



Projet
d'ordonnance d'application de la loi sur
l'harmonisation de registres des habitants et
d'autres registres officiels de personnes

Condensé des résultats de l'audition auprès
des cantons et autres milieux concernés

1. Contexte

Le 23 juin 2006, le Parlement a adopté la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (loi sur l'harmonisation de registres, LHR). Le but de cette loi est double : faciliter, d'une part, l'utilisation à des fins statistiques des données contenues dans les registres et, d'autre part, l'échange de données entre ces registres. Par là même, cette loi contribue simultanément à rationaliser la production statistique et à développer la cyberadministration en Suisse.

La mise en oeuvre de la LHR requiert des dispositions d'exécution de la part du Conseil fédéral. La LHR est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2006, à l'exception des dispositions relatives au numéro d'assuré AVS. Ces dernières entreront en vigueur en même temps que l'ordonnance sur l'harmonisation de registres (OHR), soit le 1^{er} janvier 2008, une fois que sera entrée en vigueur la loi sur l'AVS, laquelle prévoit l'introduction du nouveau numéro d'assuré AVS. La LAVS et le règlement sur l'assurance vieillesse et survivants (RAVS) entreront vraisemblablement en vigueur le 1^{er} décembre 2007.

Du 20 août au 21 septembre 2007, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a mené une audition sur le projet d'OHR.

2. Organisations ayant participé à l'audition

Ont été invités à participer à cette audition la totalité des cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie et 23 autres organisations et associations.

Au total, ce ne sont pas moins de 58 organismes qui ont été contactés. Les cantons du Jura et d'Uri, la Conférence des gouvernements cantonaux, le Groupement suisse pour les régions de montagne, l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse et Travail.Suisse ont renoncé à prendre position. Dix organisations et associations sur les 23 autres invitées à prendre part à l'audition se sont prononcées. En outre, deux organisations qui n'avaient pas été contactées ont rendu un avis¹.

3. Principaux résultats de l'audition

Aucun participant ne conteste l'utilité d'une harmonisation des registres. Plusieurs ont déploré que le délai pour prendre position ne fût pas plus long. Quelques-uns ont fait remarquer qu'il eût été préférable de mettre le projet d'OHR en consultation, cette ordonnance ayant d'importantes répercussions sur les cantons. D'autres participants ont demandé une prolongation du délai d'audition afin d'être à même de passer en revue toutes les implications des dispositions de l'ordonnance.

Par ailleurs, beaucoup ont relevé les risques financiers ou techniques auxquels les cantons et/ou les communes pourraient être confrontés lors de la mise en oeuvre de cette ordonnance, que ce soit de manière générale ou en relation avec certaines dispositions du projet. L'incertitude relative aux ressources en personnel nécessaires à l'exécution de l'OHR a aussi été évoquée dans de nombreuses réponses.

Les articles de la section 3 (Transmission de données), suivis de ceux de la section 4 (Utilisation de sedex) sont ceux qui ont suscité le plus de réactions. Ces articles contiennent principalement des dispositions techniques et des conditions-cadres qui doivent assurer une bonne harmonisation des registres. La mise à disposition par la Confédération de la plateforme de communication informatique sedex a été particulièrement saluée. Par contre, de nombreux cantons sont d'avis que la Confédération devrait également prendre à sa charge l'adaptation et l'entretien des logiciels au sein des cantons.

¹ Une liste de toutes les organisations ayant participé à l'audition se trouve en annexe.

4. Les résultats de l'audition en détail

4.1 Section 1 : Dispositions générales

Cette section (art. 1 et 2 OHR) définit l'objet de l'ordonnance et explique les termes utilisés.

C'est essentiellement l'énumération des institutions et établissements considérés comme ménages collectifs dans le projet d'OHR qui a donné lieu à des commentaires. Il lui a été reproché de ne pas être compatible avec la définition des ménages collectifs dans d'autres textes législatifs et de rendre ainsi plus difficile les comparaisons de statistiques antérieures basées sur ce concept. Il a par ailleurs été relevé que les données des personnes hospitalisées ou incarcérées n'avaient jusque-là été transmises qu'après avoir été anonymisées et qu'il ne ressortait pas clairement du projet mis en audition comment il était prévu de procéder à l'avenir.

4.2 Section 2 : Tenue des registres

Cette section (art. 3 et 4 OHR) règle l'obligation d'informer l'OFS en cas de modifications apportées aux registres ainsi que la responsabilité en matière de protection des données dans le cadre de la tenue des registres.

Quelques participants ont critiqué la formulation « modification substantielle », car celle-ci ne fait pas ressortir clairement, selon eux, dans quels cas l'OFS doit ou non être informé.

D'autres remarques ont porté sur les mesures requises pour assurer la protection des données. Elles étaient comprises entre deux extrêmes, avec, d'un côté, la proposition de supprimer totalement les dispositions en question, sous prétexte que la protection des données est déjà suffisamment réglementée au niveau fédéral et, de l'autre, le souhait de voir inscrire dans l'OHR une liste des exigences minimales en matière de protection des données.

Un autre sujet de préoccupation a concerné les coûts que les services chargés des registres devront assumer pour réaliser les mesures techniques en temps voulu et les ressources en personnel qui leur seront nécessaires. L'un ou l'autre organisme participant à l'audition a également exprimé le souhait de voir le délai prolongé.

4.3 Section 3 : Transmission de données

Les articles de cette section règlent des questions en relation avec la transmission de données à l'OFS (art. 5 à 10 OHR).

Ce sont principalement les délais trimestriels prévus pour la livraison des données et les jours de référence indiqués qui ont été jugés trop brefs. Certains souhaitent, pour diverses raisons, que la livraison ait lieu une fois par semestre, alors que d'autres préféreraient que les données soient livrées immédiatement après chaque mutation. En ce qui concerne les annonces de personnes ayant changé de domicile, le fait que la périodicité de ces annonces n'est pas fixée a été relevé. Le premier jour de référence (31 mars 2010), qui est précisé dans l'OHR, a suscité de nombreuses réactions. Certains participants ont signalé que les phases de test annoncées pour le courant 2010 n'étaient plus mentionnées. Ils ont dès lors exprimé le souhait que le premier jour de référence effectif soit fixé à la fin de l'année 2010. Ils jugent en effet très difficile de réaliser avant cette date toutes les mesures qui devront être prises à la suite de l'entrée en vigueur de la LHR. L'éventualité que des données soient perdues a aussi été soulignée. Ce serait le cas si certains événements, tels des décès, n'étaient pas annoncés à temps aux services compétents et s'ils n'étaient ainsi pas encore enregistrés le jour de référence requis pour être transmis à l'OFS. Selon les avis recueillis, il faudrait prévoir la possibilité d'annoncer ces événements de manière rétroactive afin qu'ils ne soient pas ignorés.

Les explications concernant l'annonce des ménages collectifs ont aussi donné lieu à des commentaires : la date proposée pour annoncer les personnes vivant dans des ménages collectifs (fin d'année) a suscité des doutes et l'imprécision de l'obligation d'« annonce spontanée » de ces personnes par les responsables a été relevée.

Quelques participants ont remis en cause le fait que l'OFS soit le seul organe, à la Confédération, à assumer la responsabilité de sedex. Ils préféreraient que cette responsabilité soit déléguée à un organe ad hoc.

La disposition selon laquelle l'OFS pourrait déléguer l'exploitation de sedex à des tiers a aussi été critiquée, la question étant surtout de savoir comment faire pour assurer la protection des données en pareil cas. La sécurité de l'échange des données au sein des cantons a soulevé des questions de même nature, tout comme l'obligation de respecter des normes de l'Association eCH, dispositions formulées trop peu clairement de l'avis de certains.

A propos des prescriptions concernant la communication par l'OFS des erreurs éventuelles constatées dans les données livrées et précisant qu'aucun recoupement avec des données personnelles ne doit être possible, plusieurs participants ont fait remarquer que seul un procès-verbal de journalisation précis permettrait de corriger rapidement et de manière efficace ces erreurs. Le souhait a également été exprimé de voir la validation porter aussi sur les données des registres fédéraux.

Le développement de sedex en vue d'autres applications doit être encouragé, dans la perspective de la cyberadministration. Quelques participants ont confirmé qu'il était souhaitable de pouvoir échanger des données entre les registres via les réseaux internes existants et ont salué le fait que les données soient livrées gratuitement par l'OFS aux cantons et aux communes.

4.4 Section 4 : Utilisation de sedex

Cette section (art. 11 à 17 OHR) règle les conditions-cadres de l'échange de données via sedex entre la Confédération, les cantons et/ou les communes, les détails techniques de la réalisation, la transmission de données, la protection des données et la prise en charge des coûts liés à la mise en place et à l'exploitation de cette « autoroute de l'information ».

Les dispositions relatives au raccordement à sedex des services qui tiennent les registres des habitants ont été jugées contradictoires par beaucoup de participants et peu claires, les services cantonaux comme les services communaux pouvant être concernés. La crainte a même été exprimée de voir les prescriptions cantonales en vigueur en matière d'échange de données reléguées au second plan par l'application des dispositions de l'OHR. Le souhait a par conséquent été exprimé de voir la réglementation concernant le raccordement à sedex reformulée. Plusieurs participants ont en outre proposé que le raccordement à sedex soit en tout cas réalisé par l'intermédiaire d'une seule plateforme cantonale et pas par l'intermédiaire de plusieurs installées dans diverses communes.

A propos des aspects techniques, ce sont principalement les risques éventuels et leur maîtrise en cas d'incident qui ont fait l'objet de remarques, cette question n'étant pas réglée dans l'OHR. D'après cette dernière, chaque logiciel utilisé pour un registre a, par exemple, besoin d'un certificat prouvant sa compatibilité avec sedex. Cette certification se fait par déclaration spontanée du fabricant de logiciel ou donneur de licence. Or, l'OHR ne contient aucune disposition prévoyant ce qui se passerait en cas de dysfonctionnement dû à une fausse déclaration spontanée. En outre, il faudrait préciser la disposition qui règle ce qui se passe en cas de transmission de données contenant des erreurs. Conformément à l'OHR, les données dont les services autorisés n'ont pas pris livraison dans un délai déterminé sont effacées de sedex. L'ordonnance ne précise pas comment prévenir en pareil cas une perte irrémédiable de données ni si l'émetteur doit ou non être informé au préalable que ses données vont être effacées.

De manière générale, les participants souhaitent prendre à leur charge la part la plus petite possible des coûts supplémentaires liés à l'utilisation de sedex. Le terme d'« exploitant de registres » est critiqué, car il ne dit pas clairement de quels services il s'agit. Dans le cas d'Infostar, en particulier, il est jugé important que la Confédération supporte l'intégralité des coûts, y compris ceux de l'adaptateur de raccordement. Il a également été souligné que le report prévu sur les cantons et les communes des coûts d'installation et d'entretien de cet adaptateur et des adaptations des logiciels et matériels utilisés pour les registres pouvait présenter pour eux un risque financier. Le fait qu'au moins les coûts d'entretien de l'adaptateur, qui pourraient être occasionnés par des modifications de sedex, soient pris en charge par la Confédération a été bien accueilli. Selon certains participants, le raccordement à sedex

pourrait occasionner des coûts difficilement supportables pour les petites communes. L'OFS ne devrait pas non plus percevoir d'émoluments supplémentaires pour la transmission de données à d' « autres fins officielles ». De l'avis de quelques participants, les cantons et les communes assument déjà la principale responsabilité de la saisie et de la tenue des données, activité dont la Confédération tire profit, et en supportent en plus les coûts. De même, l'identité numérique devrait être attribuée gratuitement.

4.5 Section 5 : Numéro d'assuré AVS

Cette section (art. 18 à 22 OHR) règle l'application de la disposition de la LHR selon laquelle le nouveau numéro d'assuré AVS doit être saisi comme caractère commun dans tous les registres de personnes de la Confédération, des cantons et des communes, visés par ladite loi.

Cette section a suscité peu de réactions. Celles-ci exprimaient principalement le souhait de voir préciser diverses formulations ou compléter la liste des registres concernés. L'ordonnance prévoit une mise à jour complète et unique des registres des habitants. La disposition en question a suscité des craintes, les délais prévus risquant de ne pas pouvoir être respectés en raison de la complexité des modifications techniques et organisationnelles à apporter. De l'avis général, il sera utile de disposer le plus rapidement possible du nouveau numéro d'assuré AVS.

4.6 Section 6 : Service cantonal

La section 6 décrit les compétences du service cantonal chargé de la coordination, de l'exécution et du contrôle de qualité de l'harmonisation (art. 23 OHR).

Les participants ont principalement critiqué la formulation imprécise des tâches de ce service. La question de savoir qui, dans les cantons ne disposant que d'un registre cantonal et pas de registre communal, est responsable du contrôle de qualité a également été soulevée.

Enfin, la remarque a été faite que le RegBL étant de la compétence de la Confédération, toute disposition sur la tenue et l'assurance qualité du RegBL s'avérait superflue dans l'OHR.

4.7 Section 7 : Répertoire d'adresses

La section 7 (art. 24 à 27 OHR) règle la gestion et l'utilisation de la banque de données d'adresses constituée par l'OFS.

La plupart des remarques ont porté sur le fait que tous les cantons ne disposent pas d'un « service de statistique » et qu'il fallait par conséquent modifier, dans l'ordonnance, la désignation des services cantonaux pouvant obtenir de l'OFS des données tirées de cette banque pour leurs propres relevés statistiques.

D'autres souhaits émis par les participants à propos des dispositions de cette section concernaient :

- une actualisation semestrielle, voire annuelle de la banque de données, au lieu de trimestrielle ;
- la réponse que l'OFS devrait donner aux services à propos de toutes les modifications/corrections communiquées par ces derniers afin d'éviter le plus possible toute erreur dans les registres fédéraux, cantonaux et communaux;
- la livraison gratuite des données par l'OFS aux services cantonaux ;
- la précision de ce que recouvre « à des fins de recherche et de planification » dans la description du but d'utilisation des données par l'OFS.

4.8 Section 8 : Dispositions finales

La section 8 (art. 28 à 31 OHR) règle la question des délais, de l'exécution et de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Dans la plupart des prises de position, le délai fixé au 15 janvier 2010 est jugé trop court pour atteindre le but fixé. Plusieurs participants ont exprimé la crainte que, d'ici là, toutes les personnes vivantes

ne soient pas enregistrées dans Infostar. D'autres ont souligné que des problèmes pouvaient naître du fait que les procédures cantonales en vigueur ne sont pas nécessairement identiques à celles qui sont prévues dans l'OHR, en particulier en ce qui concerne les délais prescrits. Du point de vue technique, des difficultés éventuelles ont aussi été évoquées, les applications informatiques se trouvant encore au stade de la planification et ne devant pas être disponibles avant quelques mois.

Les propositions et souhaits des participants concernent plusieurs points : possibilité de rallonger le délai (jusqu'à six mois), communication de directives de l'OFS en relation avec la LHR avant l'entrée en vigueur définitive de l'OHR, possibilité de tester sedex avant le 15 janvier 2010, communication de toute information le plus tôt possible afin de garantir une qualité élevée des données et le respect des délais, formation du personnel concerné.

Là encore, la question des coûts a été soulevée, la part que devraient supporter les communes n'étant pas encore connue. Quelques participants se sont interrogés sur la faisabilité du recensement en 2010 si l'EWID n'est pas enregistré d'ici là dans tous les registres des habitants, le délai fixé à 2012 n'excluant pas cette éventualité.

4.9 Annexe : Modification du droit en vigueur

Les ordonnances suivantes devront être modifiées suite à l'entrée en vigueur de l'OHR : ordonnance SYMIC du 12 avril 2006, ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil, O Ordipro et ordonnance VERA, les deux du 7 juin 2004, ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, ordonnance du 25 juin 2003 sur les émoluments et indemnités perçus pour les prestations de services statistiques des unités administratives de la Confédération et ordonnance du 31 mai 2000 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements.

Les réactions concernent principalement les modifications de l'ordonnance sur l'état civil et celles de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements.

Plusieurs participants ont fait remarquer que la saisie après coup du nouveau numéro d'assuré AVS dans Infostar devrait se faire à la main dans bon nombre de cas, entraînant ainsi un surcroît de travail, d'où le souhait de voir proposer rapidement des solutions. Pour certains, la responsabilité de la livraison des données à l'OFS devrait incomber à Infostar et non aux offices de l'état civil, afin de leur éviter du travail et des frais supplémentaires suite au raccordement à sedex et à l'introduction de nouveaux processus d'annonce.

En ce qui concerne le RegBL, la livraison trimestrielle des données a été jugée appropriée par beaucoup à condition qu'elle ne porte pas sur l'intégralité des caractères de l'enquête sur les logements.

Par ailleurs, les frais d'investissement liés au nouveau système d'annonce devraient être supportés par la Confédération. L'utilisation de sedex pour transmettre les annonces de changement de domicile dans le cadre de l'harmonisation des registres devrait en tout cas être gratuite; des émoluments ne devraient être perçus que si les données sont utilisées à d'autres fins officielles, en dehors de l'harmonisation des registres.

Organismes ayant pris position dans le cadre de l'audition

Cantons de ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE et GE

Association des Communes Suisses

Union des Villes Suisses

economiesuisse

Union suisse des arts et métiers (USAM)

Association suisse des contrôles des habitants (ASCH)

Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil

Association suisse des officiers de l'état civil

santésuisse

Conférence Suisse sur l'informatique (CSI)

Société suisse des propriétaires fonciers

Schweizer Mieterinnen und Mieterverband Deutschschweiz

Union suisse des professionnels de l'immobilier

H+ Les Hôpitaux de Suisse

Autres prises de position

Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT)

Verein SSGI Schweizerische Städte- und Gemeindeinformatik
