, le Conseil fédéral soulignait qu'un article constitutionnel sur la statistique et sur l'harmonisation des registres devait contribuer aussi à favoriser une gestion administrative plus efficace dans les communes et dans les cantons: voir le message du 20 novembre 1996 relatif à la nouvelle Constitution fédérale, commentaire de l'art. 79 (FF 1997 I 1).

de l'administration en ligne. On considère aujourd'hui que les registres cantonaux et communaux des habitants ont un rôle essentiel à jouer non seulement dans le domaine de la statistique, mais encore dans le domaine de la cyberadministration aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Le futur projet de «Vote électronique», par exemple, devra pouvoir s'appuyer sur des registres électoraux harmonisés et coordonnés, fondés eux-mêmes sur les registres cantonaux et communaux des habitants.

De nombreux projets de l'administration fédérale, soit dans le domaine des habitants¹⁵, soit dans le domaine des assurances sociales¹⁶, prévoient aujourd'hui de créer ou de réviser des identificateurs de personne. Les auteurs de ces projets, parmi lesquels on trouve de nombreux représentants des administrations cantonales et communales, sont en principe tous favorables, pour des raisons administratives, à une meilleure coordination des identificateurs de personne. Un système d'identification des personnes coordonné à l'échelle de la Suisse serait d'une grande utilité pour l'exécution de différentes tâches légales, puisqu'il permettrait de simplifier la tenue des registres ainsi que les échanges de données entre les registres, tout en optimisant le fonctionnement de l'administration, qui deviendrait ainsi plus efficace et plus proche des citoyens. C'est en particulier ce que montrent les expériences faites dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et en Autriche, pays où la réglementation en matière de protection des données est très élaborée.

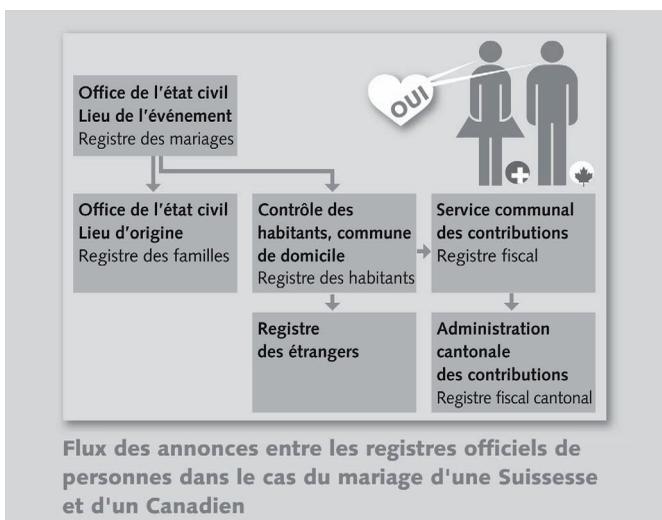
Pour des raisons historiques, la Suisse ne possède pas, à la différence d'autres pays, de registre central et unique de la population. L'administration de la population est segmentée et s'opère à trois niveaux de l'Etat, à l'aide de différents registres: les registres des habitants (communes/cantons), Infostar (cantons/Confédération) et SYMIC, Ordipro, VERA (Confédération). Aujourd'hui déjà, de grandes quantités de données sont échangées entre les registres, en application de la loi. Mais ces échanges de données sont entravés par de nombreuses ruptures de médias¹⁷ dues à l'absence d'une identification certaine et univoque des personnes. En cas de déménagement, par exemple, il faut saisir à nouveau les données retranscrites sur papier et les contrôler manuellement et, en cas de doute, demander les informations manquantes à la personne concernée ou à un autre service de l'administration. Le graphique 1 ci-après illustre l'échange de données auquel donne lieu un événement de l'état civil.

¹⁵ Infostar, SYMIC, carte d'identité électronique (CIE), guichet virtuel.

¹⁶ Carte d'assuré dans le domaine de l'assurance-maladie, révision du numéro d'assuré AVS.

¹⁷ Une rupture de médias désigne un changement du support d'information au sein d'un processus de traitement des informations. Elle entraîne l'interruption d'une procédure de travail parce que l'envoi des données doit s'opérer sous une autre forme que celle utilisée lors de leur réception. Une telle rupture peut par exemple se produire lorsque les informations disponibles sous forme électronique doivent être imprimées et traitées avant d'être à nouveau saisies dans un autre système informatique.

Exemple d'une communication de données prévue par la loi



La communication des données, telle qu'elle est réglementée par la loi, sera considérablement simplifiée et facilitée par l'introduction du nouveau numéro d'assurance sociale (NAS) dans ces registres.

La qualité des données enregistrées sera améliorée si l'on élimine les ruptures dans leur transmission, qui sont autant de sources potentielles d'erreurs. Les structures fédéralistes du système des registres ne seront pas touchées. Les services qui tiennent aujourd'hui des registres en conserveront la responsabilité. Enfin, les réglementations en vigueur en matière de protection des données pourront être appliquées et contrôlées plus facilement et de manière plus transparente. La protection des données et la protection de la personnalité s'en trouveront améliorées. Les échanges électroniques de données présentent en effet davantage de sécurité que les procédures actuelles sur papier.

1.2.6 Cyberadministration: utilité administrative autre que statistique

La loi sur l'harmonisation des registres sera également utile dans le secteur administratif lors de l'exécution de tâches assignées par la loi, même si la marge de manœuvre constitutionnelle résultant du partage actuel des compétences entre la Confédération et les cantons est restreinte. Les compétences font défaut pour réglementer de manière globale le contrôle des habitants en Suisse aux niveaux administratif, organisationnel et technique, c'est-à-dire pour édicter une «loi fédérale sur la tenue des registres des habitants» telle que l'*Association suisse des contrôles des habitants (ASCH)* le souhaiterait. En effet, la Confédération n'a pas de compétence pour réglementer l'organisation des registres des habitants et n'a pas de compétence

directe non plus au niveau de l'obligation d'annonce personnelle de la population suisse. L'art. 65 Cst. lui octroie toutefois la compétence de régir les exigences fondamentales requises à des fins statistiques (contenu des registres, caractères, qualité et actualité des données¹⁸, identificateurs pour coupler les données issues des registres).

S'il est vrai que la LHR concerne en premier lieu l'utilisation des registres à des fins statistiques, elle aura des répercussions positives indirectes sur l'utilisation des registres à des fins administratives. Ainsi, les services géant ces registres profiteront eux aussi de l'échange plus facile des données entre registres grâce à la standardisation des informations et aux contraintes de qualité et de mises à jour des données. L'harmonisation et la coordination des registres (l'introduction, avec le NAS, d'un identificateur de personne uniforme en sera un effet secondaire) pourront ainsi contribuer à optimiser la culture administrative de la Suisse et favoriser l'émergence d'une gestion globale de l'information par l'administration, telle qu'elle est projetée dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information.

1.2.7 Cyberadministration: utilité pour les citoyennes et les citoyens

Les citoyennes et les citoyens attendent aujourd'hui de l'administration publique une vaste offre de services en ligne; ils souhaitent pouvoir régler leurs affaires administratives à domicile au moyen de l'ordinateur, et cela intégralement (du dépôt de la requête à la décision finale), indépendamment des heures d'ouverture des guichets.

Il suffit de songer dans ce contexte aux applications informatiques qui permettront bientôt aux habitants d'annoncer via Internet, lors d'un déménagement, leur départ et leur arrivée aux communes concernées. De telles offres – inspirées de l'idée selon laquelle il vaut mieux faire circuler les données que les personnes – faciliteront et rendront même superflues certaines démarches administratives qui sont ressenties comme pesantes par bien des citoyennes et des citoyens. Mais ici aussi nous aurons besoin, au niveau suisse, d'un système coordonné d'identificateurs pour garantir l'identification correcte des personnes qui effectueront ces opérations. Si l'on ne crée pas les conditions nécessaires, il ne sera pas possible de répondre aux attentes du public dans le domaine de l'administration en ligne. La LHR, en revanche, permettra de simplifier considérablement les transactions avec les autorités tout en garantissant leur validité.

L'identité numérique permet d'effectuer des formalités juridiquement valables via Internet. La loi fédérale du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique¹⁹ et l'ordonnance d'application du 3 décembre 2004²⁰ sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Conjointement avec le NAS, utilisable de manière facultative par les citoyens et les citoyennes, les conditions nécessaires à l'attribution de certificats numériques servant d'identité numérique seraient ainsi créées.

¹⁸ Cette compétence autorise la Confédération à fixer notamment des principes sur l'obligation d'annonce personnelle et la mise à jour des registres.

¹⁹ RS 943.03

²⁰ RS 943.032

1.3

Tour d'horizon à l'étranger

Les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède, Norvège) font partie des pays ayant la plus longue tradition d'enquête statistique basée sur des registres. Après la Deuxième Guerre mondiale, les registres des habitants locaux ont fait l'objet d'une informatisation progressive basée sur les TIC. Ils fonctionnent en réseau dans tout le pays, contiennent des identificateurs personnels et peuvent également servir à la statistique de la population. En outre, les quatre pays ont créé chacun un registre central des habitants. Il faut noter cependant qu'il est impossible d'accéder directement aux registres des habitants pour des exploitations statistiques. Les services statistiques nationaux tiennent des «registres statistiques des habitants» à part, dans lesquels ils saisissent régulièrement des données figurant dans les registres des habitants, mais également des données émanant d'autres sources (p. ex. certificats de naissances et de décès) (voir à ce propos Danmarks Statistik, 1995²¹, Eurostat, 1995²², Statistics Sweden, 1999²³). L'intégration de données administratives dans les registres statistiques implique, en outre, un grand travail de méthodologie (comme les contrôles de cohérence et de validité, le traitement des données manquantes, etc.).

Outre le domaine des habitants, des banques de données ont été mises en place dans un grand nombre de secteurs de l'administration (p. ex. registres des impôts, de la formation, des personnes exerçant une activité professionnelle, registres des bâtiments et des logements). L'élément déterminant est ici l'utilisation systématique d'un numéro d'identification personnelle univoque (NIP) dans presque tous les registres de l'administration, ce qui garantit le lien entre les informations contenues dans les différents registres et permet de nouvelles statistiques de synthèse (voir à ce propos Statistics Finland, 1999²⁴).

Le système de contrôle des habitants des Pays-Bas (GBA) repose entièrement, depuis octobre 1994, sur un échange électronique des données; il est tenu par les communes de manière décentralisée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de registre central. Le point important est ici aussi l'utilisation d'un NIP univoque et d'une méthode coordonnée de mise à jour de tous les changements de domicile lors des déménagements. Le réseau informatique qui relie les différentes communes et les utilisateurs des données sur la population a été développé par le gouvernement central. L'échange des données se fait de manière standardisée (Electronic Data Interchange) par courrier électronique (voir à ce propos Statistics Netherlands, 1999²⁵). L'office de la statistique des Pays-Bas reçoit des données sélectionnées importantes pour la statistique de la population à partir du système de contrôle des habitants: un état par année civile sur l'effectif et la structure de l'ensemble de la population au 1^{er} janvier

21 Danmarks Statistik, *Principle Frame for the Establishment of a National Population Statistics System*, Copenhague 1995.

22 Eurostat, *Statistics on Persons in Denmark. A Register-Based Statistical System*, Luxembourg 1995.

23 Statistics Sweden, *Registers in Official Statistics: A Swedish Perspective*, note de travail pour la rencontre ECE/Eurostat concernant l'utilisation des registres et des données administratives dans la statistique de la population et la statistique sociale, Genève 1999.

24 Statistics Finland, *New Statistics Made Possible by the Use of Registers*, note de travail pour la rencontre ECE/Eurostat concernant l'utilisation des registres et des données administratives dans la statistique de la population et la statistique sociale, Genève 1999.

25 Statistics Netherlands, *Dutch Population Statistics Based on Population Register Data*, note de travail pour la conférence européenne sur la population, La Haye 1999.

et, à intervalles réguliers, des données sur les événements démographiques (naissances, décès, migration, mariages, etc.).

1.4 Résultats des procédures de consultation

1.4.1 Résultats de la procédure de consultation relative à la LHR

Le projet de LHR a été mis en consultation du 22 janvier au 30 avril 2003. Le Conseil fédéral a fait état des résultats de la procédure le 12 mars 2004 et publié un rapport détaillé à ce sujet²⁶.

Le projet a suscité un vif intérêt. Sur les 85 participants consultés officiellement, 49 ont répondu. 17 réponses spontanées ont été enregistrées. Le nombre total de répondants est donc de 66. La grande majorité des participants a réservé un accueil favorable au projet de loi et s'est prononcée en faveur de la poursuite des travaux.

Buts et utilité

L'harmonisation des registres à des fins statistiques a ainsi été approuvée par tous les cantons, par la majorité des partis politiques ayant pris position, par les associations de communes et de contrôle des habitants, par les associations patronales²⁷, par les autres organisations et associations, par les milieux économiques et scientifiques, ainsi que par les Eglises et les communautés religieuses. La plupart des cantons, des partis politiques, des associations de communes et de contrôle des habitants, des Eglises et des communautés religieuses ont par ailleurs souhaité que cette harmonisation ait aussi une utilité administrative.

La majorité des offices statistiques ont émis le désir de pouvoir accéder aux données brutes de l'OFS en vue de mener leurs propres enquêtes au niveau cantonal. Le présent projet tient compte de cette requête. Les autres articles spécifiques au domaine de la statistique n'ont pas appelé d'autres remarques ni fait l'objet d'oppositions particulières.

Définition de normes et de la liste des caractères

L'introduction de normes et de standards dans un catalogue officiel des caractères et d'une liste des caractères à gérer obligatoirement dans les registres des habitants, telle qu'elle est proposée dans le projet de loi, a été soutenue par tous les cantons et par l'ensemble des autres organisations et associations, par la plupart des partis politiques, des associations de communes et de contrôle des habitants, des associations patronales, des Eglises et des communautés religieuses. Afin de créer la transparence et d'assurer une certaine stabilité au cours du temps, la majorité estime que la liste des caractères obligatoires doit figurer dans la loi.

Le contenu de la liste des caractères obligatoires a aussi été accepté, dans son essence, par la plupart des participants. Certains d'entre eux ont pourtant souhaité une adaptation de cette liste par l'ajout ou le retrait de certains caractères. En parti-

²⁶ Projet de loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes: rapport sur les résultats de la procédure de consultation, DFI, Berne, mars 2004.

²⁷ Les organisations de salariés n'ont pas pris position.

culier les Eglises ainsi que la majorité des cantons, qui se sont exprimés explicitement en faveur du caractère «Appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public», aimeraient que celui-ci soit intégré dans la liste des caractères obligatoires. Les services cantonaux de protection des données ont en revanche estimé que la liste des caractères contenue dans le projet se situait déjà à l'extrême limite de ce que l'on pouvait demander à des fins statistiques. Le projet de loi tient compte de la requête des Eglises, étant donné que l'appartenance à une Eglise nationale figure déjà dans la plupart des registres des habitants.

Communication électronique des annonces

La plupart des milieux consultés ont soutenu les dispositions prévues en matière d'échange électronique des données entre les registres en cas d'arrivée ou de départ d'habitants, sous réserve que la communication se fasse sous forme cryptée et que la protection des données soit assurée. Certains ont souhaité, pour garantir la protection des données, l'introduction d'un principe d'information à destination du citoyen pour lui permettre d'exercer, le cas échéant, son droit de rectification. La législation fédérale et cantonale en vigueur dans le domaine de la protection des données rend toutefois superflue une telle disposition supplémentaire dans la LHR.

Par ailleurs, les offices de l'état civil et les associations de communes et de contrôle des habitants ont déploré que le projet ne prévoie pas de procédure d'appel électronique entre l'état civil et le contrôle des habitants. Cette proposition ne peut malheureusement pas être retenue, car l'art. 65, al. 2, Cst. n'offre pas une base suffisante pour satisfaire à cette requête.

Obligations d'annonce

L'harmonisation à l'échelle nationale de l'obligation de s'annoncer personnellement a été acceptée par la majorité des cantons, des partis politiques, des associations de communes et de contrôle des habitants et des autres organisations et associations. L'opposition minoritaire s'est concentrée sur la répartition constitutionnelle des compétences. La Confédération ne serait pas, pour certains, légitimée à légiférer en la matière sur la seule base de l'art. 65, al. 2, Cst.

Les obligations subsidiaires d'annonce imposées aux employeurs et aux régies immobilières en cas de déménagement ont été contestées par les milieux patronaux et immobiliers concernés, principalement en raison de l'investissement en temps et en argent que cela représenterait. Les associations de communes et de contrôle des habitants estiment en revanche que ces obligations devraient être applicables de manière générale et non pas se limiter de façon subsidiaire aux cas où l'obligation de s'annoncer personnellement n'est pas remplie. Les cantons n'ont majoritairement pas formulé d'observations négatives sur l'obligation subsidiaire de renseigner. Il est désormais proposé de conserver l'obligation subsidiaire de renseigner, qui constitue une solution praticable et acceptable si l'on considère ces deux positions opposées, et de laisser aux cantons la possibilité d'édicter des dispositions supplémentaires.

Identificateur de logement, indication du ménage et identificateur de bâtiment

L'introduction d'un identificateur de logement et l'indication du ménage dans les registres des habitants ont été soutenues par la majorité des cantons, des partis politiques, des associations de communes et de contrôle des habitants. Certains ont toutefois souligné la charge de travail et les difficultés que pourraient entraîner la

mise à jour de telles données. La gestion des identificateurs de bâtiment du Registre des bâtiments et des logements de l'OFS ne semble par contre poser aucun problème.

Identificateur de personne

La création d'un identificateur fédéral de personne à des fins administratives et utilisé conjointement à des fins statistiques a fait l'objet d'une acceptation majoritaire. La plupart des répondants ont estimé qu'à l'heure de la société de l'information, un identificateur de personne était indispensable pour assurer le développement de la cyberadministration. Une forte majorité pense que l'identificateur de personne ne devrait pas être limité à des fins statistiques uniquement, mais devrait aussi pouvoir être utilisé dans l'exécution quotidienne des tâches administratives assignées par la loi.

Seuls l'Association des Commissaires suisses à la protection des données et trois cantons étaient totalement opposés à l'introduction d'identificateurs de personne à des fins administratives. Ils redoutent notamment que des appariements illicites de données entre registres soient réalisés à l'aide de ces identificateurs. Il n'en demeure pas moins que deux de ces trois cantons ont déjà introduit un identificateur de personne cantonal. Plusieurs participants ont souligné l'importance que revêtait la protection des données et ont fait dépendre leur avis définitif des mesures prévues en matière de protection des données.

Répartition des coûts

Lors des deux consultations, la majorité des milieux consultés ont vivement critiqué le fait que les coûts soient répartis conformément au principe de la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons. Selon cette majorité, le soutien financier et logistique de la Confédération devrait au contraire être important, notamment pour les coûts d'investissements. L'harmonisation profiterait davantage à la Confédération qu'aux cantons et aux communes. Notamment les cantons et les associations de communes estiment indispensable une participation financière et logistique de la Confédération à l'harmonisation des registres en vue de mener à bien son application et de garantir sa durabilité.

En raison de la situation financière de la Confédération, la répartition usuelle des coûts est toutefois maintenue dans le projet.

1.4.2 Résultats de la deuxième procédure de consultation relative à l'identificateur de personne

Les doutes auxquels l'identificateur de personne avait donné lieu en relation avec la protection des données ont amené le Conseil fédéral à présenter une deuxième proposition de loi distincte sur les identificateurs sectoriels de personne (SPIN). Lors de la consultation en été 2004 (du 26 mai au 23 juillet), celle-ci a toutefois été rejetée par une forte majorité²⁸. La répartition sectorielle prévue, soit la définition de six secteurs administratifs, n'aurait en effet aucun sens aux plans cantonal et communal,

²⁸ Projet de loi fédérale sur les identificateurs sectoriels de personne (LSPIN): *rapport sur les résultats de la procédure de consultation*, DFI, Berne, octobre 2004.

étant donné qu'à ces niveaux, on utilise souvent des solutions informatiques globales. La création d'un secteur constitué des registres des habitants, d'une part, et d'un secteur des registres des impôts, d'autre part, a également suscité une grande incompréhension, car à l'ère des TIC, une séparation au niveau des identificateurs (mais pas dans la tenue des registres en soi) ne correspond plus à la réalité des cantons et des communes. Les cantons qui ont investi ces dernières années dans le développement de plateformes de données cantonales se sont tout particulièrement opposés à cette répartition pour des raisons de coûts et de temps et ont refusé d'introduire dans leurs registres et leurs systèmes six nouveaux identificateurs fédéraux pour les échanges avec la Confédération. Ils ont également rejeté l'idée de mettre en place un nouveau système complexe qui, lors de chaque échange de données prévu par la loi, devrait vérifier quel identificateur sectoriel pourrait être communiqué, à qui et pour quel registre.

Les préposés cantonaux à la protection des données et l'UDC ont rejeté le projet dans son ensemble, craignant que la protection des données et la liberté individuelle soient compromises. Le PDC et le PCS ont approuvé le projet tandis que le PS s'est montré sceptique et a exprimé des doutes quant à la protection des données. Quant au PRD, il n'a pas pris position.

S'agissant de l'introduction d'un identificateur de personne, les milieux consultés se sont par contre largement entendus sur la nécessité et l'utilité de coordonner les registres cantonaux et communaux des habitants avec les principaux registres de personnes de la Confédération des domaines de l'état civil et des étrangers.

1.4.3 Conséquences des deux procédures de consultation pour l'identificateur de personne

Compte tenu des résultats de la deuxième consultation, le projet d'identificateur sectoriel de personne est abandonné. Il est maintenant proposé d'utiliser le nouveau numéro d'assuré AVS (numéro d'assurance sociale, NAS), totalement anonyme, dans les registres de personnes spécifiés dans la LHR. Le numéro actuel d'AVS est déjà largement répandu dans les registres officiels de personnes et bien accepté par la population. Il est enregistré à différentes fins, par exemple dans les registres fiscaux cantonaux et dans ceux des habitants. Pour que le NAS ait aussi une grande utilité pour les cantons, ces derniers devraient pouvoir y recourir dans le cadre de l'exécution de leurs tâches légales.

La loi sur l'AVS²⁹ fixera les bases légales du nouveau numéro d'assuré AVS ainsi que les fins auxquelles il sera utilisé dans le secteur des assurances sociales et hors de ce secteur. Les modifications correspondantes seront vraisemblablement approuvées par le Conseil fédéral et présentées au Parlement à la fin de l'année 2005 en même temps que le présent projet.

L'objectif principal du projet de loi est de créer une base juridique moderne pour régler l'utilisation, à des fins statistiques, des registres cantonaux et communaux des habitants. Un minimum d'harmonisation doit pour ce faire être assuré dans la gestion et la coordination de ces registres au niveau suisse. Le but ne consiste toutefois pas à intégrer cette base légale dans la loi sur la statistique fédérale (LSF)³⁰ mais à proposer une loi indépendante. Les dispositions de cette loi sur l'harmonisation sont en effet, tant au niveau du contenu que dans le détail, plus spécifiques que les dispositions de la LSF, de même que leur matière est plus vaste mais plus homogène également. La LSF, véritable fondement de la statistique, ne doit pas être alourdie par ces nouvelles dispositions. De plus, la nouvelle loi s'applique directement aux services cantonaux et communaux chargés de tenir les registres. Une loi séparée présente l'avantage d'offrir une plus grande transparence et de concerner directement ses destinataires, alors qu'une intégration dans la LSF risquerait d'occulter les dispositions importantes.

Conditions-cadres

Les conditions-cadres de la loi peuvent être décrites comme suit:

- Les cantons et les communes conservent leurs compétences actuelles, notamment en matière de gestion des registres du contrôle des habitants. Cette condition, issue du droit constitutionnel, est déterminante pour remporter l'adhésion politique et pouvoir mettre en œuvre les solutions futures. Elle tient compte, en outre, des projets cantonaux en cours ou prévus en matière de registres des habitants.
- Le recours au NAS en tant qu'identificateur de personne univoque permet, d'une part, d'identifier de manière univoque et sûre les personnes dans les différents registres et d'apparier à des fins statistiques les informations issues des différents registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes. Il permet, d'autre part, d'éviter les doubles comptages ou les sous-estimations du nombre d'habitants. Le recours au NAS permet en outre de simplifier efficacement, tout en la réglementant clairement, la garantie de la protection des données personnelles. L'OFS n'aura plus à saisir les noms et adresses, puis à rendre les données anonymes³¹ pour les exploitations statistiques, si un lien est établi durablement entre le NAS et les caractères de la personne concernée dans ces registres. Les noms et adresses ne seront plus nécessaires que si les registres des habitants doivent être utilisés pour tirer des échantillons ou pour prendre contact avec les ménages lors d'enquêtes directes.
- Pour appliquer l'exigence contenue dans l'art. 65, al. 2, Cst. et visant une simplification des relevés statistiques, il est en particulier indispensable de déterminer et de tenir à jour l'identification des ménages et des logements

³⁰ RS 431.01

³¹ Conformément à l'art. 22, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1), l'OFS est tenu de rendre anonymes les données personnelles aussitôt que les nécessités du traitement le permettent. Par «rendre anonyme», il faut comprendre toute mesure ayant pour effet de rendre impossible ou extrêmement difficile l'identification des personnes concernées.

dans les registres des habitants et de pouvoir ainsi établir un lien³² avec les informations issues du Registre fédéral des bâtiments et des logements.

- Afin de garantir l’actualité, la qualité et la mise à jour progressive des données sur l’état et la structure de la population, il faut mettre en place un système d’annonce et de mutation, lors d’arrivées et de départs, entre les administrations communales et les administrations cantonales.
- Les prescriptions techniques réglant l’harmonisation et la gestion des registres doivent pouvoir être appliquées aussi bien par de grandes villes que par de petites communes.

La loi sur l’harmonisation des registres ne crée pas un nouveau droit en matière d’utilisation administrative des registres des habitants par les cantons et les communes. Elle repose sur des règles qui ont fait leurs preuves dans les cantons et les communes et laisse une large marge de manœuvre aux cantons. Les modalités d’utilisation des registres des habitants doivent tenir compte des besoins des cantons et des communes ainsi que des dispositions qu’ils ont édictées.

L’objectif est de créer une loi-cadre brève et concise formulant toutes les exigences centrales minimales requises par la statistique. C’est pourquoi la liste détaillée des caractères nécessaires et des identificateurs figure déjà dans la LHR, et non pas dans l’ordonnance d’application seulement, pour des raisons de transparence et de sécurité pour les services chargés des registres. Cette situation peut présenter, il est vrai, un certain manque de souplesse, dont il faudra s’accommoder en cas d’éventuels nouveaux besoins qui exigeraient une révision de la loi. Les règles de définition des caractères et des modalités, des identificateurs et des nomenclatures pour la codification des données enregistrées, qui sont du domaine de compétence de l’OFS, seront en revanche définies dans une ordonnance. Par ailleurs, la loi doit régler des aspects essentiels concernant l’assurance qualité des données destinées à la statistique, tels que l’obligation d’annonce et l’exhaustivité des registres. D’autres aspects traitent de la transmission des données à l’OFS ainsi que de leur utilisation et de leur communication.

La focalisation sur les registres des habitants est intentionnelle, car ces derniers sont essentiels pour la statistique; en outre, les possibilités offertes par ces registres face aux besoins de la statistique ont déjà fait l’objet d’une analyse approfondie, et il existe un mandat clair du Parlement. L’harmonisation du contenu d’autres registres fédéraux, cantonaux ou communaux de personnes (p. ex. registres fiscaux, scolaires, universitaires, registres des apprentis ou des chômeurs, registres des assurances-maladie ou des automobiles) pourrait être réglée ultérieurement par des dispositions plus spécifiques – dans la mesure où leurs données ne sont pas aujourd’hui déjà tirées des registres des habitants (p. ex. registres des électeurs, registres des impôts) – en application de l’art. 65, al. 2, Cst. Ces dispositions devraient prendre en compte les besoins futurs de la statistique et les possibilités de ces registres. Régler dans une seule loi tous les registres de personnes existant aux différents échelons de l’Etat conduirait toutefois à un texte extrêmement complexe, qui ne serait plus intelligible.

³² L’art. 4 de la loi sur la statistique fédérale ne contient pas uniquement les conditions juridiques nécessaires à l’utilisation des registres mais aussi celles nécessaires à leur appariement à des fins statistiques.

Coordination et simplification de l'échange de données prévu par la loi grâce au NAS

Les registres des habitants doivent néanmoins être coordonnés avec les registres existants de la Confédération³³. Les registres fédéraux de personnes et les registres des habitants devront contenir au moins le NAS comme dénominateur commun. Ce numéro est le seul moyen d'apparier, dans le cadre des recensements de la population fondés sur les registres, de la statistique annuelle de la population et d'autres relevés statistiques, les informations des registres fédéraux – les seules à être dans la plupart des cas de bonne qualité et actuelles – et les informations des registres cantonaux et communaux. De cette manière, on évitera aussi de gérer deux fois, dans un registre fédéral et, par exemple, dans un registre des habitants, des informations relevées uniquement à des fins statistiques³⁴.

A l'avenir, chaque personne faisant partie de la population résidante suisse devra par conséquent pouvoir être identifiée de manière sûre dans les divers registres officiels grâce au NAS. Une telle identification de toutes les personnes est également nécessaire à l'automatisation de l'échange de données et des communications entre les registres de l'administration, qu'il s'agisse de la mise à jour de données personnelles ou de l'exécution d'autres tâches légales. L'administration suisse étant très compartimentée en fonction des tâches à remplir, des dizaines de milliers d'échanges ont lieu chaque jour entre les registres tenus à tous les échelons de l'Etat dans les nombreux secteurs de l'administration (p. ex. registres communaux des habitants, état civil et domaine des étrangers aux échelons cantonal et fédéral, fiscalité aux trois niveaux).

Le projet ne prévoit pas la création de nouveaux canaux d'échange de données et ne réglemente pas non plus de nouveaux échanges qui ne reposeraient sur aucune base légale. La question de l'identificateur de personne ne revient nullement à déterminer si des données doivent être échangées entre des registres, ni quand et en quelle quantité elles doivent l'être. Ces aspects sont déjà entièrement réglés par la législation relative aux registres concernés. Il s'agit uniquement de savoir s'il faut créer la condition nécessaire pour que l'échange de données entre les registres des habitants, tel qu'il est prévu par loi, puisse être automatisé et quelle ampleur doit prendre ce projet.

Les registres de l'état civil, des habitants, des étrangers et de l'asile, le registre des diplomates étrangers et des fonctionnaires étrangers ainsi que le registre des Suisses de l'étranger contiennent beaucoup d'informations identiques, qui sont constamment harmonisées au prix d'un important travail. Ensemble, ils constituent une sorte de «registre suisse de la population» qui indique l'âge, le sexe, l'état civil, la nationalité, le lieu d'origine et le lieu de domicile de chaque habitant. Bien des pays disposent d'un tel registre intégral de la population et d'une administration organisée en

³³ A savoir le système d'information SYMIC de l'Office fédéral des migrations, le système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le rôle d'immatriculation des représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger géré dans le système d'information Administration en réseau des Suisses de l'étranger (VERA) du DFAE, le registre informatisé de l'état civil (Infostar) exploité par l'Office fédéral de la justice pour le compte des cantons, le registre central des assurés, le registre central des rentes et le registre central des prestations en nature de la Centrale de compensation.

³⁴ Il peut s'agir, p. ex., de l'année d'acquisition de la nationalité ou de l'année de la dernière modification de l'état civil, informations actualisées qui pourront être reprises d'Infostar.

conséquence. Dans l'administration suisse, la répartition des tâches a été fixée pour l'essentiel il y a plus de cent ans, en fonction des pratiques administratives, des moyens de transport et des techniques de communication de l'époque. Si l'on devait organiser aujourd'hui l'administration et les registres relatifs à la population, on s'y prendrait tout autrement. Dans les conditions actuelles, par exemple, il n'est pas judicieux ni efficace d'avoir un système de registres dans lequel les étrangers, qui représentent environ 1,5 million de personnes, sont traités différemment et séparément du reste de la population. Il s'agit aujourd'hui d'éliminer ces barrières administratives obsolètes. La solution proposée sauvegarde néanmoins les structures fédéralistes historiques de notre pays. La souveraineté en matière de données et les responsabilités en matière de gestion des registres resteront aux mains des autorités qui les détiennent.

Dans ce contexte, on peut relever que plusieurs cantons (dont Neuchâtel, Soleure, Genève, Berne, Bâle-Ville) s'emploient à coordonner au plan cantonal les domaines administratifs précités et à les fusionner progressivement en un registre central de la population, et que ces cantons introduisent chez eux des identificateurs cantonaux de personne communs à plusieurs domaines administratifs. La Confédération arrive d'ailleurs trop tard pour tenter d'infléchir cette évolution dans le sens d'une coordination et d'une harmonisation à l'échelle nationale. Mais il serait tout de même curieux et guère justifiable d'avoir à convertir un identificateur unifié au plan cantonal en plusieurs identificateurs fédéraux, selon que le canton veut communiquer avec les services fédéraux de l'état civil, des étrangers et de l'asile ou de l'AVS.

Catalogue officiel des caractères

L'OFS va publier un catalogue officiel des caractères à l'intention des services qui tiennent des registres et le mettra régulièrement à jour. Ce catalogue contiendra une description des caractères ainsi que les modalités et les nomenclatures à utiliser. Il aura pour objet d'informer les services tenant des registres sur les caractères et les dernières normes en vigueur à appliquer. Lorsqu'un registre gère un caractère particulier du catalogue, il doit le faire selon ces normes afin que la statistique obtienne des informations harmonisées et comparables. Ce catalogue ne doit toutefois pas conduire à introduire des caractères et modalités supplémentaires dans les registres des habitants ou dans les registres fédéraux lorsque ces caractères et ces modalités ne servent qu'à des fins statistiques. Lors de l'élaboration du catalogue, l'OFS prendra en compte et intégrera les exigences et les besoins des services fédéraux, cantonaux et communaux chargés des registres et s'appuiera également, le cas échéant, sur les normes internationales. Afin de garantir l'actualité et l'accès au catalogue des caractères et aux nomenclatures, il est prévu de développer un mode de diffusion via Internet.

2 **Commentaire**

2.1 **Structure de la loi**

La loi comprend 23 articles classés en cinq sections, dont voici le contenu:

2.2 **Section 1 Dispositions générales**

Art. 1 But et objet

Parmi les principes régissant les activités de l'Etat, la statistique doit respecter entre autres celui de la proportionnalité. La LSF précise déjà que la Confédération doit recourir en premier ressort aux données administratives dont elle dispose pour établir des statistiques. Ce principe constitue également le but principal de la loi, qui est de rationaliser la collecte des données à des fins statistiques en assurant l'harmonisation des registres officiels de personnes (*al. 1*). Les personnes tenues de renseigner dans le cadre d'enquêtes seront ainsi déchargées. Il faut donc que le recours aux registres existants soit possible, mais aussi que leur qualité satisfasse aux exigences de la statistique.

L'*al. 2* formule les principales conditions nécessaires à l'obtention de données de haute qualité et, partant, de résultats statistiques fiables et comparables, conditions qui doivent de ce fait être inscrites dans la loi. Il s'agit en l'occurrence:

- du contenu commun des registres (*let. a*);
- de l'uniformisation des définitions par l'élaboration de normes et de standards (*let. b*);
- de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations figurant dans les registres (*let. c*);
- de l'actualité des données et du rythme d'actualisation des données figurant dans les registres (*let. d*).

Art. 2 Champ d'application

L'*al. 1* porte sur les registres fédéraux et cantonaux de personnes qui fournissent ou fourniront des données à l'Office fédéral de la statistique (OFS). Les données qu'ils contiennent sont utilisées en combinaison avec celles des registres des habitants pour établir des statistiques sur les mouvements migratoires ainsi que sur l'état et la structure de la population. Les registres dans le domaine des étrangers sont en cours de modernisation et devraient, dans quelques années, être regroupés en un système commun. Le système d'information SYMIC (*let. b*) est créé à partir du Registre central des étrangers (RCE) et du système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER). Le registre Infostar (*let. a*) a été quant à lui introduit progressivement au cours des cinq dernières années et fait office de registre central de l'état civil. Il est exploité par la Confédération et il est tenu et financé par les cantons. La loi est en outre applicable au système d'information des diplomates et des fonctionnaires internationaux Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (*let. c*), au rôle d'immatriculation des représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger géré dans le système d'information «Administration en réseau des Suisses de l'étranger» (VERA) du DFAE (*let. d*), ainsi qu'aux registres de

l'AVS (*let. e*): registre central des assurés, registre central des rentes et registre central des prestations en nature de la Centrale de compensation.

Aux termes de l'*al. 2*, la présente loi s'applique à tous les registres cantonaux et communaux des habitants, lesquels joueront un rôle primordial lorsqu'on établira des statistiques sur la base de registres (cf. ch. 1.2.2 s.). Le champ d'application de l'*al. 2* s'étend aux registres des électeurs, tenus par les cantons ou les communes dans le cadre de l'exercice des droits politiques aux échelons fédéral, cantonal et communal. En règle générale, ces registres sont établis à partir des informations des registres des habitants. De tels registres harmonisés des électeurs sont une condition préalable au vote électronique. Il y a lieu de remarquer encore dans ce contexte que la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger³⁵ doit être révisée afin d'astreindre les cantons à centraliser les registres des électeurs concernant les Suisses de l'étranger.

Art. 3 Définitions

En raison de la spécificité des domaines du contrôle des habitants et de la statistique, il est nécessaire de donner une définition plus précise de certains termes utilisés dans le projet de loi.

Les registres des habitants (*let. a*) sont du ressort des cantons et diffèrent de ce fait par leur contenu, leur rythme d'actualisation et leur tenue. Ils contiennent toutefois des informations relatives à toutes les personnes de nationalité suisse qui s'établissent ou séjournent légalement dans une commune. La plupart de ces registres incluent également les citoyens étrangers. Il est prévu qu'ils enregistrent à l'avenir toutes les personnes établies ou séjournant dans la commune.

A ce jour, les notions de commune d'établissement (*let. b*) et de commune de séjour (*let. c*) n'avaient jamais été définies à l'échelon national. Comme le Conseil fédéral l'a précisé dans son message sur le recensement de la population de l'an 2000 (FF 1997 III 1089, 1094), il n'existe pas de définition officielle ni uniforme de la notion de «domicile». Les *let. b et c* donnent de l'établissement et du séjour une définition unique et applicable au niveau suisse, qui s'appuie sur la définition du Code civil suisse (CC)³⁶ ainsi que sur la pratique des cantons et des communes. Cette définition a été établie en collaboration avec l'Association suisse des contrôles des habitants (ASCH).

Aux termes de l'art. 23 CC, le domicile d'une personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Cette définition est toutefois interprétée de manière plus différenciée dans la pratique juridique: l'établissement est défini, d'une part, par la volonté de s'établir durablement dans un lieu et, de l'autre, par l'expression de cette volonté à travers l'élection de domicile effective dans ce lieu.

La définition du séjour (*let. c*) se réfère à une durée de séjour minimale dans un but particulier sans intention d'établissement durable et pour un temps limité (par ex. séjour hebdomadaire). Les personnes concernées continuent à posséder un lieu d'établissement différent du lieu de séjour. De plus, selon l'art. 26 CC, le séjour dans une localité en vue d'y fréquenter les écoles, ou le fait d'être placé dans un établissement d'éducation, un home pour personnes âgées, un hospice, un hôpital,

³⁵ RS 161.5

³⁶ RS 210

une maison de détention, ne constituent pas un domicile. A l'heure actuelle, la réglementation de la durée de séjour n'est pas la même dans tous les cantons, mais vingt d'entre eux l'ont fixée à au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année.

Conformément aux normes internationales et aux recommandations de l'ONU appliquées lors des recensements de la population, la notion de ménage (*let. d*) comprend tous les habitants qui vivent dans le même logement.

L'identificateur (*let. e*) et le caractère (*let. f*) concernent les informations relatives à une personne ou à une chose. Un identificateur sert à identifier de manière univoque une personne ou une chose. L'exemple le plus simple de caractère est le sexe, qui peut être subdivisé en sous-informations (modalités; *let. g*), à savoir sexe féminin ou masculin.

Dans le cas du sexe par exemple, la nomenclature (*let. h*) comprend les expressions «homme» et «masculin» ainsi que «femme» et «féminin». Dans les systèmes informatiques, ces termes sont codés et remplacés par les valeurs 1 et 2 pour faciliter le traitement (*let. i*).

Art. 4 Tâche de l'OFS

L'*al. 1* attribue à l'OFS la compétence de définir les contenus minimaux et uniformes des informations qui doivent figurer dans les registres des habitants ainsi que dans les registres fédéraux et cantonaux mentionnés à l'art. 2 du projet de loi. L'harmonisation des registres découle notamment de l'enregistrement uniforme des identificateurs, des caractères, des modalités et de leur codification ainsi que d'une terminologie commune. Cet article est l'un des pivots du projet de loi. Soulignons que la fonction première des registres étant de nature administrative, l'OFS tiendra compte, lors de l'élaboration des normes et des standards du catalogue officiel des caractères mentionné à l'*al. 4*, des exigences et des besoins des cantons et des communes ainsi que des services fédéraux tenant des registres. Ces normes et standards seront élaborés en étroite collaboration avec les services concernés (*al. 2*).

Pour des raisons de sécurité juridique, les dispositions du CC relatives à l'état civil et les dispositions d'application y relatives demeurent réservées en ce qui concerne la constatation de données relatives à l'état civil. Les compétences en matière d'état civil restent donc inchangées (*al. 1*).

L'*al. 3* stipule que l'OFS met la documentation relative aux standards et aux normes gratuitement à disposition.

En vertu de l'*al. 4*, l'OFS est tenu d'établir et de mettre à jour régulièrement un catalogue officiel, décrivant précisément les caractères et leurs modalités qui doivent figurer dans les registres. Ce catalogue doit également contenir les nomenclatures et les codifications déterminantes.

Art. 5 Exhaustivité des registres

Le principe d'exhaustivité, d'exactitude et d'actualité des données s'applique à tous les registres fédéraux ainsi qu'aux registres cantonaux et communaux des habitants. C'est en effet la seule manière d'obtenir des bases statistiques fiables.

Art. 6 Contenu minimal

L'art. 6 contient une liste exhaustive des identificateurs et des caractères qui doivent figurer pour chaque personne dans les registres des habitants. Cette liste a pour but d'assurer la clarté et la transparence pour les services chargés de tenir les registres. Par ailleurs, certains cantons ne possèdent pas de liste complète des caractères enregistrés par les contrôles des habitants. La définition du contenu minimal des registres des habitants devrait donc créer une plus grande transparence en matière de protection des données également.

Les caractères repris à l'art. 6 sont identiques à ceux généralement enregistrés aujourd'hui à des fins administratives dans les registres cantonaux et communaux des habitants. Seuls les identificateurs mentionnés aux *let. a, c et d* sont nouveaux. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'identificateur fédéral de personne qui permettrait d'apparier les informations provenant de différents registres (cf. ch. 1.1.5). Pour rationaliser l'exploitation statistique des registres administratifs, il est en outre indispensable que les registres des habitants et le Registre fédéral des bâtiments et des logements puissent être reliés entre eux par le biais des identificateurs de bâtiment et de logement (cf. ch. 1.1.5 et 1.2.2).

Les caractères proposés constituent un minimum absolu et ont été retenus en fonction des possibilités des communes et des cantons. Du point de vue statistique et dans la perspective du mandat d'information du recensement de la population, certains caractères essentiels, tels que la profession, le lieu de travail, le moyen de transport utilisé, la formation, etc. font défaut. Cependant, comme il est mentionné en introduction, l'harmonisation et l'appariement des registres administratifs ne consistent pas à enregistrer et à mettre à jour en permanence tous les caractères relevés dans le cadre d'un recensement de la population. Dans les registres administratifs, les seuls caractères à être enregistrés de manière exhaustive et régulièrement mis à jour sont ceux dont les communes ou les cantons ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches administratives. Par ailleurs, ces informations doivent pouvoir être collectées régulièrement au cours de l'activité administrative. Les registres ne peuvent donc garantir l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité des caractères relevés à des fins strictement statistiques.

Les caractères «identificateur de logement selon le RegBL, indication du ménage dont la personne est membre et type de ménage» permettront, en corrélation avec l'art. 8 de la présente loi, de mieux déterminer les ménages collectifs. Un ménage collectif peut, par exemple, se composer de personnes qui se trouvent dans un home pour personnes âgées, dans un internat, un hôpital ou un hospice. L'identification des ménages collectifs faite à partir des registres permettra à l'avenir d'obtenir des données fiables sur un domaine – celui relatif aux personnes âgées, p. ex. – important pour la politique sociale ou de la santé.

Une remarque s'impose en ce qui concerne le caractère d'appartenance à une communauté religieuse reconnue par le droit public: en Suisse, du fait de la répartition des compétences, les cantons sont souverains en matière d'affaires religieuses³⁷. Ils ont la compétence de définir les rapports entre l'Eglise et l'Etat (art. 72 Cst.), ce qui

³⁷ L'impôt d'Eglise (Etat de la législation: 1^{er} janvier 1999), Commission intercantonale d'information fiscale, Berne, 1999, p. 1 et ss.

implique la faculté de définir le statut juridique des communautés religieuses. Dans l'exercice de cette compétence, ils sont toutefois limités par la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.). Celle-ci implique le principe de la neutralité confessionnelle de l'Etat, c'est-à-dire une ouverture à l'égard de toutes les confessions, sans pour autant exiger une attitude dénuée de tout aspect religieux ou philosophique³⁸.

En matière de reconnaissance, une étude récente³⁹ arrive à la conclusion suivante: «La Constitution fédérale délègue entièrement aux cantons le règlement de la relation entre l'Etat et les institutions religieuses. Ainsi, pour une seule et même question, on se retrouve, en abordant ce thème de la reconnaissance en droit public, face à la multitude fédérale sous forme de 26 réponses différentes. Malgré toutes les différences, un noyau commun se laisse dégager et qui semble être à la base de la conception de la reconnaissance en droit public de tous les cantons. Ce noyau commun présente deux facettes: il inclut d'un côté, la reconnaissance au sens d'une estimation que l'Etat apporte à la communauté religieuse. De l'autre côté la notion de «droit public» implique en règle générale que cet aspect de la reconnaissance est suivi d'un acte constitutif, à savoir la constitution de la communauté en tant que personne juridique du droit public, où la forme de corporation, c'est-à-dire l'association de personnes, est mise en avant. Ces deux facettes ne sont toutefois pas nécessairement liées l'une à l'autre. En Suisse, les cantons de Genève et de Neuchâtel sont habituellement considérés comme des cantons de séparation, car ils n'accordent pas de personnalité juridique publique à leurs communautés religieuses. Toutefois, tous les deux reconnaissent explicitement certaines communautés religieuses, dans le sens d'accorder une estime, et leur octroient ainsi des avantages matériels.»

La plupart des cantons ont conféré à l'Eglise réformée évangélique et à l'Eglise catholique romaine un statut de droit public. Dans plusieurs d'entre eux, l'Eglise catholique-chrétienne est elle aussi une institution de droit public (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, SG et AG). Les cantons de FR, BS et de SG ont également accordé ce statut à la communauté israélite. Dans les cantons de NE et de GE, où l'Eglise et l'Etat sont séparés, la situation est différente: l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique-chrétienne étant aujourd'hui considérées comme «institutions d'intérêt public» dans le canton de Neuchâtel et «reconnues publiques» dans le canton de Genève.

L'appartenance à une Eglise nationale reconnue de droit public est donc enregistrée dans la quasi-totalité des cantons, principalement pour des raisons fiscales. Font exception les cantons de Genève et de Neuchâtel, où ce caractère est enregistré facultativement dans les registres des habitants. Son utilisation à des fins statistiques est cependant possible dans ce cas également sans qu'il y ait violation de la protection des données, mais sans garantie aucune d'exhaustivité.

Le caractère de l'appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public ne pourra être échangé qu'entre cantons qui accordent un tel statut. Ainsi, les cantons de Neuchâtel et de Genève, qui reconnaissent un statut particulier sans qu'il

³⁸ Cf. message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 158.

³⁹ Sandro Cataccin, Cla Reto Famos, Michael Duttwiler et Hans Mahnig, *Etat et religion en Suisse – luttes pour la reconnaissance, formes de la reconnaissance*, Etude du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM) mandatée par la Commission fédérale contre le racisme (CFR), Berne 2003, p. 15.

s'agisse d'une reconnaissance de droit public, ne sont pas contraints de procéder à l'échange automatique de ce caractère lors d'un déménagement dans un canton qui accorde un tel statut. Le nouveau canton de domicile de la personne concernée devra donc lui demander directement cette information.

Art. 7 Autres caractères

Les autres caractères déterminants pour la statistique que contiennent certains registres des habitants doivent également être harmonisés, pour autant qu'ils figurent dans le catalogue officiel de l'OFS (art. 4). Il s'agit par exemple de la langue, du lieu de travail ou encore de l'appartenance à d'autres communautés religieuses (en complément du caractère d'appartenance à une Eglise nationale ou à une autre communauté religieuse reconnue de droit public); ces caractères ne sont enregistrés que dans certains registres cantonaux et communaux des habitants. Si ces informations sont enregistrées dans un registre administratif à des fins administratives, elles doivent pouvoir être directement exploitées par la statistique afin de décharger les personnes tenues de renseigner dans le cadre d'enquêtes statistiques. En revanche, dans les domaines où les registres ne contiennent pas de caractères dépassant le cadre de l'art. 6, les données nécessaires doivent être obtenues par enquête directe auprès de la population (questionnaire, interview, etc.).

Art. 8 Détermination et mise à jour de l'identificateur de logement et de l'indication du ménage

L'*art. 8, al. 1*, a pour objectif de faciliter la détermination de l'appartenance d'une personne à un logement et à un ménage. Les caractères qui proviennent du Registre fédéral des bâtiments et des logements peuvent faciliter grandement cet appariement, notamment dans le cas des grands immeubles et des ensembles résidentiels. Il s'agit là d'une compétence déjà concrétisée par une ordonnance fédérale (art. 12, al. 1 et 2, de l'ordonnance du 31 mai 2000 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements⁴⁰; cf. également art. 10, al. 3^{bis}, LSF⁴¹). Plusieurs cantons souhaitent toutefois que cette compétence soit également fixée de manière explicite dans la loi.

L'*al. 2* prévoit que les services industriels (entreprises étatiques ou entreprises privées au bénéfice d'un mandat de droit public d'approvisionnement d'eau et d'électricité) et d'autres services tenant des registres officiels mettent à la disposition des services du contrôle des habitants les données dont ces derniers ont besoin pour déterminer et mettre à jour l'identificateur de logement des personnes. Ces données permettent, par exemple, de tenir compte dans le registre des habitants des déménagements – rarement annoncés – qui ont lieu au sein d'un même bâtiment ou dans la même commune⁴².

⁴⁰ RS 431.841

⁴¹ RS 431.01

⁴² Une étude réalisée sur mandat de l'OFS en 1994 a déjà montré les avantages de l'utilisation des données des services industriels: INFRACONSULT AG; REGITEST. *Versuch einer Registerzählung mit Verknüpfung der Daten über Personen, Haushalte, Wohnungen und Gebäude in einem Quartier der Stadt Zürich*, Office fédéral de la statistique, Berne 1994.

L'*al.* 3 permet aux cantons d'introduire un numéro physique de logement⁴³ afin de simplifier la mise à jour de l'appariement personnes-ménage-logement dans les grands ensembles résidentiels et d'assurer l'harmonisation à long terme. L'OFS s'engage par ailleurs à faire figurer ce numéro parmi les caractères du Registre fédéral des bâtiments et des logements (cf. ch. 4.4.1).

L'*al.* 4 a pour but d'encourager la collaboration entre régions immobilières et services cantonaux tenant des registres afin d'aider à déterminer l'identificateur de logements de manière plus adéquate en fonction de particularités cantonales. Ainsi que cela a été exprimé lors de la procédure de consultation, il pourrait être souhaitable que l'identificateur de logement soit mentionné, par exemple, dans le contrat de bail.

Art. 9 Service compétent

Les cantons ont un rôle important à jouer en matière d'harmonisation des registres des habitants de leurs communes, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des caractères, l'adaptation des interfaces informatiques et l'attribution initiale du NAS. Pour coordonner cette harmonisation, il faut donc qu'ils désignent un service, qui fera également office d'intermédiaire avec la Confédération. Entrent en ligne de compte, par exemple, le service cantonal de statistique, ou un éventuel office cantonal de la population, voire un service de la direction des finances chargé actuellement de créer des plateformes de données cantonales.

Art. 10 Echange de données en cas de déménagement

L'*al.* 1 introduit le principe de l'échange de données entre communes et entre cantons, lors du départ ou de l'arrivée d'habitants. Le législateur part de l'hypothèse que tous les registres des habitants seront informatisés dans un proche avenir, hypothèse parfaitement réaliste, même pour les très petites communes, au vu de l'informatisation croissante des administrations communales et des progrès rapides en matière de télécommunications.

L'échange électronique (intracantonal et intercantonal) de données sur les arrivées et les départs entre les services du contrôle des habitants, réglé à l'*al.* 2, contribue à accélérer la transmission des informations et à en améliorer l'exactitude. Il permet d'éviter les sources d'erreurs, par ex. lors de la réintroduction manuelle des données dans le système informatique de la commune du nouveau domicile. En évitant les ruptures de supports de l'information, il remplit en outre l'exigence fondamentale d'exhaustivité, d'exactitude et d'actualité des informations. L'OFS comme les services qui tiennent les registres ont donc intérêt à ce que le plus grand nombre possible de communes et de cantons transmettent les données par voie électronique lors du départ ou de l'arrivée de personnes et de ménages. Les communes peuvent décider elles-mêmes d'échanger entre elles d'autres caractères dans le cadre des dispositions légales cantonales et communales.

Aux termes de l'*al.* 2, les données doivent être cryptées. Ce cryptage se fera conformément à la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique⁴⁴ et à l'ordonnance d'application du 3 dé-

⁴³ En Suisse, les numéros de logement sont en usage seulement dans certains grands ensembles résidentiels. En Norvège, chaque logement a un numéro inscrit dans la rainure de la porte. En Autriche, aussi, les logements ont souvent un numéro.

⁴⁴ RS 943.03

cembre 2004⁴⁵. Le Conseil fédéral fixera les modalités de l'échange de données et les interfaces par voie d'ordonnance.

Il définira notamment un format technique et sémantique qui garantisse le transfert automatique d'un système à l'autre. C'est là une condition sine qua non pour que les données livrées parviennent dans les systèmes récepteurs sans interruption de médias et sans intervention humaine. Les systèmes récepteurs ont ensuite toujours la possibilité de procéder à des tests de plausibilité avant de traiter les données reçues.

La Confédération met à disposition une plateforme informatique pour l'échange de données sur les arrivées et les départs (*al. 3*). Il faudra examiner si celle-ci peut être connectée à KOMBV⁴⁶. Internet constitue également un support possible, comme le montre une solution adoptée par les Pays-Bas: les communes néerlandaises communiquent par courrier électronique et échangent par ce biais les données déterminantes lors du départ ou de l'arrivée d'habitants. Pour chaque solution, la Confédération devra spécifier des fichiers de transfert normalisés et formuler des règles de validité en ce qui concerne leur contenu. La transmission d'informations par courrier électronique nécessite une sécurité adéquate, autrement dit un cryptage qui permette de garantir l'intégrité (inviolabilité) et l'authenticité des données (vérité de l'identité de l'émetteur).

A l'origine, le projet contenait des dispositions de protection des données encore plus poussées, p. ex. un droit de consulter les données figurant dans les registres des habitants et le droit de corriger les données erronées. Les Commissaires suisses à la protection des données (DSB + CPD.CH), association dont fait partie le Préposé fédéral à la protection des données, ont toutefois fait remarquer que ces dispositions pouvaient être biffées, compte tenu des législations fédérale et cantonales existantes dans le domaine de la protection des données. Les droits de regard et de rectification sont déjà garantis par les bases légales en vigueur (cf. LPD⁴⁷, art. 8 et 15).

Art. 11 Obligation de s'annoncer

Aujourd'hui, l'obligation d'annonce dont la population doit s'acquitter n'est pas réglée de manière uniforme dans le système suisse de contrôle des habitants. Or il est indispensable d'unifier la règle si l'on souhaite que les registres puissent être exploités à l'avenir à des fins statistiques. En raison de la répartition constitutionnelle des compétences, la Confédération ne peut pas s'adresser directement aux citoyens pour leur prescrire des obligations spécifiques d'annonce. Elle peut en revanche, afin de garantir une qualité adéquate des données pour les statistiques administratives, obliger les cantons à prendre les mesures nécessaires afin que les citoyens annoncent leur départ ou leur arrivée dans un délai prescrit. Le délai maximal doit être fixé à 14 jours (*let. a*). La plupart des cantons appliquent d'ores et déjà ce délai. Les détails concernant la manière dont les citoyens doivent s'acquitter de leur obligation d'annonce continueront d'être fixés par les cantons. L'annonce doit pouvoir se faire personnellement ou par l'intermédiaire d'un tiers autorisé ou encore, p. ex., par Internet. Afin de disposer d'informations de qualité irréprochable, les

⁴⁵ RS 943.032

⁴⁶ KOMBV-KTV, Kommunikation der Bundesverwaltung – Kantonalverbund, réseau basé sur le protocole TCP-IP qui relie entre eux tous les réseaux cantonaux et qui permet d'accéder à des applications cantonales ainsi qu'à des applications de l'administration fédérale.

⁴⁷ RS 235.1

cantons doivent imposer aux personnes tenues de s'annoncer l'obligation de fournir des données véridiques et au besoin documentées (*let. b*).

Art. 12 Obligation de renseigner

L'art. 12, al. 1, complète la réglementation de l'obligation d'annonce de la population définie à l'art. 11. Il ne devrait toutefois être appliqué qu'à titre subsidiaire en tant qu'*ultima ratio* lorsqu'un problème ne peut être résolu d'une autre manière. Cette subsidiarité implique donc que les informations souhaitées soient obtenues tout d'abord et dans la mesure du possible de la personne concernée qui, aux termes de l'art. 11 du projet de loi, est soumise à l'obligation d'annonce.

A l'occasion d'entretiens et de consultations préalables, certains cantons ont suggéré, sur la base de l'expérience acquise avec leur législation, que l'on procède à l'introduction d'une obligation générale d'annonce pour les bailleurs et gérants d'immeuble lors d'un déménagement et d'un changement d'adresse des locataires. Cela permettrait, à leur avis et selon leur propre expérience, de simplifier l'identification sans équivoque d'un habitant et son attribution au bon logement, tâche particulièrement délicate dans les grandes villes et dans les grands ensembles résidentiels.

Lors de la consultation, les employeurs et les bailleurs et gérants d'immeubles ont critiqué cette obligation subsidiaire de renseigner, en raison essentiellement du surcroît de travail qu'elle leur occasionnerait. Les associations de communes et de contrôle des habitants, en revanche, ont exprimé leur désir de voir cette obligation inscrite dans la loi. Celle-ci ne devrait d'ailleurs pas se limiter, selon elles, aux cas où les personnes visées à l'art. 11 ne se sont pas acquittées de leur obligation de renseigner. Remarquons à ce propos que, dans de nombreux cantons et communes, les bailleurs et gérants d'immeubles tout comme les employeurs sont tenus de renseigner en vertu des dispositions légales sur le contrôle des habitants. Ainsi, les cantons de FR, GL, GR, NW, SG, VD et ZH ont prévu une obligation de renseigner pour les employeurs et les bailleurs. Une obligation de renseigner pour les bailleurs est également prévue dans les cantons de AG, BS, GE, SH et TI.

La solution de compromis qui est proposée à présent consiste à garder cette obligation minimale de renseigner à titre subsidiaire et à laisser le soin aux cantons d'édicter des prescriptions plus poussées (*al. 2*). Cette solution est applicable et satisfait au principe de la proportionnalité; en outre, elle permettra à certains cantons de continuer à appliquer une réglementation plus contraignante qui a fait ses preuves et à d'autres d'adapter leur législation à leurs propres besoins.

L'al. 3 stipule que les informations dont dispose La Poste peuvent être utilisées pour le règlement de litiges. La Poste est une institution de droit public et est soumise aux dispositions des art. 12 à 15 de la LPD⁴⁸. Cet alinéa donne donc la base juridique nécessaire au sens de l'art. 13, al. 1, LPD pour permettre à La Poste de transmettre sur demande aux services du contrôle des habitants des données concernant ses clients. Par ailleurs, la Confédération disposant dans le domaine des services postaux et des télécommunications d'une compétence législative qui n'est pas limitée à l'harmonisation⁴⁹, elle peut imposer directement une obligation de renseigner.

⁴⁸ RS 235.1

⁴⁹ Comparer art. 65, al. 2, et art. 92 Cst.

Art. 13

Selon l'*al. 1*, les services compétents font figurer le NAS dans leurs registres de personnes. Comme il est dit en introduction (ch. 1.1.3), les informations figurant dans les registres fédéraux et cantonaux constituent une source de données fiable et indispensable pour la statistique. Si ces registres contiennent le NAS, leurs informations pourront être appariées anonymement à celles des registres des habitants, dans le cadre d'enquêtes statistiques. Il serait également envisageable d'extraire des informations identiques des registres des habitants. Or en raison de la charge de travail que cela représente ainsi que de considérations méthodologiques, il n'est guère judicieux d'obliger les services du contrôle des habitants de tenir à jour des informations qu'il est plus facile d'extraire d'un registre central.

Bien que ces autres caractères soient souvent inscrits dans les registres des habitants lors de la survenance d'un événement, leur qualité et leur mise à jour ne peuvent être garanties lors des départs ou des arrivées de personnes. En effet, dans une perspective à long terme, ils sont d'une utilité administrative limitée pour les services du contrôle des habitants. Il s'agit entre autres du rang dans une fratrie, de l'année du dernier changement d'état civil, de la durée du mariage au moment du divorce (registre Infostar), ou encore de l'année d'acquisition de la nationalité suisse, des nationalités multiples ainsi que du lieu de travail et de la branche économique pour les citoyens étrangers (SYMIC).

Selon l'*al. 2*, les autres caractères figurant dans les registres fédéraux et cantonaux sont régis par leurs propres bases légales. Cependant, comme l'art. 7, cet alinéa introduit le principe selon lequel les caractères enregistrés dans un registre au sens de l'art. 2, al. 1, et figurant dans le catalogue officiel de l'OFS doivent être harmonisés selon ledit catalogue.

L'*al. 3* prévoit que l'OFS doit être consulté lors de changement dans la teneur d'un registre au sens de l'art. 2. Il ne s'agit pas tellement d'effectuer un contrôle sur l'opportunité d'enregistrer tel ou tel caractère mais bien plus de dégager assez tôt les implications, notamment les conséquences sur la production de statistiques, que ces changements pourraient avoir sur l'ensemble du système mis sur pied par la présente loi.

Section 4 Mise à disposition, utilisation et communication des données

Art. 14 Mise à disposition des données à des fins statistiques par les cantons et les communes

Cet article permet la collecte des données nécessaires au calcul de l'état annuel de la population (pop.ch) en Suisse, dans les cantons et dans les communes ainsi que le tirage d'échantillons et la prise de contact avec des ménages choisis au hasard dans le cadre de relevés statistiques.

Aux termes de l'*al. 1*, les cantons et les communes mettent gratuitement à la disposition de l'OFS les caractères obligatoires figurant dans les registres des habitants. Le Conseil fédéral fixe la périodicité de la fourniture des données dans l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux⁵⁰.

En vertu de l'*al. 2*, l'OFS peut obtenir d'autres données au sens de l'art. 7 pour réaliser des relevés statistiques prévus dans son programme pluriannuel, afin de décharger les personnes interrogées lors d'enquêtes. Ces données ne sont transmises à l'OFS que sur demande et à condition que la législation cantonale n'en interdise pas expressément l'utilisation à des fins statistiques. Cette réglementation correspond à celle prévue par l'art. 7, al. 2, LSF. Le Conseil fédéral fixera les caractères nécessaires dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux.

Conformément à l'*al. 3*, la transmission des données selon les art. 6 et 7 peut être effectuée au moyen de supports électroniques ou par voie électronique, p. ex. par l'intermédiaire de la plateforme informatique prévue à l'art. 10. Lors d'une transmission des données par cette plateforme informatique, il faut prévoir un cryptage des données correspondant à l'état actuel de la technique et conforme à la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique⁵¹ et à l'ordonnance d'application du 3 décembre 2004⁵².

Les al. 4 et 5 chargent l'OFS d'élaborer, en collaboration avec les cantons, un dossier technique spécifiant les fichiers de transfert correspondants et définissant les normes de qualité applicables au contenu des données.

Art. 15 Mise à disposition des données à des fins statistiques par les services fédéraux

Les principes proposés à l'art. 14 et applicables aux données communales et cantonales devraient être également applicables à celles figurant dans les registres fédéraux (*al. 1*). Comme c'est d'ores et déjà le cas, la périodicité de la fourniture de ces données et leur contenu seront définis dans l'ordonnance fédérale concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (*al. 2*). L'utilisation des données à des

⁵⁰ RS 431.012.1

⁵¹ RS 943.03

⁵² RS 943.032

fins statistiques continuera d'être réglée pour chaque registre par des dispositions spécifiques.⁵³

Art. 16 Utilisation des données par l'OFS à des fins statistiques, de recherche et de planification

L'al. 1 fixe la principale finalité des données. L'OFS utilise les données pour des relevés et des exploitations statistiques relatifs aux personnes et aux ménages. Cette formulation comprend également l'utilisation des données pour la pondération et l'extrapolation de résultats d'enquêtes par échantillonnage.

L'al. 2 prévoit que les données peuvent être utilisées pour tirer des échantillons.

Aux termes de *l'al. 3*, certaines données servent de répertoire d'adresses en vue de relevés statistiques. Pour que les échantillons et les données qu'ils permettent d'obtenir soient représentatifs, il faut qu'ils soient tirés dans l'univers de base de la population résidante. Depuis la libéralisation des télécommunications, l'utilisation d'annuaires téléphoniques est de plus en plus difficile. Dans le cadre de la révision de la loi sur les télécommunications, l'art. 10 LSF sera prochainement complété d'une disposition afin de tenir compte de cette libéralisation et d'éviter la conclusion d'une foule de contrats de droit privé. Cette disposition obligera les prestataires de services à mettre à la disposition de l'OFS tous les numéros de téléphone de leurs clients pour lui permettre d'établir un registre d'échantillonnage, le secret statistique devant être garanti. On n'en déplore pas moins l'absence d'autres sources d'information fiables. Il est donc important que l'OFS puisse utiliser les données mentionnées à *l'al. 3* pour constituer un répertoire d'adresses. En effet, ledit répertoire fournira une bien meilleure base, conjointement avec le répertoire téléphonique, pour tirer des échantillons et prendre contact par écrit ou par téléphone avec les ménages choisis. Une base de données soumise à une protection particulière devra être prévue pour ce répertoire d'adresses dans le cadre des dispositions d'exécution édictées par voie d'ordonnance. L'ordonnance introduira par ailleurs des dispositions particulières restreignant le cercle des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFS qui auront accès au répertoire d'adresses et précisera les modalités d'accès et celles relatives à la destruction des données périmées.

L'al. 4 précise que les données des registres des habitants et des registres fédéraux peuvent être non seulement exploitées statistiquement en tant que telles, mais qu'elles peuvent être utilisées pour l'établissement d'autres statistiques et qu'elles peuvent être conservées à condition que les noms et prénoms aient été supprimés. La réalisation des recensements de la population qui seront effectués à l'avenir sur la seule base des registres, c'est-à-dire sans enquête directe auprès de la population, et à un rythme plus fréquent sera ainsi garantie. Les informations relatives aux personnes et aux ménages seront complétées par des données concernant le secteur des bâtiments et des logements ainsi que le lieu de travail des personnes exerçant une

⁵³ A propos du système d'information Ordipro, il convient de remarquer que les personnes concernées, en particulier les diplomates, bénéficient d'une protection particulière. Cependant, rien ne s'oppose dans l'ordonnance Ordipro à ce que des données de ce registre soient transmises à l'OFS, puisqu'il ne peut s'agir que de données anonymisées. En vue du recensement de la population 2010, les exigences à ce sujet devront être définies dans la future ordonnance sur le RFP 2010, pour autant qu'il ne s'agisse pas de données personnelles requérant une protection particulière ni de profils de personnalité. Il en va de même par analogie de l'ordonnance VERA, qui ne demande pas à être adaptée.

sement 2010. D'une part, l'introduction du NAS dans les registres visés par la LHR dépend de l'introduction, à partir de 2008, du NAS dans les registres de la Centrale de compensation (CdC) à Genève et dans les autres registres qui saisissent à l'heure actuelle le numéro d'AVS. Il n'est donc pas réaliste d'envisager une utilisation du NAS d'ici à 2010, pour le premier recensement de la population entièrement basé sur les registres, mais cette utilisation devrait être possible pour les suivants, à partir de 2012 environ. D'autre part, on peut supposer que l'introduction d'identificateurs de logement dans les registres des habitants prendra plus de temps, vu la complexité du projet (cf. ch. 4.4.1) et que, dans les zones urbaines en particulier, ces identificateurs ne seront pas d'emblée disponibles pour tout le territoire concerné. On peut donc envisager la possibilité de prolonger la mise en œuvre de l'harmonisation au-delà de 2010, en fonction de la situation propre à chaque ville. C'est ce qui est prévu à l'al. 2.

Art. 20 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral élaborera une ordonnance spécifique pour régler l'exécution de la LHR.

Art. 21 Dispositions d'exécution cantonales

La plupart des cantons doivent adapter leurs bases légales pour mettre en œuvre l'harmonisation des registres. Il est nécessaire que les cantons informent la Confédération des dispositions d'exécution qu'ils ont prises afin de la tenir au courant des progrès de l'harmonisation (*al. 1*).

L'*al. 2* prévoit, pour les cantons qui ne sont pas en mesure d'adapter leurs bases légales d'ici au 1^{er} janvier 2009, la possibilité d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires pour une durée limitée, sous forme notamment d'arrêtés de l'exécutif cantonal. Cet *al. 2* représente, il est vrai, une atteinte à la procédure législative des cantons. Celle-ci est toutefois justifiée par la nécessité d'achever à temps les principaux travaux d'harmonisation des registres pour le recensement de la population de 2010.

Art. 22 Modification du droit en vigueur

La modification du droit en vigueur est réglée en annexe. Elle touche deux domaines. Le premier concerne l'utilisation du NAS dans les registres mentionnés dans la LHR afin de simplifier l'échange de données prévu par la loi. Le deuxième a trait aux adaptations de la LSF, relatives à la remise durable de données aux services régionaux de statistique et à l'appariement de données à des fins statistiques.

Utilisation du NAS pour simplifier l'échange de données

L'objectif premier est de simplifier l'échange de données prévu par la loi entre les registres de personnes spécifiés dans la LHR. Comme cela a été précisé plus haut (cf. ch. 1.2.5), il n'est pas prévu d'enregistrer la population de la Suisse dans un registre centralisé, unique, à la différence de ce qui se fait dans d'autres pays. Les informations qui figurent dans les registres de la population tenus par l'administration publique pour remplir ses tâches légales sont souvent redondantes. La diversité des moyens de communication entre les registres de personnes et l'absence de toute identification sûre et univoque des personnes entraînent de multiples rupture

de médias. En cas d'échange prévu par la loi, les données saisies électroniquement doivent être retranscrites à la main, ce qui ralentit le processus et réduit l'efficacité de l'administration, mais aussi compromet la fiabilité des données en multipliant les sources potentielles d'erreurs.

Pour garantir l'utilisation du NAS à des fins non statistiques, il faut donc adapter les lois fédérales mentionnées en annexe (Code civil⁵⁴, loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile⁵⁵ et loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères⁵⁶), qui constituent les bases légales des registres Infostar, SYMIC, VERA et Ordipro. Les registres énumérés dans la LHR doivent pouvoir utiliser le NAS pour procéder aux échanges électroniques de données prévus par la loi (cf. l'exemple du graphique 1, ch. 1.2.5).

Le NAS sera ainsi d'une grande utilité pour l'administration pour les échanges de données déjà prévus actuellement par la loi, lors de l'exécution de tâches ne relevant pas de la statistique.

Loi sur la statistique fédérale (LSF)

Par ailleurs, la LSF doit faire l'objet de certaines adaptations.

La question de l'appariement des données (cf. LHR, art. 16, al. 4), constitue un problème d'ordre général dans la statistique, qui doit trouver une solution globale. Jusqu'ici, cette question n'était pas réglée de manière explicite par la LSF; elle était résolue de manière implicite par l'art. 4 LSF, aux termes duquel la Confédération renonce à organiser des relevés directs auprès des personnes physiques ou morales si elle-même, tout organisme soumis à la LSF, les services des cantons ou des communes ou d'autres personnes morales de droit public disposent des données requises. Cet article a pour but de réduire au minimum la charge des personnes interrogées, une exigence formulée à maintes reprises par les Chambres fédérales.

En cas d'appariement des données, la protection de ces dernières doit faire l'objet d'une attention particulière, car il s'agit souvent de données particulièrement sensibles (p. ex. appariement de données dans les domaines de la santé et de la protection sociale). Certes, la majorité des données statistiques traitées par l'OFS n'appartiennent pas à cette catégorie de données sensibles. Mais, même l'appariement de données relativement anodines peut déboucher sur des profils de la personnalité qui, eux, doivent être traités comme des données sensibles.

Le nouvel art. 14a, al. 1, LSF règle ces problèmes de protection des données. L'OFS est autorisé à apparier – à des fins statistiques, de recherche et de planification – les données qu'il saisit dans le cadre de ses activités statistiques prévues par la loi. Dès que ses travaux le permettent, il est tenu de rendre anonymes les données appariées, comme il le fait pour toute autre donnée statistique. Cette nouvelle disposition correspond à l'art. 15, al. 3 et 4, LSF, qui règle concrètement l'archivage des données statistiques: les données conservées et archivées sont dépourvues de nom et de code permettant de les identifier. Cette disposition vaut aussi pour les données appariées.

⁵⁴ RS 210

⁵⁵ RS 142.51; RO ... (FF 2003 4032)

⁵⁶ RS 235.2

Les données sensibles bénéficient d'une protection supplémentaire dans la mesure où leur appariement n'est que temporairement autorisé et uniquement pour des exploitations statistiques. C'est également le cas pour l'appariement de données statistiques qui permettent d'établir des profils de la personnalité. Une fois les travaux d'exploitation achevés, l'OFS est tenu d'effacer ces données et ne peut donc pas non plus les transmettre durablement à des tiers. La protection des données est en outre assurée par des moyens techniques et organisationnels. En plus de la sécurité informatique et des règlements de traitement au sens de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données⁵⁷ (art. 21 OLPD), les numéros d'identification parlants, tels que le numéro d'AVS, qui permettraient de faire des déductions sur des personnes, sont déjà cryptés à l'heure actuelle. Le cryptage concerne en particulier les données sensibles. Dès que l'objet du traitement de ces données le permettra, celles-ci seront rendues totalement anonymes. Le Conseil fédéral fixera, pour chaque relevé, les détails concernant l'appariement des données dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux.

Avec le nouveau numéro d'assurance sociale qui remplacera le numéro d'AVS à partir de 2008, on disposera d'un numéro d'identification non parlant, rendant impossible toute déduction sur des personnes. L'anonymat des personnes sera également beaucoup mieux garanti par le numéro d'assurance sociale dans le cas du traitement statistique des données, ce qui améliorera grandement la protection des données.

Les services cantonaux et communaux de statistique ont besoin de données de l'OFS pour accomplir leurs tâches et souhaitent pouvoir les apparier à d'autres données, relevant le plus souvent de leur domaine de compétence. L'art. 14a, al. 2, LSF autorise ces appariements de données à certaines conditions. La disposition prévue à l'art. 14a, al. 1, LSF s'applique en premier à de tels appariements aux niveaux cantonal et communal. La possibilité de fixer des conditions au couplage de données, comme à l'art. 15, al. 4, LSF, donne à l'OFS les moyens de contrôler la protection des données. Sont visés non seulement les contrats de protection des données à conclure par les services cantonaux et communaux de statistique, mais également l'obligation pour eux de garantir la protection des données de manière aussi fiable qu'au niveau fédéral, en édictant par exemple des règlements de traitement fixant les mêmes exigences à remplir.

Les cantons et les communes développant de plus en plus des banques de données statistiques, il devient nécessaire d'avoir une base légale qui permette à l'OFS de laisser durablement aux services cantonaux de statistique les données rendues anonymes, en particulier celles relatives à leur propre territoire (LSF, art. 15, al. 4). En précisant que l'OFS doit donner son accord par écrit et qu'il peut imposer certaines conditions (concernant, p. ex., la sécurité des données, leur traitement ou leur communication à des tiers), le législateur donne à l'OFS le moyen de contrôler si la protection des données est assurée. Concrètement, cette question sera principalement réglée par le biais d'accords-cadres avec les cantons. La formulation assez générale de cette disposition n'exclut pas la possibilité pour les cantons de coopérer entre eux pour conserver en commun leurs données.

Arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes

L'application de la LHR dépend des ressources humaines et informatiques et des autres moyens nécessaires dont la Confédération disposera. Au niveau fédéral, les travaux les plus importants devront être achevés avant le prochain recensement fédéral de la population de 2010.

Pour cette raison, il faut garantir la mise à disposition des ressources nécessaires – humaines, financières et informatiques – dans les délais requis et pendant toute la durée du projet. Il convient en particulier d'écarter toute incertitude planant sur les ressources exigées par le projet, mais aussi d'obtenir que les dispositions légales usuelles en matière financière (annulation des moyens non utilisés à la fin de l'année) soient appliquées avec une certaine souplesse. L'expérience montre en effet que, dans les grands projets complexes, les paiements ne sont souvent pas effectués l'année où les engagements sont pris.

En raison de la complexité et du caractère pluriannuel des projets impliqués, le Conseil fédéral estime qu'un crédit d'engagement est un instrument de financement approprié; un tel crédit garantit une utilisation économique et efficiente des moyens mis à disposition. Une demande pour un crédit d'engagement de 15,82 millions de francs est par conséquent présentée aux Chambres fédérales, conjointement avec ce message.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération au niveau des finances et du personnel

Les répercussions financières de la mise en œuvre de la LHR ont été calculées pour les années 2006 à 2010 sur la base de la situation actuelle et d'une estimation des coûts faite en 2004. Le montant total des dépenses est ainsi évalué à 15,82 millions de francs. Compte tenu du caractère stratégique, innovateur et durable du projet, le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI) a décidé en avril 2005 d'y affecter 7,77 millions de francs, pris sur la réserve du domaine TIC de la Confédération. Le financement du solde (8,05 millions de fr.), a déjà été inscrit au budget 2006 et au plan financier 2007–2009.

Les dépenses prévues au cours de la période 2006-2010 sont détaillées ci-après. Dans le cadre de l'exécution de la LHR, il faudra introduire le NAS (basé sur les numéros gérés dans la Centrale de compensation de l'AVS à Genève) dans les registres ou systèmes d'information suivants: Infostar, SYMIC, Ordipro, registres cantonaux et communaux des habitants⁵⁸. Le calcul des coûts de l'attribution initiale

⁵⁸ L'attribution initiale du NAS dans le registre VERA est moins urgente parce que les données relatives aux Suisses de l'étranger ne sont pas utilisées dans le cadre du recensement de la population. Elle pourra donc se faire après 2011 ou ponctuellement, à l'occasion de certains événements (événement de l'état civil se produisant à l'étranger, demande de prolongation du passeport, etc.). Vouloir attribuer rapidement tous les NAS dans VERA, qui répertorie plus de 600 000 Suisses de l'étranger, serait une opération coûteuse qui renchérirait inutilement le processus de la première attribution de cet identificateur.

du NAS inclut la phase de préparation du système et deux phases de développement (phase 1: Infostar, SYMIC et Ordipro; phase 2: registres communaux et cantonaux des habitants). La plateforme TIC correspondante sera progressivement mise en service durant les phases de développement, soit en 2008/09.

Les coûts d'exploitation ont été calculés pour la phase productive de cette plateforme à partir de 2011. Ils supposent la mise en place d'une structure légère au sein de l'administration fédérale et le rattachement de l'infrastructure nécessaire à l'un des grands centres de calcul de la Confédération. Lors des travaux de conception ultérieurs, il conviendra de déterminer avec lequel des centres assurant aussi la gestion d'autres registres de personnes un raccordement serait le mieux à même de créer des synergies et s'avèrerait le plus rentable.

Le tableau 1a présenté ci-après donne une vue d'ensemble des dépenses totales occasionnées à la Confédération. Le tableau 1b renseigne sur la répartition des moyens alloués par le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI) et pris sur la réserve du domaine TIC de la Confédération. Le tableau 1c met en évidence la différence entre les coûts totaux et les moyens provenant de la réserve du domaine TIC. A cet égard, signalons toutefois qu'il est difficile de préciser la répartition annuelle des dépenses sur une période de cinq ans. Des transferts de dépenses d'une année sur l'autre ne sont donc pas à exclure.

Tableau 1a

**Dépenses totales
au cours des années 2006 à 2010 et coûts d'exploitation à partir de 2011**
(en milliers de francs)

	Total 2006-2010	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Exploitation
Total des dépenses	15820	1283	3759	5784	3539	1455	980
30 Dépenses de personnel	0	0	0	0	0	0	560
Personnel affecté à l'exploitation de la plateforme TIC	0	0	0	0	0	0	560
31 Dépenses de biens et services	6700	595	1505	1910	1735	955	0
Prestations de tiers	6550	560	1445	1875	1725	945	0
Commissions et honoraires	25	5	5	5	5	5	0
Mandats de recherche et de développement	325	100	75	75	25	50	0
Information et formation	250	25	25	75	75	50	0
Indemnités versées aux cantons et aux communes	330	80	150	100	0	0	0
Rétribution du personnel	5620	350	1190	1620	1620	840	0
Coûts liés aux relevés	100	25	50	25	0	0	0
Projets pilotes	100	25	50	25	0	0	0
Autres dépenses de biens et services	50	10	10	10	10	10	0
Indemnités de frais	25	5	5	5	5	5	0
Imprimés, fourniture de bureau	25	5	5	5	5	5	0

	Total 2006-2010	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Exploitation
40 Informatique	9120	688	2254	3874	1804	500	420
Investissements TI, rétribution du personnel	2840	148	444	1124	1124	0	0
Investissements TI, logiciel	5230	540	1710	1950	580	450	370
Investissements TI, matériel	1050	0	100	800	100	50	50

Tableau 1b

Part des dépenses couvertes par la réserve du domaine TIC au cours des années 2006 à 2010 (en milliers de francs)

	Total	2006	2007	2008	2009	2010
Total des dépenses	7770	538	1954	3574	1704	0
40 Informatique						
Investissements TI, rétribution du personnel	2840	148	444	1124	1124	0
Investissements TI, logiciel	3930	390	1410	1650	480	0
Investissements TI, matériel	1000	0	100	800	100	0

Tableau 1c

Solde des dépenses inscrites au budget 2006 et au plan financier 2007–2009 et besoin de financement pour 2010 (en milliers de francs)

	Total	2006	2007	2008	2009	2010
Total des dépenses	8050	745	1805	2210	1835	1455
31 Dépenses de biens et services	6700	595	1505	1910	1735	955
Prestations de tiers	6550	560	1445	1875	1725	945
Commissions et honoraires	25	5	5	5	5	5
Mandats de recherche et de développement	325	100	75	75	25	50
Information et formation	250	25	25	75	75	50
Indemnités versées aux cantons et aux communes	330	80	150	100	0	0
Rétribution du personnel	5620	350	1190	1620	1620	840
Coûts liés aux relevés	100	25	50	25	0	0
Projets pilotes	100	25	50	25	0	0
Autres dépenses de biens et services	50	10	10	10	10	10
Indemnités de frais	25	5	5	5	5	5
Imprimés, fournitures de bureau	25	5	5	5	5	5
40 Informatique	1350	150	300	300	100	500
Investissements TI, logiciel	1300	150	300	300	100	450
Investissements TI, matériel	50	0	0	0	0	50

Personnel

La mise en place de la plateforme TIC, la phase d'attribution initiale du NAS ainsi que le suivi de l'application de la LHR dans les cantons supposent une augmentation des ressources en personnel pour une durée limitée à fin 2010.

Le tableau comprend la totalité des rétributions versées au personnel pour le développement et l'exploitation provisoire du système jusqu'en 2010. Des collaboratrices et collaborateurs scientifiques – au nombre de quatre en 2006 puis de treize en 2007 et enfin de quatorze entre 2008 et 2009 – devront être engagés sur la base de contrats à durée déterminée pour la direction, la conception et le suivi du projet. Le recrutement de personnel auxiliaire supplémentaire (treize personnes) est en outre prévu pour 2008 et 2009. Ce personnel auxiliaire effectuera les opérations manuelles liées à l'attribution initiale du NAS, procédera aux tâches d'harmonisation et de correction des données personnelles (identification et élimination de doublons, demandes de renseignements et éclaircissements auprès des services qui tiennent les registres dans les communes et les cantons) qui ne peuvent être entièrement automatisées compte tenu de l'hétérogénéité des registres concernés, et enfin sera affecté à l'aide en ligne destinée aux communes. En 2010, le nombre d'employés chargés du développement et bénéficiant d'un contrat à durée déterminée sera réduit à six personnes.

La direction du projet comprend aussi la mise en service provisoire de la plateforme TIC, son administration pendant la phase de développement ainsi que la préparation de son exploitation définitive à partir de 2011. Les besoins en personnel pour l'exploitation de la plateforme TIC, pour la mise à jour des données et le contrôle de l'exécution sont estimés à quatre personnes (contrats à durée indéterminée) à compter de 2011.

Tableau 2

Récapitulatif des besoins en personnel

Nombre de postes	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Exploitation
Développement	4	12	12+13	12+13	2	
Exploitation de la plateforme TIC	0	1	2	2	4	4

Mandats de recherche et de développement

Sont regroupés sous ce poste les travaux de développement se rapportant au catalogue des caractères et aux nomenclatures. Il s'agira notamment de finaliser le catalogue des caractères – dont la responsabilité incombe à l'OFS selon les termes de la LHR – et diverses grandes nomenclatures et de les mettre à la disposition des bénéficiaires (administrations, fabricants de logiciels) à l'aide des instruments adéquats. Des mises à jour devront en outre être effectuées, parfois plusieurs fois par an, notamment dans le cas de la «Liste officielle des communes de Suisse» et de la «Nomenclature des Etats et territoires étrangers». Elles devront pouvoir être intégrées de manière automatisée dans les applications existantes qui utilisent les nomenclatures. Précisons que l'OFS a déjà réalisé un certain nombre de travaux préliminaires. Le catalogue a fait l'objet d'une consultation auprès des milieux

intéressés au début 2004. Quant aux nomenclatures, elles ont été définies dans les grandes lignes. Par contre, le processus de mise à jour et les modalités de diffusion via Internet doivent encore être élaborés.

Ce poste englobe également des travaux de conception portant sur le mode de livraison futur des données à partir des registres, et ce à diverses fins: établissement des statistiques, création au sein de l'OFS d'un répertoire d'adresses pour la réalisation d'enquêtes par échantillon, suivi de la direction du projet et travaux encore indéterminés et relatifs à des mandats de recherche et de développement.

Programmes informatiques, prestations TI et matériel: développement et mise en service de la plateforme TIC

Ce poste prévoit la mise sur pied et l'exploitation de l'infrastructure de communication et de la plateforme TIC. Cette dernière sert à l'attribution initiale du NAS dans les registres de personnes mentionnés dans la LHR, permet l'échange de données prévu par la loi et comprend un dispositif de communication des annonces de déménagement. Avec l'entrée en vigueur de la LHR, les services de contrôle des habitants auront l'obligation de communiquer ces annonces via la plateforme que la Confédération mettra à leur disposition. En outre, les fonctionnalités de cette plateforme devront également autoriser la transmission des données des registres à des fins statistiques selon les termes de la LHR. Les adaptations des logiciels utilisés pour Infostar, SYMIC et Ordipro, rendues nécessaires par la gestion du NAS, sont également prises en compte.

Par ailleurs, un service de répertoires («metadirectory» ou méta-répertoire) devra être créé pour l'administration publique. La mise en place d'un vaste système de répertoires sera nécessaire pour assurer une communication informatique entre les différents services de l'administration publique, que ce soit par Internet ou via un protocole FTP. Ce sont ainsi près de 3000 services⁵⁹ qui seront raccordés au système réglementé par la LHR et qui devront pouvoir communiquer entre eux. La gestion des droits d'accès accordés aux collaborateurs de ces offices et leur contrôle seront également du ressort du service des répertoires. Pour satisfaire aux dispositions de la législation sur la protection des données, un système de cryptage adéquat sera utilisé. Il devra être évalué en collaboration avec les offices fédéraux compétents avant qu'une indication de son coût ne puisse être donnée.

Sous cette position figurent les coûts de développement, les frais d'acquisition du matériel et des logiciels et, pour l'année 2011, les coûts d'exploitation. Le mandat de développement de logiciels fera l'objet d'un appel d'offres. La plateforme TIC sera intégrée dans un centre de calcul de la Confédération et exploitée conjointement avec les applications de ce centre.

Coûts liés aux relevés, indemnités versées aux cantons et aux communes

Ces postes comprennent notamment la réalisation de relevés pilotes et d'études de terrain dans le domaine de l'identification des logements et de la numérotation physique des logements pour lesquels les villes ou les communes ayant apporté leur collaboration doivent être indemnisées. Comme précisé au ch. 4.4.1, le raccordement des registres des habitants aux données du Registre fédéral des bâtiments et des logements pose un problème particulier. Mais soulignons que cet aspect est essentiel

⁵⁹ Dont environ 2800 registres communaux et cantonaux des habitants.

pour réformer en profondeur les méthodes de relevé utilisées pour le recensement de la population et moderniser dans son ensemble le système de statistique démographique.

Différents points problématiques devront être examinés de manière approfondie dans le cadre de projets pilotes. Il s'agira notamment de tester les solutions permettant de résoudre les problèmes d'identification et de raccordement de la manière la plus économique et la plus efficace possible.

Coûts d'exploitation

A partir de 2011, les coûts d'exploitation s'élèveront à environ 980 000 francs par an. Ces coûts englobent la création de quatre postes d'une durée illimitée ainsi que l'entretien et la maintenance des logiciels et du matériel.

4.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Etant donné que les travaux préparant l'entrée en vigueur de la LHR ont des conséquences au plan financier et que, compte tenu du caractère pluriannuel des différents projets liés à son application, ils doivent être garantis par un crédit d'engagement portant sur plusieurs années (crédit global), l'art. 1 de l'arrêté fédéral correspondant (cf. ch. 3) est soumis au frein aux dépenses.

4.4 Conséquences financières pour les cantons et les communes

4.4.1 Introduction

La plupart des cantons devront modifier leurs bases légales pour permettre l'application de la loi⁶⁰. L'harmonisation implique en outre des investissements et des adaptations au niveau des services chargés de la tenue des registres (p. ex. attribution initiale du NAS dans les registres communaux et cantonaux des habitants, harmonisation des caractères, intégration de nomenclatures dans les registres des habitants, développement d'interfaces pour la transmission de données lors de déménagements).

Le raccordement des différents registres représente en particulier un défi important pour l'harmonisation. La création du Registre des bâtiments et des logements a permis de mettre à disposition un système d'identification des logements et des bâtiments coordonné et uniforme à l'échelle nationale que les cantons pourront

⁶⁰ Pour les cantons qui ne seront pas en mesure de le faire d'ici au 1^{er} janvier 2009, la LHR prévoit que les dispositions transitoires nécessaires à l'exécution pourront être édictées sous la forme d'arrêtés du Conseil d'Etat.

utiliser dans les registres des habitants conformément à l'art. 10, al. 3^{bis}, LSF⁶¹ et à l'art. 8 LHR. Les identificateurs de logement permettent d'identifier les personnes vivant ensemble dans un logement en tant que ménage ou famille. Dans le cadre de l'harmonisation des registres effectuée sur une base volontaire lors du recensement 2000, près de 1700 communes ont, il est vrai, déjà intégré ces identificateurs dans leurs registres des habitants grâce à des aides financières de la Confédération. Dans un premier temps, les grandes villes et les communes ne devraient toutefois guère être en mesure de garantir la mise à jour de leurs données (aujourd'hui encore facultative) selon le niveau de qualité requis.

Les associations de communes considèrent déjà aujourd'hui qu'il est indispensable de procéder à un relevé complémentaire des identificateurs de logements et d'introduire de manière durable, dans le cas de grands ensembles complexes, une numérotation physique des logements pour satisfaire à long terme aux exigences de la LHR. L'harmonisation des registres entraînera ainsi pour les cantons et les communes des coûts résultant des relevés des données (identification des logements et numérotation physique des logements) et des adaptations des logiciels des registres des habitants. S'agissant de l'introduction du NAS dans les différents registres, il sera là aussi nécessaire de procéder à des investissements avant que l'échange de données entre les registres puisse être automatisé et qu'il soit possible de mettre en réseau à des fins statistiques les informations des différents registres de personnes au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.

Les résultats de la consultation indiquent certes clairement que, du point de vue des cantons, l'harmonisation des registres ne pourra se faire de manière efficace et durable que si la Confédération est disposée à participer aux coûts des relevés et aux dépenses des cantons et des communes occasionnées par l'adaptation des logiciels. Compte tenu de la situation financière de la Confédération, la répartition des coûts s'effectuera toutefois conformément aux principes usuels de répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, et l'octroi d'aides financières aux cantons n'est pas envisagé.

4.4.2 Conséquences financières

Les conséquences financières de la LHR pour les cantons et les communes sont présentées dans les tableaux 3 et 4. Les calculs se basent notamment sur les expériences réalisées lors de l'intégration de données provenant des registres des habitants et lors de l'harmonisation des caractères dans le cadre du recensement 2000, sur les renseignements fournis par des fabricants des logiciels utilisés par le contrôle des habitants ainsi que sur les expériences pratiques de différents services de contrôle des habitants en Suisse.

⁶¹ RS 431.01

Tableau 3

Coûts de développement uniques liés à la LHR dans les cantons et les communes

Activités	Coûts d'investissement
Tâches d'exécution cantonales	3 000 000
Investissements dans les communes et les cantons pour une première harmonisation, notamment adaptation des logiciels pour le contrôle des habitants	4 600 000
Réalisation de la première phase d'harmonisation	22 000 000
Collaboration à l'organisation et à la réalisation du processus d'attribution initiale du NAS dans les registres des habitants (livraison des données par les communes/cantons à la plateforme TIC), ajustement entre le séjour et l'établissement, traitement des cas peu clairs	3 700 000
Total cantons et communes	33 300 000

Tableau 4

Coûts d'exploitation annuels liés à la LHR dans les cantons et les communes

Activités	Coûts d'exploitation par an
Tâches d'exécution cantonales	1 000 000
Entretien des logiciels et des licences	550 000
Tenue et mise à jour des registres des habitants, notamment en ce qui concerne l'identification des logements	2 000 000
Total cantons et communes	3 550 000

4.5 Bénéfice

Les bénéfices attendus, au sens d'économies potentielles, dans quelques domaines importants sont présentés ci-après. Il convient de remarquer qu'il s'agit d'estimations prudentes. L'harmonisation des registres et l'introduction du NAS dans les registres auront aussi pour conséquence de simplifier de nombreux processus administratifs. Comme cet effet ne peut pas encore être quantifié exactement, il est chiffré ici modestement.

La LHR générera au niveau fédéral un bénéfice d'au moins 1,3 million de francs par an à partir de 2011. L'effet sera sensible également au niveau des cantons et des communes. Le bénéfice attendu est de 1,8 million de francs pour les cantons et de 5,0 millions de francs pour les communes, les cantons profitant avant tout de l'optimisation des formalités incombant aux offices de l'état civil. Au total, la LHR

et l'utilisation du NAS dans les registres engendreront un bénéfice d'au moins 8,1 millions de francs par an (cf. tableau 5).

Quant à l'harmonisation des caractères qu'entraînera la LHR, elle profitera certes aux grands registres fédéraux, mais d'abord et surtout à la statistique fédérale. En effet, les travaux de préparation ainsi que la saisie et le dépouillement des données du recensement décennal occasionnent à eux seuls des coûts s'élevant à quelque 100 millions de francs⁶². L'harmonisation et la connexion via le NAS des registres de personnes ainsi que la liaison avec les données du Registre fédéral des bâtiments et des logements entraîneront des économies de l'ordre de 25 à 58 millions de francs. Les économies pour les cantons et les communes s'échelonnent entre 15 et 42 millions de francs.

L'indication de telles fourchettes est due au fait que le mandat d'information et la méthode d'enquête du recensement de la population n'ont pas encore été arrêtés définitivement. L'économie la plus importante sera réalisée si le recensement de 2010 prend la forme d'un recensement uniquement basé sur les registres, complété par des enquêtes par échantillonnage annuelles, bisannuelles ou quadriennales, comme le Conseil fédéral l'a proposé le 10 juin 2005. Les économies les plus modestes seront obtenues si la méthode du recensement est optimisée par rapport à celle de l'an 2000 sans être toutefois complètement fondée sur l'exploitation des registres. Le Conseil fédéral soumettra en 2007 au Parlement une proposition consolidée portant sur le mandat d'information du recensement de la population 2010 et sur le crédit d'engagement nécessaire à son financement.

Les cantons tireront avantage de la LHR qui leur donnera accès à des bases de données homogènes pouvant être traitées électroniquement plus aisément. Le bénéfice réside non pas tant dans les économies que dans de nouvelles bases permettant une exécution plus efficace des processus dans de nombreux domaines (registre des habitants, impôts, registre foncier, éducation). Du côté des communes, le bénéfice résultera au premier chef de la simplification induite par les procédures électroniques d'annonce en cas de déménagement. Par ailleurs, la mise en réseau des communes et l'échange d'informations sur les personnes lors des arrivées et des départs seront profitables aux habitants: les procédures d'annonces personnelles seront plus rapides puisque les communes disposeront déjà des informations saisies sous forme électronique.

Le tableau 5 ci-après présente une estimation des économies pouvant être réalisées pour certains processus et activités représentatifs à partir de 2011.

⁶² Hors coûts d'analyse et de diffusion des résultats.

Economies après introduction de la LHR

Echelons politiques	Activités	Economies en milliers de francs par an
Statistique		
Confédération	– Pour des statistiques, comme la statistique annuelle de la population, la statistique scolaire ou la statistique des hautes écoles, on peut escompter, grâce à l'utilisation du NAS, aux caractères harmonisés des registres et à la nouvelle base de données disponible pour des enquêtes par échantillon, un bénéfice annuel de 500 000 francs.	500
Grands registres fédéraux de personnes		
Confédération	L'harmonisation des registres et l'introduction du NAS dans les registres des habitants, de l'état civil, des étrangers et des réfugiés permettront de mettre en place des procédures TIC rationnelles et régleront durablement un grand nombre de problèmes d'identification. 800 000 transactions par an, économies: 1 franc par transaction en moyenne.	800
Registres de personnes cantonaux ou communaux		
Cantons et communes	Grâce à l'harmonisation des registres découlant de l'introduction de la LHR et du NAS, les cantons et les communes seront à même de constituer des registres centraux de personnes cohérents et dénués de doublons à des fins administratives, registres qu'ils pourront par exemple utiliser dans le cadre des impôts. Certains cantons ont d'ores et déjà réuni dans une banque de données unique les données personnelles nécessaires à l'administration cantonale. L'expérience réalisée dans ces cantons démontre clairement le bénéfice à long terme induit par de tels registres. A elle seule, l'identification sûre et rapide des personnes dans le cadre de la procédure de taxation fiscale permettra d'économiser, à l'échelle nationale, quelque 800 000 francs par année.	800
Registres de l'état civil (Infostar)		
Cantons	Dans le domaine de l'état civil, les tâches coûteuses que la Confédération délègue aux cantons pourront être considérablement allégées par une utilisation conséquente des registres harmonisés et des nouvelles procédures de communication, surtout dans le domaine des registres des habitants, car les formulaires écrits utilisés jusqu'ici seront	

Echelons politiques	Activités	Economies en milliers de francs par an
	remplacés par des procédures TIC. Outre l'amélioration qualitative des procédures, il en résultera, pour les offices de l'état civil, une économie sensible en temps de travail.	800
	250 000 événements d'état civil (naissances, décès, mariages, etc.) par an, gain de temps estimé à près de 4 minutes en moyenne; l'heure est fixée à 50 francs.	
	Economies de frais de port	200
	Estimation: 200 000 francs par an	

Tâches administratives des communes dans le domaine du contrôle des habitants

On peut citer ici à titre d'exemples deux processus administratifs que la LHR permettra de rationaliser de manière importante:

- La transmission électronique des données relatives aux déménagements: aujourd'hui, la commune d'arrivée enregistre manuellement de nombreuses données personnelles qui ont déjà été enregistrées dans la commune de départ. A l'avenir, grâce à la communication électronique entre les registres, elle pourra accéder instantanément à ces données. Les fonctionnaires communaux auront moins de données à enregistrer, les ruptures entre supports de données n'existeront plus. La procédure d'annonce sera plus rapide pour l'administration comme pour les citoyennes et les citoyens. 4200
0,5 million pour les départs et 0,5 million pour les arrivées; potentiel d'économies: env. 5 minutes; l'heure est fixée à 50 francs.
- L'automatisation des procédures dans le domaine de l'état civil (événements d'état civil qui doivent être annoncés en vertu de la loi), rendue possible par la LHR, conduira également à d'importantes simplifications du côté des communes. Au lieu d'enregistrer par exemple une naissance sur un formulaire, il suffira de contrôler les données reçues par voie électronique. 800
250 000 événements d'état civil (naissances, décès, mariages, etc.) par an, gain de temps estimé à près de 4 minutes en moyenne; l'heure est fixée à 50 francs.

Total	Confédération	1 300
	Cantons et communes	6 800
	Total	8 100

Une étude reposant sur des estimations moins prudentes est arrivée à un bénéfice, au sens d'économies réalisables, beaucoup plus important et ce, après avoir examiné seulement deux types de formalités administratives (déménagements: 12,8 millions de fr. par an; naissances: 7,8 millions de fr. par an)⁶³. Cette étude partielle, ainsi que les réflexions relatives aux bénéfices non quantifiables, permettent de conclure que le bénéfice effectif et le potentiel d'économies pourraient largement dépasser les chiffres dont il est fait état dans le tableau 5.

La mise en œuvre de la LHR aura encore d'autres conséquences, qu'il n'est pas possible de chiffrer ici. On s'attend, par exemple, à ce qu'elle contribue au bon déroulement des élections fédérales. On peut également s'imaginer que diverses applications liées à la cyberadministration, notamment la signature numérique, profiteront de l'utilisation du NAS.

4.6 Conséquences économiques

La LHR facilitera la mise en place économique, sûre et rapide des transactions électroniques réglementées légalement entre unités administratives, ainsi qu'entre l'administration et les citoyens. Les adaptations de logiciels utilisés pour les registres des habitants impliqueront tout d'abord une demande accrue d'investissement auprès des fabricants de logiciels. A long terme, cependant, la normalisation des interfaces et le relèvement du niveau d'interopérabilité entraîneront une baisse des coûts d'acquisition, d'exploitation et d'entretien.

Compte tenu du volume considérable de données échangées chaque jour entre les registres administratifs dans le cadre de l'exécution des tâches assignées par la loi, les objectifs visant à supprimer les ruptures entre supports de données, à normaliser les données et à garantir la sécurité de l'identification des personnes permettront d'améliorer la qualité des données et de réaliser un gain de temps considérable. Ce sont non seulement les services de l'administration mais aussi, indirectement, les contribuables qui profiteront de l'amélioration de l'efficacité induite par la suppression des processus de travail manuels superflus.

De par les avantages qu'elle comportera pour les citoyennes et les citoyens (cf. ch. 1.2.7), la LHR contribuera à optimiser la culture administrative de la Suisse et favorisera l'émergence d'une gestion globale de l'information par l'administration axée sur les besoins de la population. En matière de cyberadministration, la Suisse apparaît un peu à la traîne à l'échelle de l'Europe, et elle court le risque de se faire encore davantage distancer. L'harmonisation et l'utilisation systématiques des médias électroniques pour les échanges de données permettraient de pallier les inconvénients liés au caractère compartimenté des structures fédérales de la Suisse et de maintenir les coûts administratifs à un niveau compétitif.

⁶³ Centre de compétence cyberadministration de la Haute école spécialisée bernoise, Haute école de gestion, d'administration et de travail social (HSW): Untersuchung Personenregister, Zusammenwirken der Register «Einwohner», «Zivilstand» und «Ausländer», Bedeutung und Nutzen des eidgenössischen Personenidentifikators (sur mandat de l'Office fédéral de la justice), Berne, 7 avril 2003.

Dans la perspective du prochain recensement fédéral de la population en 2010, les principaux travaux de mise en œuvre de l'harmonisation des registres devront, comme évoqué plus haut, être achevés dans les délais afin qu'ils puissent déployer tous leurs effets. Selon l'ampleur du mandat d'information et la méthode d'enquête, il sera ainsi possible de réaliser des économies d'un montant compris entre 25 et 100 millions de francs (Confédération: env. 15–58 millions, cantons et communes: env. 10–42 millions). La LHR assurera une modernisation et une simplification durables des recensements à venir. Elle évitera par ailleurs de devoir mettre au point, pour le recensement de 2010, des solutions uniques, non réutilisables et, donc, chères⁶⁴. Si cet objectif n'est pas atteint, aucune économie ne sera possible lors du recensement de 2010, avec comme probables conséquences, une démotivation des communes et des cantons, un recensement de moins bonne qualité, la nécessité d'améliorer après coup les données, et partant, une nette hausse des coûts liés au dépouillement pour la Confédération.

L'efficacité des investissements consentis jusqu'ici par la Confédération (p. ex. harmonisation à caractère facultatif des registres des habitants, Registre fédéral des bâtiments et des logements; cf. ch. 1.1.5) resterait limitée. Par ailleurs, il ne serait pas possible d'appliquer les mesures de modernisation prévues dans le domaine de la future statistique de la population suisse (cf. ch. 1.2.2 s.).

Il convient également de relever que le bénéfice évoqué plus haut, au sens d'économies annuelles d'au moins 8,1 millions de francs à compter de 2011 (Confédération: 1,3 million, cantons: 6,8 millions) ne pourrait être réalisé. En matière de cyberadministration, la Suisse marquerait le pas et accentuerait donc son retard. Et, finalement, elle ne serait pas à même de répondre aux attentes des citoyennes et des citoyens dans la société de l'information d'aujourd'hui, à savoir disposer d'une administration efficace et simplifiée.

5 Programme de la législature

Le projet est mentionné à l'objectif 4 «Améliorer la capacité d'action et de réforme de l'Etat» du Rapport du Conseil fédéral sur le programme de la législature 2003–2007 du 25 février 2004, ainsi que dans l'annexe 1 dudit rapport sous «Objets des grandes lignes» du chapitre intitulé «Société de l'information, statistique et médias» (FF 2004 1060 et 1083).

⁶⁴ Exemple: dans le cadre du recensement de 2000, l'OFS avait traité de manière centralisée les données des registres des habitants couvrant près de 94 % de la population résidente et attribué des numéros d'identification univoques en vue de la pré-impression des questionnaires. En vertu des dispositions régissant la protection des données, ces identificateurs de personne n'ont pas pu être utilisés par les registres des habitants à d'autres fins administratives et ont dû être supprimés.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité de la LHR: compétences de la Confédération dans le domaine de la statistique

6.1.1 Compétences statistiques en vertu de l'art. 65, al. 1, Cst.

L'art. 65, al. 1, de la Constitution charge la Confédération de collecter des données statistiques sur la population, l'économie, la société, le territoire et l'environnement. Ces domaines sont définis de manière très large. La compétence de la Confédération s'étend par conséquent de manière générale à tous les secteurs importants du point de vue statistique, que la Confédération dispose ou non d'une compétence matérielle dans ces secteurs. La compétence de la Confédération en matière de statistique est entière: elle peut ordonner, organiser et réaliser des relevés, en exploiter les résultats, définir les méthodes de travail ainsi que les moyens techniques à utiliser.

6.1.2 Compétence de légiférer dans le domaine de la tenue des registres

La compétence constitutionnelle de la Confédération en matière de statistique se complète du pouvoir de légiférer dans le domaine des registres officiels. L'art. 65, al. 2, Cst. autorise en effet la Confédération à édicter des prescriptions sur l'harmonisation et la tenue des registres afin de rationaliser la collecte des données statistiques. Cette disposition a été créée lors de la révision totale de la Constitution fédérale dans le but de rationaliser les relevés statistiques par le recours aux données administratives existantes (relevés indirects). Etait visé en particulier le recensement fédéral de la population, enquête directe qu'on veut transformer en une enquête basée sur les registres officiels⁶⁵. Comme seuls des registres coordonnés et harmonisés se prêtent à être utilisés dans le cadre de la statistique fédérale, cette base constitutionnelle a été créée afin que la Confédération puisse exercer une influence sur la tenue des registres.

L'art. 65, al. 2, Cst. porte sur les registres prévus par le droit fédéral. Mais il autorise aussi la Confédération à édicter des prescriptions sur les registres cantonaux et communaux, si cela peut contribuer à réduire les coûts des relevés statistiques. Pour que la statistique fédérale puisse s'appuyer sur des données homogènes et comparables, il faut que les registres cantonaux et communaux – et tout particulièrement les registres des habitants – soient conçus, tenus et administrés selon des normes uniformes⁶⁶.

⁶⁵ Voir les procès-verbaux de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, séances des 26 et 27 mai 1997 (sous-commission 3, PV, p. 13 et 14; CD-ROM, p. 6651 et 6652), du 25 au 27 août 1997 (PV, p. 14 à 17; CD-ROM, p. 4205 à 4209) et du 17 au 19 septembre 1997 (PV, p. 23 et 24; CD-ROM, p. 4559 et 4560); voir aussi à cet égard FF 1997 I 286.

⁶⁶ Voir à cet égard les déclarations du représentant du Conseil fédéral au plénum du Conseil national: «... Il n'est pas logique que la Confédération ait à relever des données qui figurent déjà dans des registres cantonaux. Mais ces données, si on veut pouvoir les utiliser efficacement, doivent présenter certaines qualités. L'al. 2 de l'article proposé permettra à la Confédération d'édicter à l'avenir des prescriptions sur la manière dont il convient de tenir les registres officiels.»; B.O. CN 1998 949.

Quant au fond, l'art. 65, al. 2, Cst. porte d'une part sur l'harmonisation des registres officiels, d'autre part sur la tenue de ces registres.

La notion d'harmonisation s'applique aux registres officiels existants. Seul ce qui existe peut être harmonisé et uniformisé. L'harmonisation porte donc sur les registres qui existent déjà, soit en vertu du droit fédéral, soit en vertu du droit cantonal ou communal. La Confédération peut réglementer le contenu de ces registres (obligation d'y faire figurer les mêmes identificateurs et caractères, complétude des données, etc.) pour les uniformiser jusqu'à un certain point et pour standardiser la qualité des données qu'ils contiennent.

Les dispositions fédérales relatives à la «tenue» des registres officiels s'inscriront dans la durée. Le facteur temps est un élément essentiel dont il faut tenir compte pour assurer la qualité des données: seules des données à jour permettent de produire des statistiques reflétant fidèlement les réalités de l'Etat et de la société. Il est notamment indispensable d'actualiser régulièrement les données des registres pour les statistiques annuelles. On sait, par exemple, que l'effectif de la population résidente par canton, qui est établi lors de chaque recensement de la population, est dans bien des domaines un critère déterminant pour l'établissement des droits et des obligations de la Confédération et des cantons. C'est le cas notamment pour la répartition des sièges au Conseil national⁶⁷, pour le calcul de la quote-part des cantons au produit net de l'impôt anticipé⁶⁸ et pour la répartition entre les cantons de certaines dépenses communes (voir p. ex. l'art. 45a du code civil⁶⁹). Il est donc dans l'intérêt légitime de la Confédération que ces données soient constamment mises à jour. Cette mise à jour suppose des échanges permanents d'informations entre les autorités responsables des registres. Il faut par conséquent fixer non seulement les règles nécessaires à l'actualisation des données et à la mise à jour des registres, mais encore définir les modalités générales de communication des mutations.

Enfin, la compétence de la Confédération de légiférer dans le domaine des registres peut s'entendre aussi indépendamment des registres existants: la Confédération peut obliger les cantons et les communes à tenir de nouveaux registres si ceux-ci sont de nature à rationaliser les relevés statistiques⁷⁰. Le législateur fédéral pourrait également ordonner en vertu de l'art. 65, al. 2, Cst. que les registres fédéraux et les registres cantonaux soient complétés, à des fins exclusivement statistiques, de données supplémentaires qui ne sont pas indispensables à l'exécution des activités administratives liées à ces registres.

⁶⁷ Art. 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1).

⁶⁸ Art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (RS 642.21).

⁶⁹ RS 210

⁷⁰ Procès-verbal de la séance du 25 au 27 août 1997 de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats, PV, p. 16 s.; CD-ROM, p. 4207 s.). En réponse à une question qui portait sur la nécessité de prévoir une compétence sur la tenue des registres, le représentant de l'administration fédérale répondait: «... Wird jedoch die Führung weggelassen, sehe ich das Problem, dass dann die Kantone und Gemeinden frei sind, darüber zu entscheiden, ob sie überhaupt ein Register führen wollen. Dies würde die Harmonisierungs- und Nutzungsmöglichkeit des Bundes einschränken.» (PV, p. 17; CD-ROM, p. 4208). Suite à ces propos, la commission n'a pas remis en question cette compétence et la question n'a plus été évoquée au plénum.

6.2

Constitutionnalité et conformité aux lois de l'introduction du NAS dans les registres mentionnés dans la LHR

Comme nous l'avons montré au ch. 6.1.2, l'art. 65, al. 2, Cst. autorise la Confédération à légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte des données statistiques. Si le NAS n'est utilisé qu'à des fins purement statistiques, cet article fournit donc la base constitutionnelle nécessaire à une utilisation systématique du NAS. Le domaine de la population, dans lequel il est prévu d'introduire le NAS comme identificateur pour l'exécution des tâches administratives fixées par la loi, comprend les sous-domaines de l'état civil, des étrangers, des requérants d'asile et des habitants. Dans ces domaines, la Confédération dispose également des compétences matérielles nécessaires (art. 38, al. 1, 121, al. 1, et 122, al. 1, Cst.).

6.3

Introduction du NAS dans les registres mentionnés par la LHR: droit comparé et rapports avec le droit européen

Sur le plan international, la protection de la personnalité dans le cadre du traitement des données personnelles est garantie par l'art. 8 CEDH⁷¹ et par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel⁷², entrée en vigueur en 1998. Dès 1985, la Commission européenne des droits de l'homme jugeait que l'utilisation de numéros personnels d'identification représentait une atteinte potentielle au droit au respect de la vie privée au sens de l'art. 8 CEDH⁷³. Dans les pays de l'UE et de l'EEE, c'est la directive de la CE sur la protection des données de 1995 qui s'applique⁷⁴. Cette directive ne fixe toutefois pas de règle spécifique sur la création et l'utilisation d'identificateurs de personne, laissant le soin aux Etats membres de définir les conditions auxquelles un numéro national d'identification ou tout autre code d'identification de portée générale peut faire l'objet d'un traitement de données.

L'utilisation d'identificateurs de personne par les quinze anciens membres de l'UE offre donc une image hétérogène. D'un côté, on trouve les Etats où ces identificateurs s'inscrivent déjà dans une certaine tradition et font partie de l'ordre des choses pour la population. Le Danemark, le Luxembourg, la Finlande et la Suède (de même que la Norvège et l'Islande, pays membres de l'EEE) ont déjà un identificateur de personne pour chacun de leurs habitants, qui est parfois même utilisé par l'économie privée. En Belgique, en Espagne et en Italie, où plusieurs identificateurs sont utilisés en parallèle, la tendance va aussi dans le sens d'un identificateur universel. L'Autriche a mis en place un système général d'enregistrement des personnes, reposant sur un registre centralisé, qui peut aussi être utilisé par les entreprises privées (du moins pour un nombre limité de caractères), p. ex. pour

⁷¹ RS 0.101

⁷² RS 0.235.1

⁷³ Décision du 12 décembre 1985 dans l'affaire Lundvall contre la Suède, D.R. 45, 141.

⁷⁴ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, p. 31 ss, Journal officiel n° L 281 du 23.11.1995.

trouver l'adresse exacte de leurs clients. En France et aux Pays-Bas, par contre, les identificateurs de personne ne sont utilisés qu'à l'intérieur de secteurs administratifs bien déterminés; leur utilisation dans d'autres secteurs est soumise à des restrictions. En conclusion, on retiendra qu'il existe des systèmes d'identification des personnes dans dix des quinze anciens Etats membres de l'UE et dans deux Etats membres de l'EEE et que ces systèmes présentent des caractéristiques diverses.

6.4 Délégation de compétences législatives dans la LHR

La nouvelle loi contient les délégations de compétences législatives suivantes:

L'art. 4, al. 1, délègue directement à l'OFS la compétence d'édicter des standards techniques de gestion pour les caractères obligatoires et facultatifs définis aux art. 6 et 7. Les modalités des différents caractères et les valeurs qui leur seront attribuées seront spécifiées dans un catalogue annexé à l'ordonnance. Compte tenu de la portée essentiellement technique de ces standards, il est justifié de créer une sous-délégation à l'OFS, au sens de l'art. 48, al. 2, de la loi fédérale du 21 mars 1997⁷⁵ sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁷⁶.

L'art. 10, al. 2, délègue au Conseil fédéral la compétence de définir les modalités de l'échange des données ainsi que les interfaces utilisées entre les registres des habitants lors de déménagements. Il ne serait pas judicieux de fixer ces questions techniques dans la loi, car il faut pouvoir les adapter rapidement aux évolutions technologiques.

L'art. 14, al. 1, délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer la périodicité de la livraison des données à l'OFS par les cantons et les communes. La législation actuelle détermine déjà certains principes dans l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux⁷⁷. L'art. 14, al. 2, délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer l'étendue des caractères facultatifs qui doivent être fournis à l'OFS. La matière pourra là encore être réglée dans l'ordonnance précitée.

L'art. 14, al. 4 et 5, laisse le soin à l'OFS de définir les moyens et les standards techniques à utiliser lors de la transmission de données par les cantons ou les communes à l'OFS. Comme dans le cas de l'art. 4, al. 1, le caractère technique de la tâche déléguée à l'OFS justifie que ce dernier soit habilité à édicter des prescriptions en la matière.

L'art. 15, al. 2, délègue au Conseil fédéral la compétence de définir les données qui devront être transmises par les services fédéraux mentionnés à l'art. 2, al. 1. La législation actuelle définit déjà une partie de cette obligation (p. ex., art. 52 OEC, art. 11 ORCE, art. 101 LAsi, art. 8 OA 3).

⁷⁵ RS 172.010

⁷⁶ L'art. 12, al. 2, de la loi sur la statistique fédérale du 9 octobre 1992 (RS 431.01) charge l'OFS de veiller à la coordination et à l'harmonisation.

⁷⁷ RS 431.012.1

L'art. 19, al. 1, délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer les délais de l'harmonisation en prenant en considération les impératifs liés au recensement de la population 2010. En vertu de l'al. 2, le Conseil fédéral peut prolonger les délais d'introduction du NAS et de l'identificateur de logement dans les registres des habitants afin de tenir compte d'éventuels problèmes dans les communes; il peut également charger l'OFS de régler les questions de détail.

