CH_VB 2005-2010 439 vom 23. November 2005

Bundesverwaltung, 2005-11-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2010_439_

FR: CH_VB 2005-2010 439 du 23 novembre 2005

IT: CH_VB 2005-2010 439 del 23 novembre 2005

Erwägungen

E. 23

novembre 2005 Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

440 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 compara- bles. 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 identifica- teurs qui doivent figurer dans ces registres pour répondre aux besoins de la statisti- que. 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 effec- tifs et des données structurelles. Il simplifiera aussi les démarches administratives pour les communes et les citoyens en cas de déménagements. Les communes pour- ront 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 défini- tions 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 échan- ges 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-

441 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 consul- tation 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 adminis- tratifs 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 mon- tant 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.

442 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 législature 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 inter- nationaux (Département fédéral des affaires étrangères) Plateforme informatique Ensemble du matériel et des logiciels (applications, système d'exploitation, système de communication et système de traite- ment 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 statis- tique (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 socié- té, 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 regis- tres 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 1er 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 opération- nelle 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’harmo- nisation 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.

446 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 profi- tera 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 offri- ront des possibilités d’économie tant pour la statistique que pour les autres adminis- trations. Condition essentielle du développement futur de la cyberadministration, l’harmonisation des registres figure parmi les projets stratégiques de cyberadminis- tration 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 com- munaux. L’harmonisation des registres comprend cinq aspects:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.