



Neuchâtel, le 14 août 2019

Rapport explicatif

Loi fédérale sur le système national de
consultation des adresses des personnes
physiques (loi sur le service national des
adresses, LSAdr)

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Besoins et buts	4
1.2	Solution choisie	5
1.3	Applications et évaluation de l'utilité du SNA	6
1.4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	10
2	Grandes lignes du projet	11
2.1	La nouvelle réglementation proposée	11
2.1.1	Création d'un service national des adresses	11
2.1.1.1	But du service	11
2.1.1.2	Objet et définition	11
2.1.1.3	Possibilités d'interrogation	12
2.1.1.4	Données et sources des données	12
2.1.1.5	Qualité des données	14
2.1.2	Accès et cercle d'utilisateurs	16
2.1.2.1	Les administrations et les tiers en tant qu'utilisateurs	16
2.1.2.2	Lien avec l'utilisation systématique du NAVS	16
2.1.2.3	Contrôle d'accès et d'utilisation	16
2.2	Harmonisation des tâches et aspect financier	17
2.2.1	Nouvelles tâches	17
2.2.1.1	Gestion des données	17
2.2.1.2	Fournisseur du service	18
2.2.1.3	Gestion de domaine	18
2.2.2	Économicité	18
2.2.3	Financement	20
2.2.3.1	Financement par phases	20
2.2.3.2	Modèle de financement	20
2.2.3.3	Conditions d'utilisation et modèle tarifaire	22
2.2.3.4	Couverture des coûts	23
3	Commentaire des dispositions	23
3.1	Préambule	23
3.2	Section 1 Objet et but	24
Art. 1		24
3.3	Section 2 Autorité compétente, tâches et obligations	24
Art. 2	Autorité compétente	24
Art. 3	Tâches et obligations de l'autorité compétente	24
3.4	Section 3 Contenu du système d'information ainsi que source et qualité des données	27
Art. 4	Contenu du système d'information et source des données	27
Art. 5	Qualité des données contenues dans le système d'information	28
3.5	Section 4 Accès aux données et obligations des autorités, organisation et personnes autorisées	29
Art. 6	Octroi des autorisations d'accès	29
Art. 7	Recherches possibles	31
Art. 8	Données consultables	32
Art. 9	Obligations des autorités, organisations et personnes autorisées	33
3.6	Section 5 Protection des données	33
Art. 10	Journalisation et droit d'accès	33
Art. 11	Conservation et destruction des données	34
3.7	Section 6 Emoluments et répartition des coûts	35
Art. 12		35
3.8	Section 7 Dispositions finales	36
Art. 13	Référendum et entrée en vigueur	36

4	Conséquences	36
4.1	Conséquences pour la Confédération.....	36
4.1.1	La Confédération en tant que fournisseur du SNA.....	36
4.1.1.1	Développement et exploitation du système	36
4.1.1.2	Personnel	37
4.1.1.3	Vue d'ensemble des conséquences sur les finances et le personnel	37
4.1.2	L'administration fédérale en tant qu'utilisatrice du service	38
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	38
4.2.1	Les cantons en tant que sources de données.....	38
4.2.2	Les cantons en tant qu'utilisateurs du SNA.....	39
4.2.3	Législations cantonales	39
4.2.4	Les communes en tant que sources de données.....	39
4.2.5	Système d'émoluments des communes.....	39
4.2.6	Échange de données d'adresses	39
4.2.7	Les communes en tant qu'utilisatrices du SNA.....	39
4.2.8	Les tiers en tant qu'utilisateurs	40
4.3	Conséquences économiques	40
4.4	Conséquences sociétales	40
4.5	Conséquences environnementales	40
4.6	Autres conséquences.....	40
4.6.1	Conséquences informatiques pour les cantons, les communes et les tiers autorisés	40
4.6.1.1	Entreprises proches de la Confédération.....	41
4.6.1.2	Autres entreprises actives dans la recherche d'adresse	41
5	Aspects juridiques	41
5.1	Constitutionnalité.....	41
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	42
5.3	Forme de l'acte à adopter	43
5.4	Frein aux dépenses	43
5.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	43
5.6	Délégation de compétences législatives	43
5.7	Protection des données.....	44
5.7.1	Remarques générales	44
5.7.2	Caractéristiques des données.....	45
5.7.3	Finalité du système d'information	45
5.7.4	Droit d'accès de la personne concernée	45
5.7.5	Exactitude des données	45
5.7.6	Responsabilité	46
5.7.7	Conservation et destruction des données	46

1 Contexte

1.1 Besoins et buts

Tant les administrations publiques que les organisations et les personnes soumises au droit public ou au droit privé qui ne font pas partie des administrations de la Confédération, des cantons et des communes et auxquelles des tâches administratives sont confiées (ci-après : tiers) ont besoin, pour leurs activités, de pouvoir identifier les personnes dont elles s'occupent et de connaître leur lieu de domicile. Dans bien des procédures administratives, le domicile d'une personne détermine en outre l'autorité compétente. L'adresse des personnes domiciliées en Suisse compte donc au nombre des données de base pertinentes pour les autorités.

Aujourd'hui, les adresses de domicile ne sont que partiellement à jour dans les différentes administrations. La maîtrise de ces données est aux mains des communes. Ce sont les services des habitants qui disposent, de par leurs compétences, des données les plus complètes sur toutes les personnes qui sont annoncées à leur commune. Les données des registres des habitants des communes sont en partie réunies au niveau du canton, sur une plateforme lui appartenant, et peuvent être consultées par l'administration cantonale. Les cantons échangent de plus en plus de données à l'intérieur de leurs frontières, entre leurs services, et déchargent leurs habitants de leurs différentes obligations d'informer ou de communiquer (principe *once only*). Il n'est en revanche pas possible aujourd'hui de trouver le domicile et l'adresse d'un habitant d'un autre canton ou d'établir, à l'échelle de la Suisse, où une personne est ou était annoncée à une date donnée. Il en résulte des problèmes et des difficultés pour de nombreux processus administratifs.

Les administrations et les tiers chargés d'un mandat légal (cf. chap. 2.1.2.1) ont besoin, pour s'acquitter de leurs tâches, ou sont tenus par la loi de contacter des personnes par écrit. Faute d'outil approprié, les autorités sont dans l'impossibilité de mettre à jour leurs données personnelles, de sorte que les courriers envoyés leur reviennent souvent, des retours qui coûtent cher. Dans tous les domaines où les droits, les devoirs et les compétences sont liés à un domicile, elles doivent faire des recherches dans d'autres cantons et communes, un travail qui réclame du temps et de l'argent. Tel est notamment le cas lorsque les autorités ne disposent d'aucune indication sur le service auprès duquel elles pourraient obtenir l'information souhaitée. Ce cas ne concerne pas que les organes fédéraux et les tiers qui n'ont pas accès aux registres des habitants. Il peut aussi poser problème aux cantons lorsque des personnes déménagent souvent d'un canton à l'autre ou rentrent en Suisse après un déménagement à l'étranger, mais élisent domicile dans un autre canton. Lorsqu'il n'est plus possible de trouver quelqu'un à moins d'engager des dépenses disproportionnées, il peut s'ensuivre, par ex. lorsque des créances ne sont pas réglées à l'écoulement des délais de prescription, des cas d'abandon de créance qui pourraient être évités.

Les seuls outils dont on dispose aujourd'hui sont les listes d'adresses publiques gérées par des entreprises privées. Comme le service local.ch de Swisscom pour n'en citer qu'un. Les inscriptions figurant dans ces listes ne coïncident toutefois pas forcément avec celles des services des habitants et elles ne sont pas complètes pour toutes les personnes annoncées en Suisse. A titre de substitution, les autorités peuvent adresser une demande à toutes les communes susceptibles d'être la commune d'annonce. Mais ce travail génère un coût aussi bien pour le service qui a besoin de l'information que pour le service des habitants qui la fournit. La dernière option possible consiste à demander à un prestataire de service privé de faire la recherche, mais ce travail n'est pas gratuit, et son taux de réussite limité. La Poste offre pareil service.

Mettre en place un service national des adresses (SNA) permettra aux autorités et aux tiers de chercher dans tout le pays les adresses des personnes annoncées en Suisse et de les mettre en concordance. Ce service sera clairement un plus pour toutes les autorités qui ont

besoin de ces informations pour s'acquitter de leur mandat. Le but est que les administrations et les tiers puissent exécuter leurs tâches plus facilement et plus rapidement, chose qui équivaut à des gains d'efficacité. Il est aussi d'augmenter la qualité des adresses dont disposent les systèmes existants des pouvoirs publics. L'exécution de certaines tâches en sera elle aussi améliorée. Lors des prises de contact, la réduction du nombre des retours permettra de faire des économies.

Le présent projet de loi remonte à deux interventions parlementaires¹. Dans son rapport daté du 12 novembre 2014, le Conseil fédéral a conclu qu'une banque centrale d'adresses serait d'une grande utilité pour les pouvoirs publics². Un groupe de travail placé sous la conduite du Département fédéral de justice et police (DFJP) a examiné les différentes solutions esquissées dans ce rapport et élaboré une proposition. Le Conseil fédéral a par la suite chargé le DFJP, le 12 avril 2017, de préparer un projet de loi créant les bases légales d'un service national des adresses, qui sera envoyé en consultation.

1.2 Solution choisie

Quatre solutions possibles ont été examinées dans la perspective de la décision du Conseil fédéral du 12 avril 2017 et une solution combinée lui a été recommandée. Celle-ci prévoit d'utiliser une partie des données dont l'Office fédéral de la statistique (OFS) se sert déjà dans le cadre du recensement de la population fondé sur les registres. Elle prévoit simultanément la possibilité d'accéder ultérieurement à des données plus récentes. L'avant-projet de loi crée la base légale nécessaire à cette mise en œuvre.

Le SNA est conçu comme un service de base permettant aux autorités d'accéder de manière centrale aux adresses déjà disponibles dont elles ont besoin pour leur travail (cf. chap. 2.1). Il devrait être développé sur la base des processus déjà existants de livraison de données à la Confédération et de correction par les propriétaires des données. L'avant-projet permet de réutiliser les données qui sont livrées à l'OFS en vertu de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR)³. Les cantons et/ou les communes ne sont donc pas forcés de livrer au SNA, via un nouveau canal, les adresses figurant dans leur registre des habitants, en plus des autres livraisons de données qu'ils font.

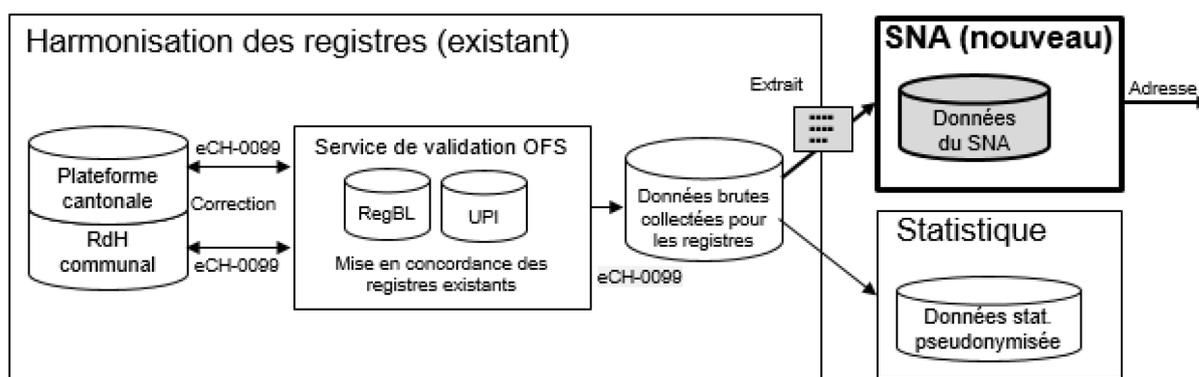


Illustration 1 : proposition de réutilisation des données LHR (cf. chap. 2.1.1.4)

¹ Initiative parlementaire 11.488 Germann : Adaptation de la loi sur l'harmonisation des registres ; postulat 12.3661 de la CIP-N : Echange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données.

² Rapport du Conseil fédéral du 12 novembre 2014 en exécution du postulat 12.3661 de la CIP-N du 16 août 2012, Echange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données ; à consulter sur Curia vista : www.parlament.ch.

³ RS 431.02

Cette solution, dans sa version la plus simple, respecte les compétences existantes et vise à ce que la mise en place du nouveau service ne charge pas davantage les cantons et les communes (cf. chap. 4).

Le projet de loi laisse cependant ouverte la possibilité d'utiliser d'autres sources de données (cf. chap. 2.1 et 4.2). Le service pourrait donc être développé en fonction des exigences des utilisateurs et des possibilités techniques offertes dans l'échange de données entre les registres. Plus les données sont actuelles, plus le SNA est utile. Si cette option était réalisée, son but premier serait d'améliorer la mise à jour des adresses (cf. 2.1.1.4).

Il n'est pas prévu de développer le SNA pour en faire un registre fédéral répliquant toutes les données personnelles des registres des habitants des cantons et des communes. La chose ne serait pas possible sans modification ultérieure de la loi.

1.3 Applications et évaluation de l'utilité du SNA

Le SNA est destiné à venir en aide à toutes les administrations et tous les tiers autorisés. Il apporte un plus à un service qui, pour pouvoir exécuter les tâches que lui confie la loi, a besoin d'indications concernant le domicile annoncé et l'adresse d'une personne qu'il ne trouve pas ou que partiellement dans les registres des habitants. D'un point de vue abstrait, les applications possibles sont les suivantes :

- Trouver l'adresse d'une personne pour pouvoir lui envoyer des documents écrits dans le cadre d'une procédure administrative. Exemples : les informations des autorités, les actes, extraits de registre, factures, rappels, mises en poursuite, décisions, convocations et autres.
- Rechercher le domicile actuel d'une personne pour déterminer une compétence au sein de l'administration et faire avancer ou reprendre une procédure administrative. Exemple : le versement de pensions alimentaires, la perception d'écolages extra-cantonaux, l'envoi de convocations pour l'audition de témoins, le dépôt de réquisitions de poursuite par l'Etat en tant que créancier, l'exécution des demandes de notification dans l'entraide judiciaire internationale, etc.
- Déterminer rétroactivement le domicile d'une personne pour savoir quelle administration était compétente et pour assurer le bon déroulement d'une affaire. Exemple : la perception sans interruption de la taxe d'exemption de l'obligation de servir au-delà des frontières cantonales, dont le délai de prescription maximal est de 10 ans.
- Trouver le domicile d'une personne pour connaître les conditions de la fourniture d'une prestation de l'Etat. Exemple : la délivrance et le retrait d'autorisations liées au lieu de domicile telles que l'achat de certaines substances chimiques.
- Croiser les adresses et mettre à jour les données gérées dans certains systèmes. Exemples : améliorer la qualité des données existant dans les différents registres de la Confédération et gérer les adresses figurant dans les systèmes des caisses-maladie, des caisses de compensation et d'autres tiers.
- Trouver l'adresse de personnes annoncées dans une zone géographique définie pour pouvoir mieux planifier des mesures de prévention et les mettre en œuvre rapidement si besoin. Exemples : informations en cas de dangers naturels ou d'autres risques.

Toutes les applications n'ont pas la même importance pour tous les types d'utilisateurs. La chose s'explique d'une part par la diversité des tâches dont la Confédération et les cantons s'occupent, d'autre part par la situation initiale en matière de pertinence des adresses et de qualité des données disponibles à l'échelle de la Suisse.

Les autorités fédérales peuvent avoir besoin d'indications sur le domicile ou l'adresse d'une personne pour s'acquitter de leurs tâches et elles détiennent des adresses dans leurs systèmes du fait des obligations existant en matière d'annonce et de communication. Normalement, elles ne disposent d'aucun moyen aujourd'hui pour trouver facilement des indications de domicile et des adresses à l'échelle de la Suisse ou pour vérifier la validité de leurs propres données via un service central. Il n'existe des interfaces entre les systèmes de la Confédération et les registres des habitants des cantons que dans certains domaines⁴. Lorsque la Confédération a un lien direct avec la population dans l'exécution de son mandat ou a besoin d'informations personnelles, cela concerne généralement le pays dans son entier. La Confédération a donc potentiellement besoin d'informations sur au moins 8,4 millions de personnes.

Les autorités cantonales sont déjà en mesure de trouver les adresses de domicile à l'intérieur de leur canton. Il peut néanmoins leur être utile, comme à la Confédération, de chercher des adresses à l'échelle de la Suisse dans les cas qui dépassent leurs frontières. Il est difficile de chiffrer sans plus de façon le nombre de ces cas, le nombre des personnes pour lesquelles des examens complémentaires sont nécessaires et le temps réclamé par les recherches. Ces besoins en information s'expliquent aussi souvent par le déménagement d'une personne, notamment lorsqu'une procédure administrative est en cours ou doit être rouverte, et que l'intéressé a déménagé en Suisse ou qu'il a élu domicile dans un autre canton après un séjour à l'étranger. On part de l'hypothèse qu'environ 10% de la population déménage chaque année et qu'il s'agit dans environ 25% des cas de déménagement intercantonal ou international. En 2017, on a enregistré un peu moins de 150 000 arrivées et départs intercantonaux⁵. Dans ces cas, il peut être nécessaire de faire des recherches dans le cadre de procédures administratives, spécialement quand des personnes déménagent plusieurs fois d'un canton à un autre. Parmi les personnes qui s'installent en Suisse après avoir vécu à l'étranger, environ 25 000 par an sont des gens qui rentrent au pays⁶. Dans ces cas, il y a déjà eu contact avec les autorités, et il peut arriver que d'anciennes procédures administratives soient reprises pour une partie de ces personnes.

Pour les communes, auxquelles sont aujourd'hui adressées les requêtes concernant le domicile et les questions d'adresse de toutes sortes, le SNA pourra représenter un soulagement car il réduira le nombre de ces demandes. Dans l'hypothèse où une commune reçoit des requêtes d'autres services administratifs et de tiers au sujet de 10 à 15% de la population en moyenne, on estime que les communes traitent chaque année, à l'échelle de la Suisse, environ un million de requêtes⁷. Le traitement se fait souvent manuellement. Les processus des communes se focalisent généralement sur leurs habitants. Les communes gèrent ces données dans leur registre en toute souveraineté et on peut imaginer qu'elles n'utiliseront le SNA que ponctuellement.

Pour les tiers, le SNA crée la base permettant de centraliser toutes les questions relatives aux adresses. C'est un service intéressant pour optimiser les processus de correction des

⁴ Exemple : la livraison de données des plateformes cantonales à la Confédération mise en place en 2019 pour les besoins de la perception de la redevance radio et télé.

⁵ En 2015, les trois quarts des changements de domicile se faisaient à l'intérieur d'un canton. Office fédéral de la statistique, La population de la Suisse 2015, Neuchâtel 2016, p. 18 ; à consulter sous : <https://www.ofs.admin.ch> > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications. Les données sur les mouvements de la population résidente permanente sont disponibles sous forme de tableaux interactifs Tabelle (STAT-TAB) à l'OFS : <https://www.pxweb.ofs.admin.ch> > 01 Population > Migration de la population résidente permanente selon les niveaux géographiques institutionnels, la nationalité (sélection), le sexe et le type de migration.

⁶ Les données sont disponibles à l'OFS: www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration internationale > Immigration et émigration de la population résidente permanente selon la nationalité, 2002-2017.

⁷ L'estimation repose sur les chiffres concernant l'utilisation du service des adresses de la ville de Zurich. Pour le présent calcul, on a nettement corrigé les chiffres vers le bas pour prendre en compte les éventuelles différences entre ville et campagne et entre le degré de maturité des plateformes cantonales de données sur les habitants.

données et économiser des coûts. Seules les caisses-maladie disposent, en tant que branche, des adresses de l'ensemble de la population (assurance obligatoire).

Le SNA génère une utilité quantifiable dans de nombreux domaines :

- Réduction du nombre des retours lors de prises de contact par écrit (frais de port, coût administratif de traitement et de nouvel envoi, travail nécessaire) ;
- Réduction de l'investissement mis dans la vérification ou la constatation du domicile ou de l'adresse d'une ou de plusieurs personnes (coût et travail administratifs nécessaires) ;
- Réduction du nombre des recherches faites par les services des habitants (demandes non soumises à émoulement dans le domaine de l'entraide administrative) ;
- Réduction des cas d'abandon de créance (facturation à des personnes introuvables).

On ne sait pas encore, à l'heure actuelle, combien de services administratifs feront appel au SNA et avec quelle intensité. Comme le modèle de calcul ci-dessous le montre, l'utilité potentielle est toutefois claire (cf. Tableau 1). Les économies susceptibles d'être réalisées se mesurent à l'aune du temps et de l'argent investis aujourd'hui dans les recherches d'adresses et de domiciles par l'administration et les tiers et du volume des envois postaux faits par les utilisateurs potentiels du SNA et de la proportion de retours. Les coûts d'un nouvel envoi (frais de port et de matériel) sont évalués à env. 1 franc par envoi. A titre de comparaison, on peut prendre les coûts d'une recherche d'adresse faite par les opérateurs privés auprès des services des habitants et le montant des émoulements perçus par les communes pour les renseignements demandés par des particuliers au sujet d'adresses. Le coût d'une recherche d'adresse plus intense correspond, sur cette base, à une valeur monétaire de 20 à 30 francs. Pour le calcul de l'utilité présenté ci-dessous (Tableau 1), on est parti de l'hypothèse d'une recherche de 10 minutes soit, à un tarif de 42 francs de l'heure, un coût de 7 francs par cas. L'économie de temps que permettra le SNA, couvrant toute la Suisse, devrait être considérable. Chaque retour postal et recherche ultérieure que l'utilisation du SNA permet d'éviter et chaque simplification du processus de recherche qu'apporte le SNA sont sources d'économie. L'utilisation du SNA contribue substantiellement à l'amélioration de la qualité des données et, partant de la qualité des prestations fournies, et au maintien de cette qualité à un niveau élevé. Le SNA génère ainsi une valeur dans le domaine de la gestion des données⁸.

Le tableau ci-dessous montre l'utilité potentielle du SNA sur la base d'un modèle de calcul. Pour ce calcul de l'utilité, on a supposé que l'investissement réclamé par les recherches pourra être réduit de 50 % grâce au SNA.

Tableau 1 : évaluation de l'utilité du SNA

Hypothèses	Confédération	Cantons	Communes	Tiers	Valeur d'usage (francs)
Principal problème	Pas d'accès direct aux registres des habitants (RdH)	Pas d'accès direct aux RdH des autres cantons	-	Déménagements non annoncés	
Réduction du coût des envois postaux					
Base d'information	Cantons : renseignement conc. l'exemption de l'obligation de servir (1 million), chiffres des poursuites (0,6 million de commandements de payer) > hypothèse pour d'autres domaines tels qu'impôts, police Tiers : indications des grandes caisses-maladie (écarts dus aux différences de stratégie)				

⁸ La valeur d'une information sur une adresse dans le domaine de la gestion des données n'est pas connue. Dans un service commercial, le prix du marché est de 1,25 franc pour une adresse à jour.

Coûts : port, matériel					
Volume des envois postaux	limité / ponctuel	Hypothèse 3 millions	Pas d'hypothèse	Hypothèse 150 millions	
% retours	-	1% à 4% Ø 1,5%	-	1% à 1% Ø 4‰	
> retours	-	45 000		600 000	
Coûts des nouveaux envois	-	1 franc / cas		1 franc / cas	
> coûts	-	45 000		600 000	
Réduction imp. au SNA	-	50%		50%	
Utilité du SNA	-	22 500		300 000	322 500
Réduction du coût des recherches					
Base d'information	Confédération : estimation des autorisations de fedpol, chiffres des envois de l'OFJ > hypothèse pour d'autres domaines Cantons : renseignement sur l'exemption de l'obligation de servir, autorités pénales > hypothèses pour d'autres domaines Tiers : indications des grandes caisses-maladie Coûts : 10 min. de recherche par cas à un tarif horaire de 42 francs				
Personnes recherchées après retour	-	45 000		600 000	
Autres requêtes	100 000	300 000			
Coût des recherches	7 francs / cas	7 francs / cas		7 francs / cas	
> coût	700 000	2 415 000		4 200 000	
Réduction imp. au SNA	50%	50%		50%	
Utilité du SNA	350 000	1 207 500		2 100 000	3 657 500
Réduction du coût des renseignements					
Base d'information	Communes : chiffres de l'utilisation du service existant (corrigé vers le bas) Coûts : 5 min. de renseignement par demande à un tarif horaire de 40 francs				
Nombre de demande / an	-	-	1 million	-	
Coût des renseignements	-	-	4 francs / cas	-	
> coûts	-	-	4 000 000	-	
Réduction imp. au SNA	-	-	50%	-	
Utilité du SNA	-	-	2 000 000	-	2 000 000
Cas d'abandon de créance évités					
Base d'information	Confédération et cantons : renseignement sur l'exemption de l'obligation de servir > sans autres domaines tels qu'avance de pension alimentaire, etc.				
Paiements dus / an	4 500 000 (80% Conf., 20% cantons)				
> part	3'600'000	900'000			
Réduction imp. au SNA	10% / cas	10% / cas			
Utilité du SNA	360 000	90 000			450 000
Utilité totale	710 000	1 320 000	2 000 000	2 400 000	6 430 000

L'utilité estimée du SNA se chiffre à environ 6,4 millions de francs. Les hypothèses de calcul de cette utilité (Tableau 1) reposent sur les indications d'utilisateurs potentiels et les autres informations disponibles. Des entretiens ont notamment eu lieu avec différentes autorités fédérales et des services cantonaux et les indications de plusieurs grands caisses-maladie ont été prises en compte. L'estimation de l'ampleur des possibilités d'utilisation du SNA est plutôt prudente. Concernant l'efficacité du SNA, il s'agit d'une première hypothèse. L'utilité

existe aussi si le degré d'efficacité est inférieur (cf. chap. 2.2.3.4) et elle dépend principalement de l'actualité des données disponibles via le SNA. L'accessibilité des données est améliorée dans tous les cas.

Outre son utilité quantifiable, le SNA apporte aussi une plus-value qualitative. Les premiers types d'utilité sont les suivants :

- Amélioration de la qualité des données des administrations et des tiers dans l'exécution des tâches que leur confie la loi ;
- Modernisation de la gestion des données dans les administrations (base du principe *once only*) ;
- Possibilité d'interrogation électronique (flexibilité par rapport à des horaires d'ouverture)
- Accélération des processus ;
- Qualité de l'exécution des tâches (adressage correct, etc.) ;
- Unité des actes administratifs (adresses fournies aux tiers auxquels sont confiées des tâches légales) ;
- Augmentation de la transparence de l'utilisation des données par les autorités.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet ne figure pas dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁹, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁰. La mise en place d'un système national permettant de rechercher les adresses des personnes physiques sert directement les buts figurant dans plusieurs stratégies du Conseil fédéral qui font l'objet des grandes lignes du programme de la législature 2015 à 2019. Le Conseil fédéral a approuvé le 5 septembre 2018 la stratégie « Suisse numérique » pour les deux prochaines années et défini les grandes lignes qui permettront de tirer parti au mieux des chances de la numérisation¹¹. Le SNA figure dans le champ d'action « Participation politique et cyberadministration » en tant que projet dit stratégique¹². La mise en place du SNA s'inscrit également au même titre dans le plan stratégique de la stratégie de cyberadministration 2016–2019¹³. Le SNA doit être utilisable par les autorités de tous niveaux de l'Etat et concourir aux efforts engagés dans des solutions de cyberadministration utiles, efficaces et durables. Le Conseil fédéral a approuvé le 14 novembre 2018 les bases de la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 élaborées par l'organisation interfédérale e-government suisse¹⁴. Fournir des services de base fait partie des quatre domaines d'action destinés à avancer la numérisation de l'administration en Suisse. Le SNA est un de ces services de base.

La Suisse a signé le 6 octobre 2017 la déclaration de Tallinn sur l'administration en ligne (Tallinn Declaration on eGovernment) qui doit servir de guide au développement ultérieur de

⁹ FF 2016 981

¹⁰ FF 2016 4999

¹¹ FF 2016 4999, 5001 ; FF 2016 981, 1048 (Mettre à jour et mettre en œuvre la stratégie pour une société de l'information en Suisse).

¹² La stratégie et le plan d'action « Suisse numérique » peuvent être consultés à l'adresse : www.ofcom.admin.ch > Suisse numérique et internet > Suisse numérique.

¹³ FF 2016 4999, 5001 ; FF 2016 981, 1090 s. La stratégie de cyberadministration et le plan stratégique peuvent être consultés à l'adresse : <http://www.egovernment.ch> > Mise en œuvre.

¹⁴ Un communiqué du Conseil fédéral sur le renouvellement de la stratégie daté du 14.11.2018 peut être consulté à l'adresse : www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Le Conseil fédéral approuve les bases de la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023.

la cyberadministration¹⁵. Les principes qui y sont définis sont respectés autant que possible dans la mise en place du SNA. L'accès aux données de base sera en particulier simplifié, dans le sens où il sera possible aux administrations et aux tiers possédant un mandat légal de rechercher l'adresse de personnes à l'échelle de la Suisse. Le principe *once only*, selon lequel la population et les entreprises n'ont plus à communiquer qu'une fois certaines informations standard, n'est pas encore une réalité pour autant. En tant qu'infrastructure, le SNA peut toutefois être développé et aider à la réalisation du principe *once only*.

2 Grandes lignes du projet

2.1 La nouvelle réglementation proposée

La nouvelle loi fédérale est la base légale permettant à la Confédération de proposer aux administrations publiques des trois niveaux de l'État et aux tiers autorisés un système national de consultation des adresses des personnes physiques. Elle règle les compétences à l'échelon fédéral, énonce les prestations proposées selon les groupes d'utilisateurs, définit les données nécessaires à la mise à disposition du SNA et leur provenance. La loi règle de plus les conditions d'utilisation du SNA et son financement. Le SNA est conçu conformément au principe de la transparence, de manière à ce que les personnes concernées puissent savoir quand leurs données ont été utilisées et par quelles autorités.

2.1.1 Création d'un service national des adresses

2.1.1.1 But du service

Le SNA doit permettre aux administrations publiques de la Confédération, des cantons et des communes et aux tiers d'avoir accès à l'adresse de domicile déclarée des habitants de toute la Suisse pour l'exécution des tâches que la loi leur confie. Cette possibilité simplifie les processus administratifs et permet aux autorités de remplir leurs tâches plus efficacement.

2.1.1.2 Objet et définition

Domicile

La notion de « domicile » varie selon le contexte. Il s'agit en particulier de faire la distinction entre le domicile tel que défini par le code civil suisse (CC)¹⁶ et le domicile principal (établissement) ou le domicile secondaire (séjour) annoncé, tel qu'utilisé dans le contexte de l'harmonisation des registres et donc du régime d'annonce¹⁷.

Le SNA s'appuie sur les données des registres communaux et cantonaux des habitants et ne livre que des informations concernant le domicile au sens de la relation d'annonce d'une personne. Pour ce qui est de la détermination du domicile civil, d'autres critères entrent en ligne de compte. La plupart du temps, le domicile principal annoncé correspond au domicile civil. Le domicile secondaire correspond à la commune dans laquelle une personne réside pendant trois mois consécutifs ou répartis sur une même année, sans intention de s'y établir durablement. Une personne peut avoir plusieurs domiciles secondaires en Suisse. La majorité des personnes n'a toutefois qu'un seul domicile. Ces personnes ont donc une seule relation d'annonce, le domicile principal¹⁸.

¹⁵ Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration, état au 12 mars 2019. A consulter à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/index_fr > Stratégie > Marché unique numérique > News.

¹⁶ RS 210

¹⁷ Cf. Office fédéral de la statistique, harmonisation de registres officiels de personnes. Catalogue officiel des caractères, Neuchâtel, 2014 ; à consulter à l'adresse www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications > Catalogue officiel des caractères.

¹⁸ Ibid., p. 11.

Adresse

Par analogie avec la définition de la relation d'annonce, plusieurs adresses peuvent être gérées pour une même personne dans le contexte des registres : celle du domicile principal annoncé et celles des domiciles secondaires annoncés. Si nécessaire, l'information concernant l'adresse postale (officielle) est elle aussi répertoriée dans les registres des habitants.

Délimitation

L'adresse postale ne doit pas être confondue avec l'adresse de domicile. Elle se réfère à l'adresse à laquelle lettres et colis postaux sont remis, et peut également être une sous-adresse ou une adresse c/o. Elle ne coïncide pas nécessairement avec l'adresse déclarée.

2.1.1.3 Possibilités d'interrogation

Recherches possibles

Le SNA permet aux administrations et aux tiers de rechercher et de valider les adresses actuelles des personnes domiciliées en Suisse. Il leur permet aussi de déterminer rétroactivement le domicile d'une personne. Certaines administrations peuvent en outre trouver l'adresse d'un groupe de personnes domiciliées dans une zone géographique définie.

Forme

Le SNA permet à la fois des requêtes individuelles et des requêtes sous forme de liste. Dans le cas d'une requête individuelle portant sur une personne dont les caractères identitaires sont connus (le caractère principal étant le numéro AVS [NAVS], cf. chap. 2.1.2.2), le SNA livre l'adresse de domicile disponible. Dans le cas d'une requête sous forme de liste portant sur plusieurs personnes dont le NAVS et l'adresse de domicile sont connus, le SNA vérifie ces données (l'adresse de domicile est-elle exacte ou non?) ou fournit les adresses disponibles.

Accès

Les données sont accessibles via plusieurs interfaces¹⁹. Pour certaines administrations, il est utile de pouvoir effectuer leurs recherches d'adresses en utilisant un masque de saisie qui ne nécessite qu'un navigateur web et un droit individuel d'accès. D'autres tiennent à pouvoir lancer les requêtes de données d'adresse d'une ou plusieurs personnes à partir d'une application. Il est prévu que l'interrogation soit possible en mode synchrone ou asynchrone, via la plateforme sécurisée d'échange de données de la Confédération (sedex). Le mode synchrone est réservé à l'interrogation ponctuelle et requiert une réponse immédiate par l'application. Le mode asynchrone est quant à lui dédié aux consultations de grandes quantités de données et, partant, à la mise en concordance systématique de données d'adresse. Afin de garantir la disponibilité du service, le nombre et le volume de requêtes autorisées peuvent être limités par le biais des conditions d'utilisation.

2.1.1.4 Données et sources des données

Personnes enregistrées

Sont enregistrées dans le SNA toutes les personnes domiciliées en Suisse dont les données sont déjà transmises à l'OFS dans le cadre de l'harmonisation des registres.

¹⁹ Ce fonctionnement est inspiré de celui du registre UPI. Il n'inclut toutefois pas de fonction d'annonce de mutations à des tiers (« *broadcast* »). Cf. www.zas.admin.ch > Partenaires et institutions > Unique Person Identification (UPI).

Données gérées

Conformément à la LHR, le SNA conserve sous forme d'extraits des données fournies les identificateurs et caractères suivants :

- numéro d'assuré au sens de l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)²⁰ ;
- numéro attribué à la commune par l'OFS et nom officiel de la commune ;
- identificateur du bâtiment selon le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) de l'OFS ;
- identificateur de logement selon le RegBL ;
- nom officiel de la personne et autres noms enregistrés à l'état civil ;
- totalité des prénoms cités dans l'ordre exact ; adresse de domicile et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu ; date de naissance ; sexe ; établissement ou séjour dans la commune ; commune d'établissement ou commune de séjour ; en cas d'arrivée : date ; en cas de départ : date ; en cas de déménagement dans la commune : date. Le SNA gère des données personnelles qui, bien que nécessaires pour garantir le bon déroulement du processus de consultation, ne peuvent être délivrées en tant qu'informations.

Les résultats de recherche fournis par le SNA varient selon le droit d'accès, mais contiennent au plus les caractères suivants :

- nom officiel de la personne et autres noms enregistrés à l'état civil ; totalité des prénoms cités dans l'ordre exact ; adresse de domicile et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu ; commune d'établissement ou commune de séjour ; en cas de départ : date ; en cas d'arrivée : date. Les caractères principaux d'une requête sont le NAVS et l'adresse d'une personne, auxquels s'ajoute au moins un autre caractère permettant d'identifier d'éventuelles erreurs dans la requête. Selon le type d'autorisation, le service demandeur ne reçoit ensuite en réponse à sa recherche que les noms et adresse dans la commune d'établissement ou un résultat plus détaillé comportant plusieurs adresses, éventuellement assorties de dates d'arrivée ou de départ. Il n'est pas possible de filtrer les données d'adresse du SNA en fonction de caractères comme l'âge ou le sexe. La recherche ciblée sur une appartenance géographique est la seule exception à cette règle. Ce type de requête est limité aux services remplissant un mandat légal correspondant.

Sources des données

Le nouveau SNA s'appuiera sur les données des registres des habitants communaux ou cantonaux déjà centralisées par l'OFS dans le cadre du recensement de la population fondé sur les registres. Un extrait des données brutes fournies suffira.

La copie des données destinée au SNA est réalisée au terme des processus de validation et de correction basés sur la LHR²¹ et avant que les données brutes ne soient traités à des fins statistiques. Cette procédure ne modifie en rien les procédures existantes d'harmonisation des registres. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, l'OFS aide les propriétaires des données à corriger les erreurs et propose un service de validation.²² Il n'apporte lui-même aucune modification aux données, mais informe les services qui les livrent des invraisemblances et des

²⁰ RS 831.10

²¹ Pour en savoir plus sur la livraison à la statistique : www.ofs.admin.ch > Registres > Registres des personnes > Livraison à la statistique.

²² Pour en savoir plus sur le service de validation de l'OFS : www.ofs.admin.ch > Registres > Registres des personnes > Livraison à la statistique > Qualité.

erreurs relevées. Cela garantit que les données sont corrigées à la source, autrement dit dans les registres des habitants des communes. Quiconque utilise les données de ces registres bénéficie par la suite de ce processus de correction.

Comme le prévoit le projet de loi, le Conseil fédéral peut autoriser l'OFS à utiliser d'autres sources de données. Le système d'information Ordipro, employé par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour gérer les adresses de domicile des membres des services diplomatiques ou consulaires et des membres d'organisations internationales en Suisse, pourrait constituer une telle source. C'est aussi le cas de registres fédéraux existants, considérés comme des sources de données contraignantes pour certains caractères répertoriés dans le SNA et donc aussi pour les registres des habitants des communes. Mentionnons notamment le RegBL, utilisé pour le croisement de l'indicateur de bâtiment (EGID), ou le registre Unique Person Identification (UPI), qui sert à la vérification du numéro AVS. Le répertoire officiel des adresses de bâtiments et le répertoire officiel des rues²³ ont force obligatoire, de sorte que si le SNA était ultérieurement développé de manière à permettre un croisement d'adresses avec d'autres registres, il faudrait veiller à ce que les données d'adresses du SNA coïncident avec ces deux répertoires. L'organisme mandaté par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) pour percevoir la redevance radio-télévision, auquel les cantons envoient chaque mois des avis de mutations pour toutes les personnes âgées d'au moins 18 ans, pourrait constituer une autre source possible.

Le SNA pourrait aussi être développé de manière à devenir un service en temps réel, pour autant que cela réponde à un besoin des cantons et des communes. Une autre mise en œuvre possible serait celle d'un service de recherche centralisé qui ne se contenterait pas de permettre l'accès à une copie des données existantes, mais s'appuierait sur celle-ci pour pouvoir offrir en sus un service de validation associant les registres des habitants des communes. Un résultat de recherche dans la copie des données pourrait ainsi être validé par la commune concernée via le SNA, sans que le service auteur de la requête ait directement accès au registre des habitants. L'avantage ici serait mise en concordance d'adresses en temps réel avec le registre des habitants de la commune, qui a la haute main sur les données. Cette approche impliquerait toutefois une adaptation des solutions informatiques des contrôles des habitants et, par conséquent, un coût supplémentaire. La même remarque s'applique à une utilisation du SNA permettant d'accéder aux avis de mutations actuels des registres des habitants ou aux bases de données cantonales. C'est pourquoi ces options ne doivent pour l'instant être considérées que comme des possibilités de développement futur. Le projet de loi permet la mise en œuvre de ce type de solution, sans toutefois l'imposer.

Le cas échéant, toutes les conséquences d'un tel développement devront être discutées avec les cantons et les communes. Tout examen complémentaire s'appuiera sur les résultats de la procédure de consultation. La procédure ad hoc, dans l'hypothèse d'un tel développement, sera définie dans l'ordonnance d'application de la loi sur le service national des adresses, celle-ci devant elle aussi faire l'objet d'une consultation.

2.1.1.5 Qualité des données

Livraison des données pour le recensement de la population fondé sur les registres

En vertu de l'art. 8 de l'ordonnance du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR)²⁴, les données des registres des habitants des cantons et des communes sont livrées à l'OFS quatre fois par an dans le délai prescrit pour un jour de référence. L'OFS s'assure que les erreurs constatées lors de la validation soient corrigées par les cantons et les com-

²³ Art. 26a, al. 4, et 26c, al. 3, de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur les noms géographiques (ONGéo), RS 510.625.

²⁴ RS 431.021

munes, jusqu'à ce que le taux d'erreurs respecte le seuil d'acceptation fixé. Il peut donc rester des incohérences dans les données après le processus de correction, y compris pour le jour de référence défini. À ce stade, la qualité des données est toutefois meilleure qu'au moment de leur livraison et – ce qui est important – les données des contrôles des habitants de toute la Suisse obéissent aux mêmes critères de qualité. L'achèvement du processus de correction intervient 35 jours après le jour de référence. Durant cette période, les données des registres des habitants des communes et des plateformes cantonales sont constamment soumises à modification, avec pour conséquence des différences entre les fichiers de données de l'OFS et ceux des cantons et des communes. D'autres différences apparaissent durant la période au cours de laquelle une copie des données est réalisée pour le SNA.

La qualité des données à laquelle une autorité peut s'attendre dépend aussi du type de requête. Lors de la recherche de l'adresse actuelle d'une personne, par exemple, l'évaluation du résultat de la recherche doit tenir compte du fait qu'une mutation a pu survenir dans l'intervalle, telle que déménagement²⁵, naissance ou décès²⁶, ou changement d'adresse suite à une fusion de communes, un changement dans le nom des rues ou la construction de nouveaux bâtiments.²⁷

Le SNA offre, dans sa version la plus simple, la même qualité d'information que les données brutes utilisées pour le recensement de la population fondé sur les registres. Il peut donc livrer des résultats d'une certaine pertinence, sans toutefois garantir que les adresses indiquées coïncident de manière absolue avec les données des registres des habitants des communes. Lorsqu'une autorité a besoin d'une information actuelle et exacte, le SNA lui permet néanmoins de savoir à quel contrôle des habitants s'adresser pour obtenir soit une confirmation, soit l'indication de la probable nouvelle commune compétente. Les utilisateurs reçoivent avec le résultat de leur recherche un avis de non-responsabilité les informant du statut et de l'origine des données.

Lors d'un futur développement du service, la possibilité de recourir à de nouvelles sources permettra de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la qualité des données

Rectification des données

En vertu de l'art. 5 de la loi fédérale du 19 juin sur la protection des données (LPD)²⁸, celui qui traite des données personnelles est tenu de prendre toute mesure appropriée pour rectifier les données inexactes. Les données du SNA sont collectées par l'OFS, mais elles sont issues des registres des habitants des communes. Elles sont actualisées dans le SNA après chaque nouvelle livraison à l'OFS. Le cas échéant, les données ne peuvent donc pas être rectifiées au niveau du SNA lui-même, mais doivent l'être à la source, autrement dit dans les registres des habitants des communes compétentes. Le SNA offre la possibilité de faire suivre les données communiquées par les utilisateurs aux contrôles des habitants compétents pour vérification et rectification éventuelle²⁹. Le processus de correction est défini dans l'ordonnance.

²⁵ En 2017, un peu plus de 510 000 déménagements ont été enregistrés en Suisse. Au regard de l'ensemble de la population, cela correspond à un taux de déménagement de 0,5 % par mois (déménagements multiples et différences entre zones urbaines et rurales non pris en compte). Cf. statistique de la migration interne : www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration interne. Les arrivées de l'étranger et les départs à l'étranger génèrent également des mutations dans les registres des habitants : en 2017, quelque 170 900 arrivées et 125 000 départs ont ainsi été enregistrés. Pour en savoir plus : www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration.

²⁶ En 2017, 87 381 naissances et 66 971 décès ont été enregistrés en Suisse. Au regard de l'ensemble de la population dénombrée à la fin de l'année, cela correspond à une proportion de 1,8 %. Cf. données de l'OFS : www.ofs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Effectif et évolution > Bilan de la population résidente permanente, 1861-2017.

²⁷ De 2017 à 2018, le RegBL indique par exemple qu'il y a eu 26 321 changements de nom de rue ou de numéro postal d'acheminement. En 2018, on comptabilisait en outre 37 240 bâtiments de plus qu'en 2017.

²⁸ RS 235.1

²⁹ Pour une procédure similaire, cf. CdC : www.zas.admin.ch > Partenaires et institutions > Unique Person Identification (UPI) > Rectification des données.

2.1.2 Accès et cercle d'utilisateurs

Le SNA sera à la disposition des administrations et des tiers, pour autant qu'ils en aient besoin pour l'exécution de leurs tâches légales conformément au droit suisse et qu'ils soient autorisés à utiliser le NAVS de manière systématique.

2.1.2.1 Les administrations et les tiers en tant qu'utilisateurs

Outre les administrations suisses, certains tiers – également suisses – doivent eux aussi pouvoir utiliser le SNA. Dans le cadre de l'entraide administrative, ces organismes peuvent déjà demander des adresses aux contrôles des habitants dans la mesure où ils en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales. C'est par exemple le cas des caisses d'assurance-maladie dans le domaine obligatoire, des caisses de compensation, des caisses de pension ou des caisses d'assurance-accident. Au vu des différences entre les législations cantonales et communales, il n'est guère possible de décrire en détail les pratiques à l'échelle nationale en matière de transmission de renseignements. Dans la mesure où cette possibilité repose sur une base juridique, les communes peuvent aussi octroyer un accès à leur registre des habitants aux organismes chargés d'un mandat légal, ou leur transmettre régulièrement des informations extraites de ce registre. Le SNA permet aux utilisateurs d'obtenir n'importe quelle adresse suisse via un seul et même dispositif.

2.1.2.2 Lien avec l'utilisation systématique du NAVS

La limitation du cercle d'utilisateurs aux autorités, organisations et personnes autorisées à utiliser le numéro AVS (NAVS) de manière systématique est liée à la révision en cours de la LAVS. Il est prévu que l'accès au SNA soit accordé à ceux qui sont habilités à utiliser le NAVS de manière systématique aux termes du projet de loi du 7 novembre 2018 sur l'utilisation systématique du NAVS³⁰. La modification projetée prévoit que les autorités de la Confédération, des cantons et des communes soient autorisées de manière générale à recourir systématiquement au NAVS. L'utilisation du numéro AVS par des tiers continuera de requérir une base légale spéciale. La présente proposition se fonde sur l'hypothèse selon laquelle d'ici à l'entrée en vigueur de la loi sur le service national des adresses, l'utilisation élargie du NAVS par les autorités fera l'objet de dispositions légales spécifiques.

Définir l'utilisation systématique du NAVS comme condition préalable à l'utilisation du SNA permet de simplifier la gestion des droits d'accès : les services légitimés à utiliser le SNA sont déjà identifiés et peuvent être vérifiés, puisque ce sont les mêmes qui sont autorisés à utiliser le NAVS de manière systématique, une information par ailleurs publique. La limitation du cercle d'utilisateurs à ce groupe sert en particulier à cantonner les possibilités de consultation desdits services aux adresses de personnes qu'ils gèrent déjà dans leurs propres systèmes via le NAVS. Le principe de la protection des données dès la conception (*Privacy by Design*) est ainsi respecté (cf. chap. 5.7). Si la révision de la LAVS devait ne pas avoir lieu ou ne pas intervenir à temps, il s'agirait alors de rectifier en conséquence le présent avant-projet.

2.1.2.3 Contrôle d'accès et d'utilisation

Le droit d'accès au SNA est octroyé sur demande. Seules les autorités, organisations et personnes satisfaisant aux conditions d'utilisation obtiennent un droit d'accès. Lors de l'examen d'une demande, il s'agit notamment de vérifier si l'organisation ou la personne est habilitée à utiliser le NAVS de manière systématique et si l'exécution de son mandat légal requiert un accès à des adresses ou des indications de domicile. Des mesures techniques permettent

³⁰ Le rapport explicatif peut être consulté ici : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFI

de garantir que seules puissent être échangées les données correspondant aux droits d'accès octroyés et qu'au sein d'une organisation au bénéfice d'un tel droit, seules les personnes autorisées puissent accéder au SNA.

L'office fédéral proposant l'utilisation du SNA s'assure que les organisations autorisées se conforment aux conditions d'utilisation du SNA. Des mécanismes de contrôle appropriés doivent être définis à cet effet. En sus des contrôles formels de l'échange défini d'informations, cet office pourrait aussi analyser le comportement des utilisateurs lorsqu'ils consultent le service, dans le but d'identifier les requêtes s'écartant des schémas d'utilisation classiques et, le cas échéant, prendre d'autres mesures, ou encore demander des preuves de l'utilisation prévue dans le cadre de contrôles aléatoires. Par ailleurs, le présent projet veille à ce que la population puisse aussi exercer un contrôle sur l'utilisation des données. Il est ainsi prévu que tout un chacun puisse savoir qui a consulté les données le concernant et à quel moment.

La procédure d'octroi ou de retrait du droit d'accès et le contrôle de l'utilisation du service sont définis dans l'ordonnance.

2.2 Harmonisation des tâches et aspect financier

C'est à l'OFS qu'est confiée la mise à disposition du SNA, en raison des compétences et de l'expérience qui sont déjà les siennes en la matière. L'OFS est chargé de l'harmonisation des registres, de la publication de directives et d'instructions sur la livraison des données, et de la communication avec les cantons et les communes dans ce contexte. Il tient lui-même plusieurs registres fédéraux ou systèmes d'identification (le Registre des entreprises et des établissements [REE], le Numéro d'identification des entreprises [IDE], le système d'identification Legal Entity Identifier [LEI] et le Registre des bâtiments et des logements [RegBL]³¹) dont il gère les données dans le cadre de ses attributions. L'OFS est en outre responsable de sedex, la plateforme de la Confédération pour l'échange sécurisé des données, pour laquelle il est notamment chargé de la gestion des autorisations et des accès, tant au niveau technique qu'organisationnel. Le rattachement du SNA à l'OFS permet d'offrir un service géré par un seul et même organisme, de la livraison à la gestion des utilisateurs, tout en mettant à profit les compétences existantes.

2.2.1 Nouvelles tâches

La loi sur le service national des adresses confie de nouvelles tâches à l'OFS, en sa qualité d'organe responsable de la mise à disposition du service, mais aussi, dans certains cas, à d'autres organes de l'administration fédérale, en tant que fournisseurs potentiels de données. Dans le cas de l'OFS, il s'agit de diverses tâches relatives à la gestion des données, à la mise à disposition technique et organisationnelle du service et à la surveillance de son utilisation. Ces nouvelles tâches sont précisées ci-après (pour ce qui est des ressources financières, se reporter au chap. 4.1.1).

2.2.1.1 Gestion des données

Comme indiqué précédemment, le SNA sera alimenté par des données provenant des registres des habitants et déjà centralisées auprès de l'OFS en vertu de la LHR. L'OFS, qui est nouvellement chargé de fournir ces données en vue de leur utilisation dans le cadre du SNA, met en œuvre les mesures techniques nécessaires à cet effet. La loi sur le service national des adresses est la base légale sur laquelle s'appuie cette nouvelle tâche.

Le projet de loi prévoit que d'autres sources puissent être exploitées, que ce soit pour compléter les données du système ou pour consulter des registres existants. Outre l'OFS,

³¹ Pour en savoir plus : www.ofs.admin.ch > Registres.

d'autres services de l'administration fédérale peuvent ainsi fournir des données destinées au SNA. Afin d'améliorer la qualité des données, il est par exemple envisageable de mettre régulièrement en concordance les données du SNA avec celles des registres référencés pour certains caractères proposés par le système. Dans cette situation, l'OFS serait tenu, en tant qu'office responsable, de définir les mesures à prendre en cas de divergences entre les différentes sources. Il s'agirait alors de définir et de mettre en œuvre de nouvelles procédures de correction des données en collaboration avec les fournisseurs, avec à la clé des tâches de coordination. Il s'agit en l'occurrence d'une possibilité de développement. Les détails de la procédure relative à l'utilisation de nouvelles sources de données et les tâches qu'une telle utilisation impliquerait seront définis dans l'ordonnance.

2.2.1.2 Fournisseur du service

En tant que fournisseur du service, l'OFS porte la responsabilité administrative (et économique) du SNA. Il en définit l'orientation stratégique. C'est aussi lui qui met le service à la disposition des utilisateurs, octroie les droits d'accès, définit l'étendue et le type des prestations délivrées, conclut les conventions d'utilisation correspondants et fournit l'assistance technique. L'OFS s'assure du bon fonctionnement du service. En sa qualité de fournisseur du service, l'OFS assume de nouvelles tâches dans les domaines de la gestion de service (gestion des exigences, des mises à jour, du changement, etc.), de la gestion des utilisateurs (conventions), de la gestion des prestataires (acquisition, contrats) et de la gestion financière (budgétisation, facturation, etc.). Il assure la gestion de domaine, l'établissement des rapports sur le SNA et la direction de projet lorsqu'un développement du service s'avère nécessaire.

Dans le cadre des responsabilités qui lui incombent, l'OFS veille en particulier au respect des dispositions de la loi sur le service national des adresses et des conditions d'utilisation du service. Comme indiqué précédemment, il contrôle en outre les conditions d'octroi du droit d'accès au SNA et l'usage qui en est fait.

2.2.1.3 Gestion de domaine

L'échange de données entre le SNA et ses utilisateurs passe par sedex. Il sera nécessaire de créer un nouveau domaine sedex et de déterminer à qui reviendront les fonctions de propriétaire et de représentant du domaine³². Concrètement, ces fonctions impliquent les tâches suivantes : en tant que client de sedex, le propriétaire du domaine signe les conventions ad hoc, gère le budget et nomme le représentant du domaine. Celui-ci assure la coordination technique des participants sedex ainsi qu'éventuellement des partenaires informatiques de son domaine. Le rôle de propriétaire de domaine sera logiquement dévolu à l'OFS, puisque c'est lui le fournisseur du service.

2.2.2 Économicité

Pour faire face aux nouvelles tâches liées à la mise à disposition du SNA, des ressources en personnel supplémentaires seront nécessaires. D'autres coûts découlent de l'exploitation et du développement du système. Les dépenses peuvent dépendre du nombre d'utilisateurs (conventions, assistance, controlling), comme de leur organisation (gestion des utilisateurs, facturation). Aujourd'hui, les coûts annuels de la mise à disposition du SNA sont estimés à 1,6 million de francs pour un cercle relativement important et stable d'utilisateurs. Durant la phase de mise en route, des coûts supplémentaires sont à prévoir (cf. chap. 4.1.1).

³² Cf. Office fédéral de la statistique, Manuel d'organisation sedex, Neuchâtel, 2016 : Registres > Registres des personnes > sedex (www.sedex.ch) > Downloads.

S'agissant d'un service de base à la disposition d'utilisateurs aussi nombreux qu'hétérogènes, il est difficile d'établir des prévisions d'utilisation détaillées. On peut toutefois s'attendre à ce que le nombre d'utilisateurs du service – et donc son utilité – progresse avec le temps. Le tableau ci-dessous présente une première estimation du potentiel d'utilisation du SNA.

Tableau 2 : estimation du potentiel d'utilisation du SNA

Taille	Nombre	Unités et hypothèses	Scénarios d'utilisation		
			bas	moyen	haut
Organisations	(env.)				
Autorités fédérales	70	Unités administratives (administration fédérale centrale)	10	25	40
	30	Unités administratives (administration fédérale décentralisée)	5	15	20
Autorités cantonales	1 300	Unités administratives (hypothèse : 50 par canton)	70	435	800
Grandes villes (plus de 50 000 h.)	350	Unités administratives (villes : 10 / hypothèse : 35 par ville)	0	25	45
Autres communes (sans les grandes villes)	2 212	Total des communes	0	250	500
Caisses d'assurance-maladie, LAMal	60	Caisses d'assurance-maladie	20	40	60
Caisses de compensation AVS	100	Caisses de compensation (privées/publ.)	20	40	60
Caisses d'assurance-accidents, LAA	27	Caisses d'assurance-accidents	0	15	25
Caisses de pension	1 700	Institutions de prévoyance (env.)	10	30	50
Autres	+ n	Pas encore défini	20	210	400
Total (estimation)	5 749+ n		155	1 085	2 000
Valeurs de comparaison					
Participants sedex	4 800	Participants			
Numéro AVS	14 000	Utilisateurs			

Comme le montre le chap. 1.3, le SNA peut faire gagner du temps aux administrations et aux tiers, un gain d'efficacité dont ils devraient pouvoir retirer une utilité significative. Les coûts annuels, estimés à 1,6 million de francs en fonctionnement usuel, sont compensés par une utilité évaluée, elle, à environ 6,4 millions de francs par an. Ces chiffres reposent sur une estimation plutôt prudente des situations caractéristiques d'utilisation de la Confédération et des cantons (communes non comprises), établie à 3 millions d'envois postaux et moins de 500 000 recherches, et sur une limitation du cercle des utilisateurs tiers aux caisses d'assurance-maladie. Même si la valeur ajoutée du SNA dans le domaine de la réduction des coûts des envois postaux, des recherches et de l'information passe de 50 à 20 % et si seuls 5 % des paiements en souffrance peuvent être encaissés grâce à ce service, il en résulte globalement pour les administrations et les tiers une utilité d'environ 2,6 millions de francs. Le potentiel d'économies offert par le système dépend, pour les utilisateurs, du rapport entre le degré d'efficacité atteint au moyen du service et les coûts d'utilisation ; il peut à son tour avoir un impact sur la demande. Le modèle de financement est expliqué au chap. 2.2.3.2.

2.2.3 Financement

Selon la phase de mise en œuvre, différentes sources de financement seront utilisées pour le développement et la mise à disposition du SNA. À moyen terme, le nouveau service sera en grande partie financé par des émoluments.

2.2.3.1 Financement par phases

Phase du projet

Les investissements relatifs à la mise en route du service national des adresses sont en grande partie pris en charge par l'organisation E-Gouvernement Suisse, et donc assumés paritairement par la Confédération et les cantons. E-Gouvernement Suisse finance notamment des mesures dans le domaine législatif, ainsi que la conception et le développement du système. Comme la stratégie suisse en matière de cyberadministration et la convention-cadre qui s'y rapporte sont en cours de renouvellement, ce financement est pour l'instant assuré jusqu'à fin 2019. Il doit toutefois se poursuivre durant la période 2020-2023.

Phase d'exploitation : phase de mise en route suivant la mise en service

Dans le cas d'un service de base susceptible d'être utilisé par un grand nombre d'utilisateurs, un besoin de financement spécifique est à prévoir pendant la phase de mise en route. On entend par là la période suivant la mise en route du service durant laquelle le potentiel d'utilisateurs (et donc la couverture des coûts par les émoluments perçus) n'est pas encore pleinement exploité, au moment même où des dépenses d'organisation accrues sont engagées. La mise en service intervient dès l'entrée en vigueur de la loi. Le surcroît de dépenses de la phase de mise en route découle en particulier de l'examen des droits d'accès, de la configuration technique initiale et de la clarification des questions administratives. La phase de mise en route du SNA devrait durer deux ans. Durant cette période, il est prévu que la Confédération prenne en charge les coûts non encore couverts par des émoluments.

Phase d'exploitation : fonctionnement usuel

La mise à disposition du SNA dans son fonctionnement usuel est financée par la perception d'émoluments et par une participation proportionnelle de la Confédération aux coûts totaux du service. Le modèle de financement est expliqué au chap. 2.2.3.2 ci-dessous.

2.2.3.2 Modèle de financement

Variantes examinées

Plusieurs modèles de financement ont été étudiés initialement :

- un financement par la seule Confédération,
- un émolument d'utilisation identique pour les administrations fédérales, cantonales et communales et pour les tiers, et
- une ventilation des coûts différenciée par groupe d'utilisateurs.

La troisième variante prend en compte la mesure dans laquelle un groupe d'utilisateurs contribue déjà à la réalisation du service national des adresses et la valeur ajoutée qu'il en retire. Ce modèle doit permettre une répartition équitable des coûts, pouvoir être mis en œuvre moyennant des ressources administratives raisonnables et garantir la stabilité du financement du service.

Le modèle selon lequel la Confédération supporte seule la totalité des coûts du SNA a été rejeté. Le fait que les avantages du service profitent non seulement à la Confédération, mais aussi à d'autres organismes a joué en sa défaveur. Les tiers chargés d'un mandat légal y auraient trouvé un intérêt évident. Ce groupe d'utilisateurs comprend les services et les personnes qui s'acquittent de tâches définies légalement sans facturer leurs prestations à l'État.

De ce point de vue, les avantages économiques du SNA auraient donc profité au secteur privé, or il s'agit précisément du groupe d'utilisateurs qui ne participe d'aucune manière à la production des données. C'est là la raison pour laquelle ce modèle a été rejeté.

Le modèle de financement prévoyant pour tous les groupes d'utilisateurs un émoulement d'utilisation identique déterminé par le nombre de requêtes a lui aussi été rejeté. À première vue, ce système paraît équitable et simple à présenter. Pourtant, plusieurs considérations lui font obstacle. L'égalité de traitement ne serait assurée que si tous les groupes d'utilisateurs participaient aux coûts, y compris les communes. Or celles-ci contribuent déjà au système en étant à la source des données. Les cantons sont eux aussi impliqués dans la production de données, quoique dans une moindre mesure. Autre obstacle, les dépenses techniques et administratives : un émoulement qui dépend du nombre effectif de requêtes suppose une analyse des données d'utilisation et nécessite des outils appropriés. Et une procédure comptable tenant individuellement compte de l'utilisation est coûteuse. En outre, l'imputation des coûts selon le nombre effectif de requêtes pose le problème du manque de prévisibilité financière pour le fournisseur du système. Non seulement parce que les chiffres effectifs d'utilisation ne sont connus qu'à la fin de la période définie (alors que le budget doit être établi à l'avance), mais aussi parce que les utilisateurs sont susceptibles d'adopter des stratégies individuelles d'optimisation des coûts difficiles à prévoir.

Modèle de financement proposé : une ventilation des coûts différenciée par groupe d'utilisateurs

La variante proposée est donc celle d'une ventilation des coûts différenciée par groupe d'utilisateurs, intégrant deux composantes dépendantes de l'utilisation, faciles à déterminer d'un point de vue administratif. Le système distingue quatre groupes d'utilisateurs : la Confédération, les cantons, les communes et les tiers.

Le modèle de financement prévoit que la Confédération, en sa qualité de fournisseur du service, vise une couverture de 80 % des coûts encourus, assurée par la perception d'émoulements. L'utilisation par l'administration fédérale centrale est financée par le biais de la différence entre les coûts totaux et la couverture visée, puisque la Confédération ne peut s'auto-facturer des émoulements. Les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée, les administrations cantonales et les tiers s'acquittent d'un émoulement de base uniforme par organisme autorisé pour l'accès aux prestations du SNA, d'une part, et participent aux coûts de l'échange de données, d'autre part. Les tiers versent au surplus un émoulement d'utilisation ; celui-ci est calculé en fonction du nombre d'adresses contenues dans leur fichier de données, base de la mise en concordance d'adresses avec le SNA. Cet émoulement peut être combiné avec une quantité annuelle maximale autorisée de données à croiser, l'équivalent d'une taxe forfaitaire de consultation. Les communes, initialement détentrices des données, en sont exemptées. Les modalités concrètes du calcul des émoulements et de la facturation seront précisées dans l'ordonnance, en veillant à ce que l'effort administratif reste modéré.

Tableau 3 : ventilation des coûts par groupe d'utilisateurs

Groupe d'utilisateurs	Financement de base	Financement par émoulements	
		Émoulement de base	Émoulement d'utilisation
Administration fédérale centrale ³³	Différence par rapport à la couverture des coûts	-	-
Administration fédérale		Par droit d'accès	

³³ Cf. RS 172.010.1

Groupe d'utilisateurs	Financement de base	Financement par émoluments	
		Émoluments de base	Émoluments d'utilisation
décentralisée ³⁴			
Cantons	-	Par droit d'accès	-
Tiers	-	Par droit d'accès	Par adresse gérée
Communes	-	-	-

Évaluation de la proposition

Du point de vue de l'office fédéral dont relève le SNA, le financement de base assuré par la Confédération offre une certaine prévisibilité. Le budget correspondant est défini de manière centralisée par l'OFS. La Confédération constitue un important groupe d'utilisateurs qui profitera considérablement du nouveau service, puisqu'elle n'a actuellement qu'un accès limité aux données d'adresses actualisées de la population. Les unités administratives utiliseront le service dans une mesure variable. Certaines le consulteront occasionnellement, tandis que d'autres mettront régulièrement leur fichier d'adresses à jour. Globalement, l'administration fédérale procédera vraisemblablement à la mise en concordance de grandes quantités de données, ce qui justifie une prise en charge d'environ 20 % des coûts. Avec un émoluments pour chaque droit d'accès octroyé et une refacturation des coûts pour l'échange de messages, la répartition des coûts entre les utilisateurs est équitable. Au sein des cantons, le SNA est intéressant pour les unités administratives qui ont besoin d'adresses de domicile situées dans d'autres cantons. Toutefois, comme ils fournissent des données destinées au SNA, leur participation aux coûts d'utilisation restera modique. Les modalités doivent être aménagées de manière à permettre une comptabilisation simple. Le modèle de financement proposé repose sur l'hypothèse selon laquelle les communes consulteront le SNA de manière plutôt sporadique. Pour elles, ces requêtes occasionnelles doivent rester gratuites. Il est également logique que les communes ne participent pas aux coûts, puisqu'elles fournissent les données brutes alimentant le service. Les tiers chargés d'un mandat légal, qui ne sont pas impliqués dans la production des données, reversent une partie de leur valeur moyennant l'émoluments d'utilisation dont ils doivent s'acquitter. Le paramètre du nombre d'adresses gérées est un indicateur relativement stable de l'utilité que le SNA génère pour les utilisateurs de ce groupe et, du point de vue du fournisseur du service, permet de mieux planifier les recettes, puisque l'usage que les utilisateurs font du service n'a pas d'influence sur le prix à payer. De plus, la facturation des prestations ne nécessite pas de bilan d'utilisation détaillé.

2.2.3.3 Conditions d'utilisation et modèle tarifaire

Les conditions d'utilisation du service et le modèle tarifaire sont définis dans l'ordonnance. Ainsi que le prévoit le modèle de financement décrit plus haut, les conditions ne sont pas les mêmes pour tous les groupes d'utilisateurs. Le modèle tarifaire, qui doit être identique pour tous les groupes d'utilisateurs en termes d'émoluments de base et de refacturation de l'échange de données via sedex, peut être adapté en fonction du développement du service. Il est par exemple concevable de réduire les émoluments en cas d'augmentation significative de la statistique d'utilisation, de manière à respecter le principe de la couverture des coûts.

Les premières modélisations de la couverture des coûts selon différentes quantités d'utilisateurs se sont appuyées sur une fourchette approximative de prix pour l'accès et le croise-

³⁴ Cf. RS 172.010.1

ment d'adresses. Le montant de l'émolument de base est calqué sur les tarifs de la participation à sedex et a été fixé à 200 francs par année. Pour ce qui est de l'émolument d'utilisation du service perçu pour le croisement d'adresses, le modèle se fonde sur l'hypothèse d'un prix de 10 centimes par adresse gérée.

Si la solution devait être développée de manière à assurer une qualité accrue des données, il faudrait élaborer un modèle tarifaire différencié tenant compte des coûts d'une telle solution, plus complexe, et de l'intensification de l'échange de données.

2.2.3.4 Couverture des coûts

Comme indiqué au chap. 2.2.2, une première estimation chiffre à quelque 1,7 million de francs par an les coûts du SNA pendant la phase de mise en route du système et à environ 1,6 million de francs par an en mode de fonctionnement usuel. Lors de la première phase suivant la mise en service, les coûts pour la Confédération seront plus élevés, mais ils diminueront progressivement grâce à la constitution d'un cercle stable d'utilisateurs, jusqu'à ce que la couverture visée d'environ 80 % des coûts en fonctionnement usuel soit atteinte. Le tableau ci-dessous détaille le calcul du prix par adresse gérée (10 centimes) qui pourrait être facturé pour atteindre une couverture de 80 % des coûts. Pour ce qui est du nombre d'utilisateurs et de l'utilisation du service, ce calcul est fondé sur un scénario bas. Avec l'émolument de base, les coûts de près de 1,6 million de francs prévus en vertu de ce modèle de calcul sont contrebalancés par des recettes d'environ 1,23 million de francs, de sorte qu'il en résulte pour la Confédération un solde à financer d'approximativement 0,36 million de francs.

Tableau 4 : hypothèse concernant la couverture des coûts (scénario bas)

Scénario d'utilisation bas		Différence par rapport à la		Émolument d'utilisation					
		couverture des coûts		Scénario utilisateurs bas					
Groupe d'utilisateurs		Scénario bas		Par droit d'accès	Hypothèse	Recettes	Par nombre d'adresses gérées	Hypothèse (total)	Recettes
		Différence							
Administration	Confédération (centrale)		360'000	0	5	0	n.a.		
	Confédération (décentralisée)	n.a.		200	5	1000	n.a.		
	Cantons	n.a.		200	70	14000	n.a.		
	Communes	n.a.		0	0	0	n.a.		
Tiers chargés d'un mandat légal	Caisses-maladie	n.a.		200	20	4000	0.1	6'000'000	600'000
	AVS/AI	n.a.		200	20	4000	0.1	2'000'000	200'000
	LAA	n.a.		200	0	0	0.1	1'000'000	200'000
	Caisses de pension	n.a.		200	10	2000	0.1	2'000'000	100'000
	Divers	n.a.		200	20	4000	0.1	1'000'000	100'000
Total	Total				150	29'000		12'000'000	1'200'000
Couverture des coûts (% des coûts totaux)		78.78		Total des recettes				1'229'000	

L'utilité du SNA ayant été démontrée au chap. 1.3, l'idée de mener une nouvelle enquête auprès des organes de la Confédération et des cantons a été abandonnée. Ils sont toutefois plusieurs à avoir manifesté, spontanément ou sur demande, leur intérêt pour le service projeté. Pour certains groupes d'utilisateurs, l'intérêt dépendra du montant de l'émolument d'utilisation, qui sera défini dans l'ordonnance.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Préambule

La création du service national des adresses constitue une compétence inhérente de la Confédération sans base constitutionnelle explicite. Suivant les directives sur la technique législative (DTL, para. 25), il y a lieu de citer dans ce cas de figure à titre subsidiaire l'art. 173, al. 2, Cst. (cf. aussi chap. 5.1).

3.2 Section 1 Objet et but

Art. 1

Al. 1

La loi détermine non seulement l'autorité compétente et ses tâches et obligations, le contenu du système d'information du SNA (ci-après: système d'information) et la source et la qualité des données mais également l'accès aux données et les obligations des autorités, organisations et personnes autorisées, la protection des données ainsi que les émoluments et la répartition des coûts.

Al. 2

Le SNA permettra aux autorités ainsi qu'aux organisations et personnes morales de droit public ou de droit privé qui sont extérieures aux administrations fédérale, cantonales et communales et qui sont chargées de tâches administratives (ci-après : tiers) de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse dans la mesure où l'exécution de leurs tâches légales le requiert. Le SNA vise à permettre à ces autorités, entités et personnes de remplir leurs tâches plus efficacement en ne prévoyant qu'un seul processus simple et fiable pour la vérification des adresses.

3.3 Section 2 Autorité compétente, tâches et obligations

Art. 2 Autorité compétente

En vertu des art. 17, al. 1, et 19, al. 1, LPD, un organe fédéral n'est en droit de traiter et de communiquer des données personnelles que s'il existe une base légale. L'avant-projet prévoit des règles précises donnant à l'OFS la compétence d'exploiter le SNA. Comme ce service comprend un système d'information contenant les données pertinentes, il est opportun de préciser que cette compétence se réfère également à l'exploitation de ce système.

La compétence prévue ne va pas au-delà de la gestion du SNA et de son système d'information. Les tâches de l'OFS existantes ne sont donc pas affectées par cet avant-projet. L'art. 3 concrétise les tâches et les obligations de l'OFS en lien avec l'exploitation du SNA.

Art. 3 Tâches et obligations de l'autorité compétente

Al. 1

Let. a

L'OFS devra s'assurer que les conditions permettant une utilisation sans heurts du système sont réunies et garanties. Il s'agira notamment de veiller à ce que le système d'information fonctionne correctement. Le système devra permettre aux utilisateurs autorisés de se connecter et d'effectuer les types de recherches visé à l'art. 7, al. 1. Il devra également être en mesure de livrer aux utilisateurs les données visées à l'art. 8, al. 1. En outre, le système devra traiter les demandes individuelles des utilisateurs (interface web), des demandes envoyées au travers d'autres applications informatiques de manière synchrone (service web) ou asynchrone (interface de messages). L'OFS sera appelé à résoudre les problèmes des utilisateurs et à répondre à des événements imprévus ayant un impact direct sur la prestation de services des utilisateurs.

Let. b

L'OFS est tenu de s'assurer que les données contenues dans le système d'information correspondent à la qualité des données qu'il relève en vertu de la LHR. En cas d'une qualité inférieure, l'OFS devra prendre les mesures requises.

Let. c

L'OFS examine les demandes d'accès soumises par les utilisateurs potentiels et leur octroie les autorisations requises.

Let d.

L'OFS devra prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour s'assurer que les utilisateurs autorisés respectent les conditions d'utilisation du service. Il devra ainsi entreprendre différents types de contrôles d'utilisation pour détecter des cas potentiels d'abus de droits d'accès. Il s'agira de s'assurer en premier lieu que les utilisateurs autorisés ne consultent pas le système dans un but qui va au-delà de leurs tâches légales. Plusieurs cas d'abus peuvent ainsi être envisagés : il peut s'agir d'une personne qui recherche ses anciens camarades de classe ou d'une organisation qui recherche des adresses afin de contacter des clients potentiels. Ces problèmes d'abus peuvent être évités en partie lorsque la recherche est effectuée au moyen d'un NAVS, tel que prévu pour les recherches d'adresses actuelles et passées (art. 7, al. 1, let. a). En outre, différents types de contrôles peuvent être menés pour détecter les abus, notamment des contrôles formels, des contrôles selon des schémas d'utilisation fréquents ou des contrôles par la population. Ces contrôles ont été traités au chapitre 2.1.2.3.

Let. e

Lorsque l'OFS constate, suite à des contrôles ou d'autres sources, qu'un ou des utilisateurs ne respectent pas les conditions d'utilisation, il peut suspendre ou retirer leur droits d'accès. Il peut s'agir notamment d'utilisateurs qui ne respectent pas certaines conditions formelles d'utilisation, en envoyant la même demande de manière répétée durant un court laps de temps. Cela peut donner lieu à des problèmes de formatage de la demande ou à l'impossibilité de livrer la réponse désirée. Dans ces cas, l'OFS avisera les autorités et tiers autorisés au sens de l'art. 6 de prendre rapidement les mesures requises pour remédier au problème. Sans réaction de leur part, l'OFS pourra suspendre leur droits d'accès au SNA. Des abus pourraient également survenir si les autorités et les tiers autorisés utilisaient le service national d'adresses dans un but qui va au-delà des limites de leurs tâches légales. Ces types d'abus ont été décrits dans le commentaire de la lettre d. Si un tel abus est établi, l'OFS pourra entamer les procédures requises pour retirer les droits d'accès de l'utilisateur concerné.

Let. f

Les données contenues dans le système d'information (art. 3, al. 1) et les données consultables (art. 8, al. 1) constituent des données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, LPD. Il ne s'agit pas toutefois de données sensibles ou de profils de personnalité au sens de l'art. 3 let. c et d. En outre, certaines de ces données, telles que le prénom, le nom, l'adresse et la date de naissance peuvent être communiquées par les organes fédéraux même si les conditions de l'art. 19, al. 1, LPD ne sont pas remplies. Il s'agit de données personnelles dont l'abus ne semble pas, en règle générale, avoir de conséquence particulière pour la personne concernée.³⁵ Etant relevées à des fins statistiques en vertu de la LHR, elles seront désormais utilisées pour la recherche et la mise en concordance des adresses par les autorités et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 de l'avant-projet. En se fondant sur des procédures établies dans le cadre de la LHR, la création du SNA vise ainsi à minimiser tout risque additionnel pour les personnes concernées.

³⁵ Guide relatif aux mesures techniques et organisationnelles de la protection des données, Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence PFPDT, août 2015, p. 4, www.edoeb.admin.ch > Page d'accueil > Protection des données > Documentation > Guides > Mesures techniques et organisationnelles.

Malgré cet atténuation des risques éventuel, il est opportun de régler expressément la question de la responsabilité pour la protection des données du SNA. Une telle réglementation est surtout conseillée lorsque les données personnelles sont traitées conjointement par des autorités fédérales, cantonales ou communales ou avec des tiers. Par manque de définition des compétences respectives de chaque entité, il se pourrait que nul ne se sente responsable ou que des questions de délimitation de compétences se posent.

L'art. 16, al. 2, LPD attribue au Conseil fédéral la compétence de réglementer les responsabilités et le contrôle de manière spécifique à chaque fois qu'un des organes fédéraux traite des données conjointement avec d'autres organes fédéraux ou avec des organes cantonaux ou encore avec des personnes privées³⁶. Cette disposition vise surtout les grands systèmes décentralisés d'information et les systèmes dits « répartis ». On entend par systèmes « décentralisés » les systèmes informatiques dans lesquels la saisie des données est effectuée non par l'exploitant du système lui-même, mais par des participants situés à la périphérie.³⁷ Par systèmes « répartis » on entend les systèmes obtenus par l'interconnexion de plusieurs ordinateurs indépendants³⁸. Bien que le service national des adresses ne soit ni un système « décentralisé » ni un système « réparti », il s'avère néanmoins opportun de régler de manière spécifique la question de la responsabilité dans l'avant-projet.

Le SNA s'apparente principalement à un système « centralisé », mais il contient également des éléments « décentralisés ». Il permet notamment à des autorités fédérales, cantonales, communales et à des tiers de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse. Ces données sont livrées à l'OFS par des autorités cantonales et communales en vertu de la LHR. Elles sont par la suite reprises telles quelles et enregistrées par l'OFS dans le système d'information.

Etant les sources des données enregistrées dans le système, les autorités cantonales et communales sont les seules à pouvoir effectuer les rectifications requises lorsque les données sont incomplètes ou incorrectes. Toutefois, les utilisateurs peuvent effectuer d'autres opérations, qui constituent également un traitement des données. Ils peuvent notamment conserver et exploiter ces données pour exécuter leurs tâches légales. En effet, le traitement des données comprend « toute opération relative à des données personnelles - quels que soient les moyens et procédés utilisés - notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données » (art. 3, let. e, LPD).

Les activités des organes fédéraux, des personnes privées et des personnes physiques et morales exécutant des tâches publiques pour le compte de la Confédération sont régies par la LPD. Le droit cantonal et communal de la protection des données s'applique aux activités des autorités cantonales et communales. S'il s'avère toutefois que le droit cantonal de la protection des données n'assure pas un niveau de protection adéquat, certaines dispositions de la LPD pourront s'appliquer aux organes cantonaux traitant des données personnelles en exécution du droit fédéral (art. 37 LPD).

Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, il semble ainsi opportun de préciser que l'OFS est responsable de la protection des données traitées dans le système d'information. En tant qu'autorité responsable, l'OFS est également chargé de contrôler le système d'information afin de s'assurer qu'il est compatible avec les exigences de la LPD, notamment avec celles concernant la sécurité des données.

³⁶ Message concernant la loi fédérale sur la protection des données, FF 1988 II, p. 421, 473, Maurer-Lambrou, Urs/Blechta, Gabor-Paul (éd.), Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar, 3^e éd., Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle 2014, p. 341-342, paras. 15-16.

³⁷ Message concernant la loi fédérale sur la protection des données, *ibid.*

³⁸ *Ibid.*

Al. 2

Let. a

Le Conseil fédéral règle les conditions d'utilisation du SNA. Ces conditions d'utilisation concrétisent notamment les exigences concernant la consultation du système d'information et les obligations visées à l'art. 9, al. 1, ainsi que les conséquences en cas de non-respect de ces exigences et obligations.

Le Conseil fédéral arrête également les conditions d'exploitation du SNA par l'OFS. Il concrétise notamment les tâches et obligations de l'OFS visées à l'al. 1.

Let. b

Le Conseil fédéral règle les différents types de contrôles que l'OFS doit effectuer. Il concrétise ainsi la portée de l'obligation énoncée à l'al. 1, let. d, du présent article. Il s'agit de prévoir notamment des contrôles formels, des contrôles selon des schémas d'utilisation fréquents et des contrôles par la population. Ces types de contrôles ont été traités au chapitre 2.1.2.3. En outre, le Conseil fédéral définit les étapes à suivre ainsi que la fréquence de chaque type de contrôle.

3.4 Section 3 Contenu du système d'information ainsi que source et qualité des données

Art. 4 Contenu du système d'information et source des données

Al. 1

Comme il est mentionné au chapitre 2.1.1.4, le SNA reprend les données qui ont été mises à la disposition de l'OFS. Ces données sont relevées par l'OFS à des fins statistiques en vertu de la LHR et sont transférées par la suite dans le système d'information. Conformément à l'art. 14, al. 1, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)³⁹, ces données ne peuvent être utilisées à d'autres fins, à moins qu'une loi fédérale n'autorise expressément une autre utilisation. L'avant-projet prévoit expressément une autre utilisation (que statistique) pour ces mêmes données. Il constitue ainsi une exception au secret statistique (art. 14, al. 1, LSF). Cette exception se justifie par le fait que les données utilisées ne sont pas sensibles et sont déjà en grande partie accessibles au public.

Par souci de clarté et de transparence, les types de données relevés et enregistrés par le système d'information sont énumérés au présent alinéa. À quelques exceptions près, ces types de données correspondent essentiellement aux indicateurs ou caractères énumérés à l'art. 6, al. 1, let. a à j et o à s, LHR. L'avant-projet ne reprend pas toutefois le ménage dont la personne est membre et la catégorie de ménage mentionnés à l'art. 6, al. 1, let. d, LHR et le lieu de naissance mentionné à l'art. l'art. 6, al.1, let. h, LHR. Il ne reprend pas non plus la commune et l'Etat de provenance ou de destination énoncés à l'art. 6, al.1, let. q et r, LHR. En outre, l'avant-projet n'utilise pas les termes « caractère » et « indicateur », qui sont propres au domaine des registres. Afin de faciliter la compréhension de l'avant-projet, il semblerait plus opportun d'employer le terme « donnée ».

Al. 2

Les données visées à l'al. 1 sont livrées par les services responsables à l'OFS quatre fois par an (en analogie à l'art. 8, al. 1, OHR). Cette périodicité de livraison est suffisante pour satisfaire aux fins du SNA, telles que définies dans l'avant-projet. Il n'est pas exclu toutefois que, suite à la mise en place du service national des adresses, les autorités et tiers autorisés au sens de l'art. 6 aient besoin de données plus actuelles. Ainsi, l'alinéa prévoit une norme

³⁹ RS 431.01

de délégation permettant au Conseil fédéral de désigner d'autres services auxquels l'OFS peut s'adresser pour compléter et mettre à jour les données contenues dans le service d'information. La collecte des données à des fins statistiques étant réglée dans la LHR, l'avant-projet permet ainsi le recours aux données non statistiques. Dans ce cas de figure, il serait possible de faire appel aux données contenues dans d'autres registres fédéraux, tels que l'Ordipro, l'UPI et le Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL).

Il serait également envisageable de recourir aux données détenues par l'Organe suisse de perception de la redevance de radio-télévision (Serafe SA). Des interfaces devraient alors être mises en place pour permettre d'accéder aux données de ces registres. L'avant-projet n'a aucune incidence sur l'acquisition des données sur le ménages visée à l'art. 69g de la loi du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)⁴⁰.

Art. 5 Qualité des données contenues dans le système d'information

Al. 1

Comme il est mentionné au chapitre 2.1.1.4, le SNA reprend les données relevées par l'OFS auprès des cantons et des communes à des fins statistiques en vertu de la LHR et de l'OHR. S'agissant de mêmes données, il y a lieu de s'assurer que la qualité des données enregistrées dans le système d'information correspond à la qualité des données qui sont relevées par l'OFS à des fins statistiques. En outre, il n'est pas requis que la qualité des données du SNA excède celle des données relevées par l'OFS en vertu de la LHR.

Selon l'art. 14, al. 1, LHR, les cantons et les communes mettent gratuitement à la disposition de l'OFS les données visées à l'art. 6 LHR. Les données sont livrées quatre fois par an (art. 8, al. 1, OHR) et elles doivent être validées au moyen d'un service de validation exploité par l'OFS (art. 10, al. 1, OHR). Ces données doivent respecter les règles de plausibilité fixées par l'OFS (art. 10, al. 3, OHR). Si les données livrées sont incomplètes ou erronées, l'OFS peut ordonner une nouvelle livraison pour le même jour de référence (art. 10, al. 5, OHR). Le présent alinéa vise à s'assurer que les mêmes standards de qualité soient appliqués aux données qui seront reprises dans le système d'information.

Al. 2

La qualité des données du SNA suffira pour satisfaire aux fins prévues par la loi. Toutefois, il se pourrait que suite à la mise en place du SNA, les autorités et les tiers autorisés aient besoin de données d'une qualité plus élevée, en particulier de données plus actuelles. Le présent alinéa donne à l'OFS la possibilité de prendre des mesures plus efficaces pour augmenter la qualité des données. L'OFS pourrait définir notamment des standards de qualité plus restrictifs que ceux prévus par la LHR. Ces standards pourraient ainsi servir à définir des processus internes de plausibilisation, de validation ou de rectification des données.

Concernant l'exactitude des adresses enregistrées dans le système d'information, l'OFS prendra immédiatement les mesures nécessaires pour assurer qu'elles correspondent aux adresses contenues dans le répertoire officiel des adresses de bâtiments selon l'ordonnance sur les noms géographiques (ONGéo)⁴¹, celui-ci ayant force obligatoire pour les autorités (art. 26a, al. 4 et 26c, al. 3, ONGéo).

Al. 3

Le système d'information ne fait que refléter le contenu des registres communaux qui l'alimentent tous les trimestres. Lorsqu'une autorité, organisations ou personne autorisée ou une

⁴⁰ RS 784.40

⁴¹ RS 510,625

personne dont les données sont traitées décelé une erreur dans ce système, la donnée erronée doit, dans toute la mesure du possible, être rectifiée dans le registre qui en est la source, et non dans le SNA. A cette fin, le Conseil fédéral se voit déléguer par le présent alinéa la compétence de régler les modalités de la procédure de rectification des erreurs décelées. Il s'agira notamment de définir le mode de communication de ces erreurs (p.ex. par le biais d'une annonce de demande de rectification) ainsi que les étapes de la procédure de signalement d'erreurs (suspectées ou avérées) aux communes.

3.5 Section 4 Accès aux données et obligations des autorités, organisation et personnes autorisées

Art. 6 Octroi des autorisations d'accès

Al. 1

Par soucis de clarté, le présent alinéa précise que les autorités, organisations et personnes qui souhaitent accéder au système d'information doivent soumettre une demande à l'OFS. En effet, il ne s'agit pas d'octroyer un accès automatique aux autorités et tiers autorisées à utiliser le NAVS systématiquement en vertu de la LAVS. L'OFS doit d'abord s'assurer que ces utilisateurs potentiels remplissent les exigences de l'al. 2.

Al. 2

L'avant-projet s'inspire des développements récents concernant l'utilisation du NAVS. Depuis la mise en place du nouveau numéro AVS en 2008, la numérisation des activités administratives a grandement progressé et l'utilisation systématique de ce numéro en dehors de l'AVS s'est beaucoup développée. De nombreux acteurs estiment que les exigences posées pour l'autorisation de cette utilisation systématique doivent être assouplies. C'est ainsi qu'en janvier 2014, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances a suggéré de mettre à disposition le NAVS en tant qu'identificateur de personne afin de faire avancer les projets de cyberadministration. L'utilisation d'un identificateur univoque rendrait l'administration plus efficace et améliorerait la qualité des banques de données, en écartant définitivement les risques de confusion que l'on connaît aujourd'hui.

S'inscrivant dans cette nouvelle tendance d'assouplissement, l'avant-projet se fonde sur les dispositions de la LAVS pour définir le cercle d'utilisateurs potentiels du SNA. L'accès ne sera donné qu'aux autorités et tiers autorisés d'utiliser le NAVS systématiquement en vertu de la LAVS. Cette limitation d'accès vise à faciliter et à accélérer la procédure d'octroi d'accès. La Centrale de Compensation aura déjà fait une première identification des autorités, organisations et personnes qui peuvent utiliser systématiquement le NAVS.

La formulation du présent alinéa se fonde sur les travaux législatifs entamés dans le cadre de la révision de la LAVS. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur d'élaborer un projet de loi permettant à toutes les autorités de la Confédération, des cantons et des communes d'utiliser systématiquement le NAVS en vertu d'une habilitation générale, sans avoir besoin à cette fin d'une disposition spécifique dans une loi spéciale pour chaque nouvel usage. La procédure de consultation sur l'avant-projet de loi s'est déroulée du 7 novembre 2018 au 22 février 2019. La formulation du présent alinéa devra ainsi être coordonnée avec la modification envisagée de la LAVS.

L'avant-projet i part de l'idée que le nombre d'utilisateurs du NAVS augmentera considérablement lorsque la modification de la LAVS entrera en vigueur. Les autorités et les tiers habilités à utiliser systématiquement le NAVS sont énumérés à l'art. 153c de l'avant-projet de loi LAVS:

¹ Seules les autorités, organisations et personnes suivantes sont habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique :

- a. dans la mesure où l'exécution de leurs tâches légales le requiert :
1. les départements fédéraux et la Chancellerie fédérale,
 2. les unités décentralisées de l'administration fédérale,
 3. les unités des administrations cantonales et communales au sens du droit cantonal,
 4. les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures aux administrations visées aux ch. 1 à 3 et qui sont chargées de tâches administratives par la législation de la Confédération, des cantons ou des communes, ou par contrat, si la législation applicable prévoit l'utilisation systématique du numéro AVS,
 5. les établissements de formation ;

b. les entreprises d'assurances privées dans les cas prévus à l'art. 47a de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance⁴².

² Elles ne sont pas habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique dans les domaines où la législation applicable l'exclut.

La formulation de l'al. 1, ch. 1 et 2, s'inspire de la structure de l'art. 2, al. 1 à 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴³, qui distingue entre unités de l'administration centrale et unités administratives décentralisées.⁴⁴ Les départements fédéraux mentionnés à l'al 1, ch. 1, comprennent les offices fédéraux (art. 2, al. 2, LOGA).

L'avant-projet de loi ne prévoit pas l'accès des autorités étrangères ainsi que des organisations et personnes qui ne sont pas en Suisse.

Al. 3

Pour des raisons de transparence, l'OFS publie chaque année une liste des autorités et des tiers qui ont fait la demande et obtenu accès au SNA.

Al. 4

Cet alinéa délègue au Conseil fédéral la compétence de définir l'étendue des droits d'accès des autorités et des tiers autorisés. Les données qui peuvent être consultées dans le système d'information sont énoncées à l'art. 8, al. 1. Les autorités et les tiers autorisés n'auront pas un droit absolu de consulter ces données. En effet, l'étendue de leurs droits d'accès sera définie par rapport à l'étendue de leurs tâches légales. Il s'agit de donner accès à ces entités aux données qui sont strictement nécessaires pour l'exécution de leurs tâches légales. Il ne sera pas question de leur rendre accessibles des données auxquelles elles n'avaient pas préalablement accès. Ainsi, le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance des catégories d'utilisateurs avec des droits d'accès différents.

Le Conseil fédéral se voit également déléguer par le même alinéa la compétence de fixer les modalités de la procédure d'octroi, de suspension et de retrait des droits d'accès au SNA. Ces modalités concernent notamment le contenu de la demande, les délais à respecter et les différentes étapes de la procédure à suivre. Enfin, le Conseil fédéral définira les cas où les droits d'accès doivent être suspendus ou retirés.

⁴² RS 221.229.1

⁴³ RS 172.010

⁴⁴ Modification de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités), Rapport explicatif pour la procédure de consultation, p. 9, <https://www.ofas.admin.ch> > L'OFAS en ligne > Publications & Services > Législation en préparation > Procédures de consultation > Consultation sur l'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités (modification de la loi sur l'assurance vieillesse et survivants)

Art. 7 Recherches possibles

Al. 1

En vertu de l'art. 4, al. 3 et 4, LPD, il y a lieu de définir la finalité du système envisagé de manière précise et reconnaissable pour les personnes concernées. L'al. 1 vise ainsi à concrétiser le but général du service national des adresses qui est de permettre aux autorités et organisations ou personnes autorisées au sens de l'art. 6 de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse dans la limite de leurs tâches légales (art. 1, al. 2, let. a). Les adresses des personnes physiques peuvent être consultées au moyen de trois types de recherche, notamment par la recherche d'une adresse actuelle, la recherche d'une adresse passée et la recherche de personnes physiques domiciliées à une adresse donnée ou dans une zone géographique déterminée en Suisse.

Let. a

La recherche d'une adresse actuelle permet aux autorités et aux tiers autorisés de mettre en concordance les adresses dont elles disposent dans le cadre de leurs tâches légales avec les adresses contenues dans le système d'information. Il peut s'agir d'unité de l'administration ou d'organisations, qui doivent contacter des personnes par voie postale et vérifier si l'adresse dont elles disposent est correcte.

Le deuxième type de recherche permet de rechercher des adresses passées. Il peut s'agir d'une période de temps déterminée ou d'un moment précis dans le passé. Ce type de recherche ne sera pas disponible à tous les utilisateurs autorisés. Il s'agira de vérifier dans le cadre de la procédure d'octroi d'accès si les demandeurs concernés ont besoin de ce type de recherche pour l'exécution de leurs tâches légales et de leur octroyer les droits d'accès correspondants.

Let. b

Le type de recherche visé à la présente lettre se distingue des autres types de recherche. Il ne vise pas à consulter des adresses mais plutôt à identifier les personnes ou le nombre de personnes habitant dans un endroit. Ce type de recherche pourrait être utile aux unités de l'administration chargées de la protection de l'environnement et de la population. Il leur permettrait de déterminer notamment quelles personnes ou combien d'entre elles pourraient être menacées par des dangers biologiques, chimiques ou autres. Il serait ainsi possible d'établir une liste d'adresses de personnes menacées ou de définir un plan de mesures de protection au moyen de données démographiques. Ce type de recherche ne sera pas disponible à tous les utilisateurs autorisés. Il s'agira de déterminer dans le cadre de la procédure d'octroi d'accès si les demandeurs concernés ont besoin de ce type de recherche pour l'exécution de leurs tâches légales.

Al. 2

Afin d'assurer une haute protection des données personnelles, la recherche des adresses actuelles et passées sera effectuée au moyen du NAVS. Cela permet de limiter des recherches qui pourraient servir à identifier des personnes pour des raisons qui ne sont pas liées à l'exécution des tâches légales des autorités et des tiers autorisés. Le type de recherche visé à la let. b peut être effectué au moyen d'une adresse, d'un ou de plusieurs identificateur(s) de bâtiment selon le RegBL, d'un endroit selon une appellation géographique officielle ou de coordonnées d'un polygone géographique. Ce type de recherche ne sera pas disponible à tous les utilisateurs autorisés. Il s'agira de déterminer dans le cadre de la procédure d'octroi d'accès si les demandeurs concernés ont besoin de ce type de recherche pour l'exécution de leurs tâches légales.

Art. 8 Données consultables

Al. 1

Les autorités et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 n'auront pas accès à toutes les données enregistrées dans le système d'information (art. 4, al. 1). Le système d'information leur donnera uniquement accès aux données qui sont requises pour rechercher une adresse ou pour identifier les personnes ou le nombre de personnes habitant à un endroit dans la limite de leurs tâches légales.

Al. 2

Le droit fédéral, cantonal et communal permet dans certains cas aux personnes concernées de s'opposer à la communication de leurs données personnelles. Ce droit à l'opposition est réglé de manière différente dans les cantons et les communes. Il s'agit d'un droit d'opposition limité qui peut difficilement être invoqué à l'encontre des demandes d'information des autorités fédérales, cantonales ou communales. Dans certains cantons, la personne concernée doit rendre vraisemblable un intérêt légitime en faveur du blocage de ses données. Dans d'autres cantons, aucune preuve d'intérêt n'est requise pour s'opposer à la communication de données personnelles.

En droit fédéral, l'art. 20 LPD requiert de la personne concernée qu'elle rende vraisemblable un intérêt légitime pour s'opposer à ce qu'un organe fédéral communique ses données personnelles. Toutefois, il permet surtout de s'opposer à la communication de données à des particuliers et à des autorités étrangères. En règle générale, l'échange de données entre deux organes fédéraux ou avec des organes cantonaux et communaux ne pourrait être refusé en se fondant sur l'al. 2 du même article⁴⁵. En effet, l'organe fédéral ne pourrait refuser ou annuler une telle opposition s'il était juridiquement tenu de communiquer les données (al. 2, let. a) ou si le défaut de la communication risquait de compromettre l'accomplissement de ses tâches (al. 2, let. b).

Le système d'information reprend telles quelles les données relevées par l'OFS en vertu de la LHR. Si les données ont été bloquées au niveau cantonal ou communal, les autorités et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 seront informés que les données concernant la personne recherchée ne sont pas enregistrées dans le système. Par ailleurs, le système d'information ne permettra pas aux autorités et aux tiers autorisés de savoir si la personne concernée s'est opposée à la communication de ses données ou si ses données ont été bloquées suite à cette opposition.

Enfin, l'opposition à la communication des données n'est pas un identificateur ou caractère au sens de l'art. 6 LHR. Il s'agit plutôt de la qualification d'un identificateur ou d'un caractère. Elle n'est donc énoncée ni à cet article ni dans le catalogue officiel des caractères de l'OFS.

⁴⁵ Maurer-Lambrou, Urs/Belchta, Gabor-Paul (éd.), Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar, 3^e éd., Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle 2014, p. 414-415, para. 2, p. 417-418, paras. 13-17.

Art. 9 Obligations des autorités, organisations et personnes autorisées

Remarque préliminaire

Le présent article prévoit deux obligations principales à respecter par les autorités et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 lors de la consultation du SNA. Des obligations de diligence plus spécifiques seront définies dans les conditions d'utilisation visées à l'art. 3, al. 2, let. a.

Al. 1

Let. a

Cette lettre n'a pas seulement une valeur déclaratoire ; elle vise notamment à concrétiser l'art. 1, al. 2, qui énonce le but de la loi. Suivant l'art. 1, al. 2, la loi vise à créer un service des adresses à l'échelle nationale qui permette aux autorités et aux tiers autorisés de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse dans la limite de leurs tâches légales. Il est opportun de rappeler qu'il ne s'agit pas seulement d'un but de la loi, mais également d'une obligation concrète des autorités et des tiers autorisés.

Let. b

En vertu de l'art. 4, al. 3, LPD, les données ne doivent être traitées que dans le but qui est indiqué lors de leur collecte, qui est prévu par une loi ou qui ressort des circonstances. En outre, la finalité du traitement doit être reconnaissable pour la personne concernée (art. 4, al. 4). La finalité du traitement des données dans le cadre du SNA est réglée aux art. 1, al. 2 et 7, de l'avant-projet. Selon ces dispositions, le traitement des données vise uniquement à permettre aux autorités et aux tiers autorisés de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse pour l'exécution de leurs tâches légales. Il n'est donc pas permis à ces utilisateurs de communiquer à des tiers les données qu'ils ont obtenues en consultant le SNA. Les obligations de communiquer à des tiers les données visées à l'art. 8, al. 1, de l'avant-projet, selon le droit fédéral, cantonal ou communales sont toutefois réservées.

Al. 2

Cette exigence a une valeur déclaratoire, car elle reprend essentiellement les exigences de l'art. 7, al. 1, LPD. S'agissant d'une obligation de diligence importante de la part des autorités, organisations et personnes autorisées au sens de l'art. 6, il semble opportun de la rappeler dans une disposition générale énonçant les obligations de ces entités. Etant donné la grande diversité des mesures techniques et organisationnelles qui peuvent être prises, l'avant-projet renonce à réglementer dans le détail les mesures envisageables. Il appartiendra aux autorités, organisations et personnes autorisées de déterminer les mesures de sécurité propres à leur domaine d'activité et de prendre les dispositions adéquates.

3.6 Section 5 Protection des données

Art. 10 Journalisation et droit d'accès

Remarque générale

Cette disposition vise à concrétiser et à renforcer les exigences de l'art. 8, al. 1, LPD pour le SNA. Ainsi, elle va au-delà d'une fonction purement déclaratoire.

Al. 1

La journalisation des données est une mesure technique prise pour assurer la traçabilité et la transparence du traitement des données. Cette vérification vise à permettre avant tout de contrôler que les données ont été traitées conformément aux finalités de la présente loi. Un tel risque est d'autant plus élevé quand les données sont enregistrées dans un système d'information accessible à un nombre élevé d'utilisateurs ou connectés physiquement ou optiquement à d'autres fichiers.

Selon l'art. 10, al. 1, de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD)⁴⁶, le maître du fichier journalise les traitements des données sensibles ou de profils de personnalité lorsque les mesures préventives ne suffisent pas à garantir la protection des données. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) peut recommander la journalisation pour d'autres traitements lorsqu'ils présentent un risque élevé d'atteinte à la vie privée et aux droits des personnes concernées. Ce peut être le cas de fichiers ou de traitements qui sans contenir des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, LPD présentent un certain degré de sensibilité notamment du fait du domaine dans lequel ils sont gérés (assurances, agence de renseignements, etc.) et de la configuration du système d'information, en particulier lors de l'accès aux données par procédure d'appel.

Le présent alinéa va au-delà des exigences de cette disposition en requérant que les consultations des données enregistrées dans la système d'information, qui ne sont pas des données sensibles ou des profils de personnalités, soient journalisées et rendues accessibles aux personnes concernées. Ainsi, il vise à assurer un niveau de sécurité encore plus élevé que celui prévu par l'OLPD pour des données qui selon les indications du PFPDT ne représentent qu'un risque minimal pour la personne directement concernée⁴⁷.

Al. 2

Selon l'art. 10, al. 2, OLPD, les procès-verbaux de journalisation sont accessibles pendant un an aux seuls organes ou personnes chargées de vérifier l'application des dispositions des données personnelles, et ils ne sont utilisés qu'à cette fin. Or, le présent alinéa rend ces procès-verbaux accessibles, à leur demande, aux personnes dont les données sont traitées. Il va ainsi au-delà des exigences de l'OLPD afin d'assurer un accès plus étendu aux personnes concernées.

Les dispositions relatives au droit d'accès de la LPD et de l'OLPD ne règlent pas toutes les modalités d'exercice de ce droit. Pour cette raison, le présent alinéa donne la compétence au Conseil fédéral de concrétiser les modalités d'accès des personnes concernées aux informations générées par la consultation du système d'information et par le traitement des données qui y sont enregistrées.

Art. 11 Conservation et destruction des données

Al. 1

Le système d'information contient les données actuelles visées à l'art. 3, al. 1, sur les personnes physiques domiciliées en Suisse. Toutefois, les données personnelles n'ont pas pour vocation d'être conservées sans aucune limite de temps. Elles doivent être détruites dès qu'elles ne sont plus nécessaires au regard des finalités du traitement. Ce principe découle implicitement du principe général de proportionnalité énoncé à l'art 4, l'al. 2, LPD. Ainsi, le présent alinéa prévoit un délai de conservation de dix ans des livraisons de données dans le système d'information. Conformément à cette exigence, il ne sera pas possible de retracer au-delà de dix ans les modifications de données contenues dans le système d'information. Les informations concernant les personnes seront remplacées lors des nouvelles livraisons de données. On s'assure ainsi que les données d'adresses de chaque personne, qu'elles changent ou pas, peuvent être obtenues en tout temps pour ladite période de dix ans.

Un tel délai de conservation est requis afin de permettre aux autorités, organisations et personnes autorisées au sens de l'art. 6 de rechercher les adresses passées en vertu de l'art. 7,

⁴⁶ RS 235.11

⁴⁷ Guide relatif aux mesures techniques et organisationnelles de la protection des données, Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence PFPDT, Décembre 2018, p. 4, www.edoeb.admin.ch > Page d'accueil > Protection des données > Documentation > Guides > Mesures techniques et organisationnelles

al. 1, let. a. En outre, il peut servir à rechercher les personnes, qui ayant été exemptées de servir dans l'armée, sont tenues de fournir une compensation pécuniaire (taxe d'exemption de l'obligation de servir), mais qui ne peuvent être retrouvées suite à un changement d'adresse. Cet exemple a été traité au chapitre 1.3.

Al. 2

Conformément à l'art. 10, al. 2, OLPD, cet alinéa prévoit un délai de conservation d'une année pour les données relatives à l'utilisation du SNA ainsi que le traitement des données qui y sont enregistrées. Par souci de transparence, cet alinéa réitère les exigences de la loi.

Al. 3

Il ne suffit pas de prévoir une durée de conservation des données personnelles. Il s'agit également de s'assurer que les données sont détruites de manière définitive après ce délai. Le présent alinéa prévoit ainsi que les livraisons des données ainsi que les informations générées par la consultation du système d'information et par le traitement de données qui y sont enregistrées seront détruites à l'écoulement des délais prévus.

Al. 4

Les données enregistrées dans le système d'information s'accumuleront à partir de la mise en place du SNA, soit après l'entrée en vigueur de la loi. Le service d'information ne contiendra pas de données allant au-delà de cette date. Il s'agit dès lors de préciser que la recherche des anciennes adresses prévues à l'art. 7, al. 1, let. a, ne pourra remonter qu'à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Al. 5

Il ne suffit pas simplement de prévoir que les données seront détruites, il faut s'assurer que des mécanismes pour la destruction définitive des données pertinentes seront établis. Ces mécanismes doivent véritablement assurer que ces données ne seront plus jamais accessibles.

3.7 Section 6 Emoluments et répartition des coûts

Art. 12

Le modèle de financement du SNA prévoit deux types d'émoluments, notamment l'émolument de base et l'émolument d'utilisation. Le type d'émolument et leur montant varient par groupe d'utilisateur. Cette distinction tient compte de la participation des différents groupes d'utilisateur à l'établissement des données et du bénéfice que ces groupes peuvent tirer du SNA.

Al. 1

Les unités décentralisées de l'administration fédérale, les unités des administrations cantonales au sens du droit cantonal et les organisations et personnes extérieures aux administrations fédérales, cantonales et communales devront verser un émolument de base. Ces organes ne livrent pas de données au SNA et elles pourraient bénéficier d'un accès à ce service. Les administrations communales au sens du droit cantonal ne sont pas tenues de payer un émolument de base. Elles livrent déjà des données au SNA. Elles bénéficieraient probablement peu des consultations sporadiques de ce service.

Les départements fédéraux et la Chancellerie fédérale sont exemptés de l'acquittement de l'émolument de base. En effet, il ne serait pas opportun de percevoir un émolument (peu élevé) auprès de ces organes pour un service qui sera financé par le budget de la Confédération

Al. 2

Les tiers autorisés sont tenus de verser en sus de l'émolument de base un émolument d'utilisation. Il s'agit d'un émolument par adresse que ces organisations et personnes ont à leur disposition et qu'elles comparent avec les adresses contenues dans le système d'information. Ces tiers ne livrent pas de données au SNA et ils peuvent tirer d'importants avantages de l'accès à un tel service.

Al. 3

Les montants des émoluments seront fixés par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Le modèle de financement prévoit que le montant des émoluments devra couvrir 80% des coûts encourus par la Confédération. Le reste de ces coûts, soit 20 % des coûts encourus par la Confédération, sera couvert par le budget de l'OFS.

3.8 Section 7 Dispositions finales

Art. 13 Référendum et entrée en vigueur

Comme toute loi fédérale, la loi sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques est sujette au référendum. Le Conseil fédéral est chargé de fixer la date de son entrée en vigueur.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 La Confédération en tant que fournisseur du SNA

L'OFS assume la responsabilité globale de la mise à disposition du SNA (cf. chap. 2.2.1). Pour pouvoir faire face aux tâches que cela implique, il lui faut des ressources en personnel. Le développement et l'exploitation du système exigent aussi un investissement supplémentaire au plan technique⁴⁸.

4.1.1.1 Développement et exploitation du système

La mise en place du SNA nécessite plusieurs composantes. Pour garantir la sécurité des données, le système est composé de bases de données distinctes. Les interfaces servant à l'accès au SNA doivent être développées et implémentées (Web Services, User Interface). Il est nécessaire d'implémenter techniquement un dispositif d'identification et d'authentification des utilisateurs, ainsi qu'un système de gestion des autorisations. L'échange de données via sedex génère lui aussi des coûts.

La somme d'un demi-million de francs calculée dans l'étude de faisabilité pour le développement est jugée optimiste au vu de l'analyse des dépenses techniques. L'estimation se fonde sur l'hypothèse que les composantes du système qui existent déjà pourront être utilisées. La date de réalisation dépendant de l'avancement de la procédure législative, cette hypothèse devra être réexaminée en temps voulu. Le traitement automatisé des retours d'information portant sur la qualité des données et/ou la mise en œuvre en ligne du droit de regard des personnes physiques sur l'utilisation de leurs données engendrent des coûts que l'étude de

⁴⁸ L'étude de faisabilité réalisée en 2016 contient déjà une estimation des coûts de la mise en place et de l'exploitation du SNA. Cette première estimation a été considérée comme trop optimiste en comparaison avec des services semblables et a été corrigée. Sont notamment jugés considérablement plus élevées les dépenses de personnel, d'autant plus que le cercle des utilisateurs qui a été défini comprend aussi des tiers chargés d'un mandat légal. Il existe aussi des tâches qui n'ont pas été prises en compte dans le cadre de l'étude de 2016, telles que les renseignements aux personnes concernées ou les communications aux propriétaires des données pour les faire rectifier. L'étude peut être consultée à l'adresse : <https://www.dfjp.admini.ch> > DFJP > Actualité > News > 2017 > Création d'un service national d'adresses pour les pouvoirs publics.

2016 n'a pas pris en compte. Il ne sera donc possible de procéder à une estimation plus précise que lors de la détermination des spécifications de l'ensemble du système. Le tableau des coûts figurant ci-dessous reprend l'estimation des coûts de développement, tout en présentant les autres coûts du projet (cf. chap. 4.1.1.3).

4.1.1.2 Personnel

En tant que responsable du SNA, l'OFS assume de nouvelles tâches qui réclament des ressources supplémentaires (cf. chap. 2.2.1). Le SNA devant être séparé de la statistique au plan technique, une nouvelle unité sera créée.

La direction de la nouvelle unité est chargée des tâches en lien avec le développement stratégique du système et avec la gestion du personnel. Dans le domaine de la gestion du service et des prestataires, il y a lieu de garantir la disponibilité du service et de veiller à ce que celui-ci réponde aux besoins des utilisateurs. À cette fin, il faut conclure des contrats avec les prestataires et instaurer une gestion continue des exigences et du changement. Il faut aussi prévoir un service d'assistance opérationnelle, administrative et technique. La gestion des données entraîne elle aussi de nouvelles tâches. La mise en œuvre du SNA, qui repose sur sedex, exige la création d'un domaine sedex, dont l'entité responsable assure la coordination avec les administrations et les tiers, en leur qualité d'utilisateurs, et avec leurs partenaires informatiques. La conclusion de conventions sur les conditions d'utilisation et la facturation des prestations peuvent elles aussi lui être attribuées. Les tâches consacrées à l'établissement du budget, à la facturation et au rapport financier lui incombent également. Il faut toutefois assurer que seuls les services autorisés aient accès au SNA et que l'observation des conditions d'utilisation soit contrôlée. La gestion des droits d'accès a elle aussi un coût puisque le SNA, outre la mise en concordance des données via sedex, permet aussi des consultations en ligne.

Selon les premières estimations, l'OFS a besoin de 7 équivalents plein temps (EPT) pour pouvoir mettre le service à la disposition des utilisateurs aux plans administratif et technique et assurer le contrôle de son utilisation.

Les ressources nécessaires dépendent de plusieurs facteurs. Les tâches qu'entraînent la responsabilité générale du système et la gestion des services et des fournisseurs sont indispensables à la mise à disposition et au développement ultérieur du service et génèrent une dépense de fond. Le personnel nécessaire dépendra des tâches à effectuer et du nombre d'utilisateurs. Tel est le cas par ex. de la gestion des utilisateurs ou de l'assistance. Les dépenses administratives dans le secteur de la gestion des domaines se mesurent également en fonction de la manière dont les différents groupes d'utilisateurs sont organisés. Cela concerne en particulier la facturation ou la conclusion de conventions. Le nombre des utilisateurs individuels d'un service disposant de droits d'accès peut aussi influencer les dépenses, par ex. dans les domaines de l'administration des droits ou de l'assistance. L'organisation de la structure et des processus du nouveau service doit encore être définie dans le détail. Il faut viser des processus administratifs aussi légers que possible.

Les ressources nécessaires telles qu'elles sont exposées ici correspondent à une première estimation. Elles seront examinées de plus près ultérieurement et précisées dans le message au vu des résultats de la procédure de consultation.

4.1.1.3 Vue d'ensemble des conséquences sur les finances et le personnel

Les dépenses estimées pour les coûts du système et les frais de personnel s'élèvent à 1,6 million de francs en fonctionnement usuel. On peut supposer que tous les utilisateurs ne se serviront pas du SNA dès sa mise en service. Leur nombre augmentera au cours des deux premières années avant de se stabiliser. Au début, le travail nécessité par le contrôle des droits d'accès et l'établissement des contrats devrait être plus important, tandis que le

coût de l'assistance n'augmentera qu'avec le nombre des utilisateurs. C'est pourquoi on es- compte que les besoins initiaux seront de 7 postes. L'introduction du système générera elle aussi des dépenses supplémentaires, estimées au jour d'aujourd'hui à 150 000 francs.

Phase	Projet (2018-2023)	Phase de mise en route 2024-2025)	Fonctionnement usuel (dès 2026)
Coûts (hypothèse)	En milliers de francs	En milliers de francs	En milliers de francs
	unique	annuel	annuel
Législation	680		
Système : conception, prototype, développement, introduction	1 130	150	
Système : exploitation, gestion du cycle de vie		300	300
Personnel : service, données, contrôle, etc.		(7 EPT) 1 260	(7 EPT) 1 260
Total	1 810	1 710	1 560

Tableau 5 : Estimation des coûts de développement et d'exploitation du SNA

Le système vise à moyen terme une couverture des frais à 80 % ; autrement dit, la Confédération doit financer effectivement un cinquième des besoins en personnel. Les frais de personnel restant sont couverts par les émoluments perçus.

4.1.2 L'administration fédérale en tant qu'utilisatrice du service

Comme établi au chap. 2.2.3.2, la Confédération supporte une partie des coûts du SNA. Les autres dépenses se limiteront aux adaptations à apporter au plan informatique pour satisfaire aux conditions de l'échange de données via le SNA (cf. chap. 4.6.1).

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Cet aspect n'est donc pas traité. Il a en revanche les consé- quences suivantes pour les cantons et les communes.

4.2.1 Les cantons en tant que sources de données

Dans le cadre du recensement de la population fondé sur les registres, les cantons et les communes mettent à la disposition de l'OFS des données qui seront utilisées dans le cadre du SNA. Conformément à la solution prévue par le projet, les procédures actuelles de livrai- son et de correction des données resteront inchangées, de sorte qu'il n'en résultera pas de coûts supplémentaires pour les cantons.

On peut envisager de développer ultérieurement le SNA de manière à ce qu'il traite aussi des données actuelles. Le cas échéant, toutes les conséquences d'un tel développement – financement compris – devront alors faire l'objet d'une discussion avec les cantons (ou les communes). L'évaluation des résultats de la consultation permettra de savoir dans quelle mesure les données du SNA peuvent être complétées ou mises à jour par l'utilisation d'autres sources.

4.2.2 Les cantons en tant qu'utilisateurs du SNA

Les cantons font partie du cercle d'utilisateurs du SNA. Ils participent à la couverture des coûts, ainsi que le prévoit le modèle de financement exposé au chap. 2.2.3.2. Les autres dépenses se limiteront aux adaptations à apporter au plan informatique pour satisfaire aux conditions de l'échange de données via le SNA (cf. chap. 4.6.1).

4.2.3 Législations cantonales

L'introduction du SNA n'entraînera une adaptation des bases juridiques existantes que dans certains cantons⁴⁹. Les coûts correspondants ne peuvent être chiffrés, mais devraient être plutôt faibles.

4.2.4 Les communes en tant que sources de données

Les données nécessaires à la constitution du SNA proviennent initialement des contrôles des habitants des communes. Toutefois, ainsi que le projet actuel le prévoit, ces données ne sont pas obtenues directement auprès des communes, mais transitent par l'OFS, de sorte que la production des données pour le SNA n'induit pas de coûts supplémentaires pour elles. Le traitement des avis d'erreurs occasionnera certes un peu de travail, mais comme la qualité des données est excellente pour ce qui est des caractères délivrés par le SNA, l'ampleur de la tâche devrait rester limitée. Par ailleurs, les incohérences résultant de mutations seront corrigées automatiquement lors de la livraison de données suivante.

Le développement ultérieur du SNA en un système reposant sur des données plus actuelles, s'il était souhaité, s'accompagnerait en revanche d'un coût supplémentaire. Toutes les implications d'un tel développement devraient être discutées avec les communes (ou les cantons). (cf. chap. 4.2.1)

4.2.5 Système d'émoluments des communes

Les communes délivrent des données et des adresses dans différents contextes et perçoivent parfois des émoluments pour cette prestation. Les renseignements fournis à des services administratifs et des tiers à l'enseigne de l'entraide administrative ne sont pas soumis à émoluments. Les utilisateurs du SNA satisfaisant à ce critère, l'obtention d'adresses via le SNA n'aura aucun impact sur le système d'émoluments en place. Les communes n'enregistreront donc pas de pertes de recettes, mais les demandes de renseignements adressés aux contrôles des habitants vont diminuer, de même que les coûts correspondants.

4.2.6 Échange de données d'adresses

Transmettre des adresses et des données personnelles conservées dans les registres des habitants impose de se conformer à divers principes de protection des données. Les règlements cantonaux et communaux en la matière sont déterminants. Il se peut donc que la transmission d'adresses à des tiers, par exemple, ne suive pas les mêmes règles que l'échange d'adresses entre deux communes. À cet égard, l'introduction du SNA jette les bases d'un traitement uniforme des auteurs des requêtes.

4.2.7 Les communes en tant qu'utilisatrices du SNA

Les communes font partie du cercle d'utilisateurs du SNA. Pour elles, qui doivent aujourd'hui répondre à toutes sortes de demandes d'adresses, le SNA représentera avant tout un soulagement, puisqu'elles n'auront plus à traiter certaines requêtes standard.

⁴⁹ En 2018, l'OFJ a mené une enquête à ce sujet auprès des cantons. Une telle adaptation sera nécessaire dans deux des seize cantons ayant répondu au questionnaire.

Conformément au modèle de financement présenté au chap. 2.2.3.2, les communes ne participent pas aux coûts.

4.2.8 Les tiers en tant qu'utilisateurs

Les organismes chargés d'un mandat légal participent aux coûts, comme le prévoit le modèle de financement présenté au chap. 2.2.3.2. Contrairement aux informations fournies par les contrôles des habitants des communes, la consultation d'adresses via le SNA est payante, mais l'utilisation du service est facultative. Les premières évaluations indiquent que l'utilité du service est supérieure aux coûts estimés. Pour pouvoir adresser des requêtes structurées au système, les organismes autorisés doivent remplir les conditions de l'échange de messages via le SNA, ce qui implique un certain coût (cf. chap. 4.6.1).

4.3 Conséquences économiques

Le SNA n'est accessible qu'aux organismes publics ou investis d'un mandat légal, ce qui exclut son utilisation dans un contexte économique privé. L'amélioration de l'échange électronique de données à l'échelon des autorités devrait toutefois déployer des effets positifs indirects : gains d'efficacité et économies dans l'accomplissement de tâches publiques, conséquences positives sur les comptes de la Confédération et des cantons, diminution attendue des frais administratifs dans les domaines de la santé et de la prévoyance professionnelle. La mise en œuvre de la cyberadministration contribue de manière générale à l'attrait de la place économique suisse et à sa compétitivité. Les infrastructures numériques jouent à cet égard un rôle considérable, en particulier dans la perspective de l'établissement du marché unique numérique au sein de l'UE et, partant, de la nécessité croissante pour l'administration de pouvoir délivrer ses services à l'échelle internationale. Aucun effet négatif sur l'économie n'étant à craindre, l'impact de la réglementation ne fera pas l'objet d'une analyse formelle.

4.4 Conséquences sociétales

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques sur des domaines sociétaux tels que la santé, l'éducation ou l'égalité. Cet aspect n'est donc pas traité. D'une manière générale, la création du SNA apportera à la population une transparence accrue sur l'utilisation des données par les autorités.

4.5 Conséquences environnementales

Le projet n'a pas de conséquence directe sur l'environnement. Sur le fond, la numérisation des transactions devrait se traduire en fin de compte par une économie de ressources et se révéler par conséquent bénéfique pour l'environnement.

4.6 Autres conséquences

4.6.1 Conséquences informatiques pour les cantons, les communes et les tiers autorisés

Utilisation du SNA

Pour avoir accès aux informations du SNA par le biais de leur propre application dédiée, les utilisateurs autorisés doivent remplir les conditions juridiques, administratives et techniques définies par le Conseil fédéral. Les besoins informatiques correspondants dépendent des exigences en matière de gouvernance auxquelles doivent satisfaire le nouveau domaine sex-dex à créer pour le SNA. En d'autres termes, il s'agit de savoir s'il est nécessaire d'installer un adaptateur de raccordement spécifique au domaine SNA pour l'échange de messages

avec sedex, ou si l'adaptateur existant peut être utilisé. Indépendamment de cela, les utilisateurs doivent aussi faire configurer les types de messages SNA dans leur propre application, cette intervention étant à leur charge.

Données SNA

Le SNA s'appuie sur les données utilisées pour le recensement de la population fondé sur les registres. La définition des données à livrer est donc reprise de la LHR et les codes admis pour chaque caractère sont définis dans le Catalogue officiel des caractères de l'OFS. Il est possible que quelques légers ajustements dans le codage soient nécessaires pour que les données destinées au SNA puissent être traitées de manière simple et adéquate (cf. chap. 3.5, commentaire de l'art. 8, al. 2).

Si cela répond aux besoins des cantons et des communes, le SNA pourrait aussi être développé de manière à permettre, dans le cas des requêtes individuelles, d'obtenir auprès des registres des habitants des communes une validation des données ou des annonces de mutation. Le cas échéant, il s'agirait alors d'adapter les normes existantes ou d'adopter de nouvelles normes.

4.6.1.1 Entreprises proches de la Confédération

La Poste Suisse propose différents services d'adresses, dont le contrôle des adresses⁵⁰. Ce service, utilisable dans le cadre du Webservice de la Poste, est gratuit et utilisé en tant que service standard au sein de l'administration fédérale.

La Poste propose en outre un service de traitement d'adresses et un service de recherche d'adresses auprès des contrôles des habitants. Ces deux services sont payants en cas de réussite. Le taux de réussite du SNA devrait être supérieur au service de recherche auprès des contrôles des habitants proposé par la Poste, avec pour effet un possible recul du nombre de clients de ce service.

4.6.1.2 Autres entreprises actives dans la recherche d'adresse

L'avènement du SNA crée aussi une situation de concurrence vis-à-vis d'autres entreprises vendant des informations dans le domaine des adresses. Toutefois, comme le SNA ne fournit pas d'informations aux particuliers, le modèle d'affaires de ces entreprises ne sera pas affecté.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le SNA sert à collecter au niveau fédéral des données d'adresses initialement relevées par les cantons et les communes, pour les mettre à la disposition de tous les services et organismes sous une forme et via des interfaces uniformes. Ce service de la Confédération doit être examiné sous deux angles :

Tout d'abord, le SNA doit être considéré comme une activité administrative auxiliaire. En règle générale, une telle activité administrative ne requiert pas de base légale (y compris constitutionnelle) distincte, mais elle est tacitement incluse dans la réglementation des tâches de l'État dont elle facilite l'accomplissement. On peut en déduire qu'il appartient à la Confédération, même s'il n'en est pas fait expressément mention dans la Constitution, de répondre aux besoins de ses propres organes, non seulement concrètement, mais aussi en créant les bases légales nécessaires à ces activités lorsque cela s'impose, notamment pour des raisons de protection des données. Elle peut donc également édicter des règles sur les

⁵⁰ Pour de plus amples informations sur les services postaux en matière d'adresses, cf. www.post.ch > Solutions commerciales > Traitement d'adresses.

modalités de la collecte de données d'adresses indispensables et de leur mise à disposition, en tout cas dans les domaines pour lesquels il lui incombe d'établir la manière d'accomplir des tâches de l'État. Cela vaut aussi pour les domaines dans lesquels les cantons ou les communes mettent en œuvre le droit fédéral (cf. art. 46, al. 1, Cst.). La Confédération est donc habilitée à prévoir, pour ces domaines également, la possibilité d'utiliser le SNA et les règles à suivre pour ce faire. Quant à la question de savoir si la Confédération peut mettre le SNA à la disposition des cantons et en réglementer l'usage pour des tâches publiques qui ne relèvent pas d'une compétence fédérale, et c'est là le deuxième angle sous lequel examiner ce service, la réponse est moins claire. Étant donné que la compétence des activités administratives auxiliaires d'un domaine incombe fondamentalement à la même autorité que la compétence du domaine lui-même, c'est à ladite autorité qu'il revient de couvrir ses propres besoins et d'émettre les règles ad hoc. On pourrait en déduire que la Confédération n'est pas habilitée à mettre le SNA à la disposition des cantons pour l'accomplissement de tâches situées en dehors de sa sphère de compétences.

Cette interprétation restrictive n'est cependant pas convaincante dans la mesure où la Constitution engage la Confédération et les cantons à s'entraider et à collaborer dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 44, al. 1, Cst.). Les autorités fédérales qui conservent des données d'adresses pour l'accomplissement de leurs propres tâches seraient dès lors tenues de les mettre occasionnellement à la disposition des cantons qui en feraient la demande, pour autant qu'aucun obstacle juridique ne s'y oppose, en particulier en matière de protection des données. Or, la plupart des autorités ont besoin d'accéder *systématiquement* à des données d'adresses de bonne qualité. Gérer ces données de manière méthodique et ordonnée par le biais d'une infrastructure informatique centralisée tombe donc sous le sens. De plus, à condition de disposer pour cela de bases légales adéquates, les autorités fédérales peuvent aussi fournir des prestations commerciales dans des domaines à la marge de leurs propres compétences, sans pour autant porter atteinte au principe de la liberté économique (cf. art. 41 et 41a de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC⁵¹). Cela suppose toutefois que les prestations commerciales soient étroitement liées à leurs tâches principales, qu'elles n'entravent pas l'exécution de ces tâches principales et qu'elles n'exigent pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires (art. 41, al. 2, LFC). Dans le cas présent, ces conditions sont remplies : que les cantons tirent parti de ce service pour la mise en œuvre du seul droit fédéral ou qu'ils s'en servent également pour des tâches relevant de compétences purement cantonales ne fait pas grande différence du point de vue du fonctionnement pratique du SNA. La Confédération doit donc pouvoir mettre ce service à la disposition des autres collectivités sans que cela soit considéré comme une prestation commerciale. Il n'est en revanche pas prévu de l'offrir aux particuliers, pas plus que d'obliger les cantons à y recourir pour des domaines ne relevant pas de compétences fédérales. Il n'est par conséquent pas nécessaire de trancher la question de savoir si la Confédération peut prévoir ces options.

La création du SNA constitue une compétence inhérente de la Confédération sans base constitutionnelle explicite. Suivant les DTL (para. 25), il y a lieu de citer dans ce cas de figure à titre subsidiaire l'art. 173, al. 2, Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'avant-projet ne met pas en œuvre d'obligations qui découlent de l'adhésion à une organisation internationale ou aux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux conclus par la Suisse.

⁵¹ RS 611.0

5.3 Forme de l'acte à adopter

Au vu de l'objet, du contenu et de la portée du projet, il est indispensable, selon l'art. 164, al. 1, Cst., d'édicter les dispositions relatives au SNA sous la forme d'une loi fédérale.

En vertu de l'art. 17, al. 2, LPD (interprété *a contrario*), il suffirait de prévoir une base légale dans une ordonnance afin de permettre aux organes fédéraux de traiter des données (non sensibles) enregistrées dans le système d'information. Le traitement de ces données n'est pas toutefois le seul aspect qui doit être réglé afin de pouvoir mettre en place un service national des adresses. Il s'agit également de définir la source, le contenu et la consultation du service national des adresses, l'organisation de ce service et les tâches de l'autorité compétente ainsi que les émoluments et la répartition des coûts. Pour ces raisons, il apparaît plus opportun de régler ces aspects fondamentaux dans une loi plutôt que dans une ordonnance.

5.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni de subventions ni de crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Ni le partage des tâches prévu, ni leur exécution ne violent le principe de la subsidiarité ni celui de l'équivalence fiscale. Les conséquences financières du projet pour la Confédération et les cantons sont inférieures à 10 millions de francs. Le projet est donc conforme aux principes cités.

5.6 Délégation de compétences législatives

Les conditions d'exploitation et d'utilisation du service national des adresses (art. 3, al. 2, let. a.)

Le Conseil fédéral se voit déléguer la compétence de régler les conditions d'exploitation et les conditions d'utilisation du SNA. En ce qui concerne les conditions d'exploitation, le Conseil fédéral précisera notamment par voie d'ordonnance les tâches et les obligations de l'OFS visées à l'art. 3, al. 1. Quant aux conditions d'utilisation, il y a lieu de concrétiser les exigences concernant la consultation du système d'information, les obligations des autorités, organisations et personnes autorisées (art. 9) et les conséquences en cas de non-respect de ces conditions. S'agissant d'exigences liées à la mise en œuvre de deux articles de l'avant-projet (art. 3, al. 1 et 9), il est opportun de les concrétiser par voie d'ordonnance.

Les modalités de contrôle de l'utilisation du service national des adresses (art. 3, al. 2, let. b)

Le Conseil fédéral règle les différents types de contrôles que l'OFS doit effectuer en vertu de l'art. 3, al. 1, let. d. Il s'agit de prévoir par voie d'ordonnance les modalités de mise en œuvre de ces contrôles. En outre, le Conseil fédéral définira les étapes à suivre ainsi que la périodicité par type de contrôle. S'agissant d'exigences liées à la mise en œuvre d'un article de l'avant-projet (art. 3, al. 1, let. d), il est opportun de les concrétiser par voie d'ordonnance.

Désignation d'autres services auxquels l'OFS peut recourir (art. 4, al. 2)

La périodicité de livraison des données conformément à la LHR sera suffisante dans un premier temps pour satisfaire aux fins du SNA, telles que définies dans l'avant-projet. Il n'est pas exclu toutefois que les autorités et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 aient besoin de livraisons plus fréquentes ou de données plus complètes suite à la mise en place du SNA. Ainsi, l'avant-projet de loi délègue au Conseil fédéral la compétence de désigner d'autres

services auxquels l'OFS peut s'adresser pour compléter et mettre à jour les données visées à l'art. 4, al. 1.

Les modalités de la procédure de rectification des données inexactes ou incomplètes contenues dans le système d'information (art. 5, al. 3)

L'avant-projet donne la compétence au Conseil fédéral de régler les modalités de la procédure de rectification des erreurs décelées. Il s'agira notamment de définir le mode de communication de ces erreurs (p.ex. par le biais d'un formulaire de demande de rectification) ainsi que les étapes de la procédure de signalement d'erreurs (suspectées ou avérées) aux communes. De par sa nature complexe et détaillée, la matière à régler dans ce cas de figure relève davantage d'une ordonnance que d'une loi.

L'étendue des autorisations d'accès et les modalités de la procédure d'octroi, de suspension et de retrait des droits d'accès au service national des adresses (art. 6, al. 4)

L'avant-projet donne au Conseil fédéral la compétence de régler l'étendue des autorisations d'accès ainsi que les modalités de la procédure d'octroi, de suspension et de retrait des droits d'accès. Les obligations des autorités et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 étant réglées à l'art. 8, il semble opportun de régler les procédures liées à un manquement à ces obligations par voie d'ordonnance. En outre, la matière à régler dans ce cas de figure relève davantage d'une ordonnance que d'une loi au vu de sa nature détaillée.

Les modalités d'accès des personnes concernées à leur données (art. 10, al. 2)

En vertu de l'art. 10, al. 2, l'OFS renseigne les personnes concernées sur leurs données et leur accorde un accès aux informations générées par la consultation du système d'information et par le traitement des données qui y sont enregistrées. Le même alinéa donne également la compétence au Conseil fédéral de régler les modalités d'accès des personnes concernées à leurs données. S'agissant d'exigences liées à la mise en œuvre de l'art. 10, al. 2, il est opportun de les concrétiser par voie d'ordonnance.

Les modalités de la conservation et la destruction des données (art. 11, al. 5)

L'art. 11, al. 1 à 3 prévoit les délais de conservation et de destruction des données contenues dans le système d'information. L'art. 11, al. 5 donne la compétence au Conseil fédéral de régler les modalités de la conservation et de la destruction de ces données. S'agissant ici également d'exigences liées à la mise en œuvre d'un article de l'avant-projet (art. 11, al. 1 à 3), il est opportun de les concrétiser au niveau de l'ordonnance (au lieu de la loi elle-même).

Le montant des émoluments et la procédure de perception de ces émoluments (art. 12, al. 3)

L'art. 12, al. 1 et 2 prévoit la perception de deux types d'émoluments auprès des autorités et des tiers autorisés au sens de l'art. 6. L'al. 3 de cet article donne la compétence au Conseil fédéral de régler le montant et la procédure de perception de ces émoluments. Cette norme de délégation vise à permettre au Conseil fédéral de concrétiser les exigences liées à la mise en œuvre de l'art. 12, al. 1 et 2. Ainsi, la matière à régler dans ce cas de figure relève davantage d'une ordonnance que d'une loi.

5.7 Protection des données

5.7.1 Remarques générales

Les dispositions du droit de la protection des données s'appliquent à toutes les parties impliquées. L'OFS ainsi que les autres autorités fédérales et les tiers autorisés au sens de l'art. 6 sont soumis aux dispositions de la LPD applicables aux organes fédéraux. Les autorités cantonales et communales sont quant à elles soumises au droit cantonal et communal de la protection des données. S'il s'avère toutefois que le droit cantonal de la protection des don-

nées n'assure pas un niveau de protection adéquat, certaines dispositions de la LPD pourront s'appliquer aux organes cantonaux traitant des données personnelles en exécution du droit fédéral (Art. 37 LPD).

Par souci de transparence, l'avant-projet reprend et précise certaines exigences de la LPD applicables aux organes fédéraux. Dans certains cas, il vise à aller au-delà de ces exigences et à les renforcer.

Enfin, au vu de l'organisation du SNA, il y a lieu de préciser que le droit cantonal et communal de la protection des données s'applique au processus de rectification des données.

5.7.2 Caractéristiques des données

Les données contenues dans le système d'information (art. 4, al. 1) et les données consultables (art. 8, al. 1) constituent des données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, LPD. Il ne s'agit pas toutefois de données sensibles ou de profils de personnalité au sens de l'art. 3 let. c et d, LPD. En outre, certaines de ces données, telles que le prénom, le nom, l'adresse et la date de naissance, peuvent être communiquées par les organes fédéraux même si les conditions de l'art. 19, al. 1, LPD ne sont pas remplies.

5.7.3 Finalité du système d'information

En application de l'art. 4, al. 3 et 4, LPD, la finalité du SNA (y compris de son système) est énoncée aux art. 1, al. 2 et 7 de l'avant-projet. En vertu de l'art. 1, al. 2, le SNA vise à permettre aux autorités et aux tiers autorisés au sens de l'art. 6 de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse dans la limite de leurs tâches légales.

5.7.4 Droit d'accès de la personne concernée

Le droit d'accès de la personne dont les données sont traitées est réglé à l'art. 10 de l'avant-projet. Cette disposition vise à concrétiser et à renforcer les exigences de l'art. 8, al. 1, LPD pour le SNA. En effet, le premier et le deuxième alinéas de cet article vont au-delà des exigences de la LPD et de l'OLPD. Selon l'art. 10, al. 1, OLPD, seuls les traitements automatisés de données sensibles ou de profils de personnalité doivent être journalisés, lorsque les mesures préventives ne suffisent pas pour garantir la protection des données. Or, l'art. 10, al. 1 de l'avant-projet requiert que des données non-sensibles (comme les informations générées par la consultation du système d'information et par le traitement des données qui y sont enregistrées) soient journalisées. Par ailleurs, selon l'art. 10, al. 2, OLPD, les procès-verbaux de journalisation sont rendus accessibles aux seuls organes ou personnes chargés de vérifier l'application des dispositions de la protection des données. Toutefois, l'art. 10, al. 2 de l'avant-projet requiert que les procès-verbaux soient également rendus disponibles aux personnes dont les données sont traitées.

5.7.5 Exactitude des données

Selon l'art. 5, al. 1 LPD, celui qui traite des données personnelles doit s'assurer qu'elles sont correctes. Il est tenu de prendre toute mesure appropriée pour effacer ou rectifier les données inexactes ou incomplètes au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées. Comme le SNA reprend les données d'autres registres source communaux, il s'agira de déterminer le mode approprié pour vérifier et rectifier les erreurs décelées par les utilisateurs et les personnes dont les données sont traitées. L'art. 5, al. 3, de l'avant-projet, délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités de la procédure de rectification des erreurs décelées. Il s'agira notamment de définir le mode de communication de ces erreurs (p.ex. par le biais d'un formulaire de demande de rectification) ainsi que les étapes de la procédure de signalement d'erreurs (suspectées ou avérées) aux communes.

La rectification des données devra être effectuée par les communes suivant le droit cantonal et communal de la protection des données.

5.7.6 Responsabilité

Lorsque les données personnelles sont traitées conjointement par des autorités fédérales, cantonales ou communales et des tiers, la question de la responsabilité de la protection ces données peut se poser. En outre, faute de définition des compétences respectives de chaque entité, il se pourrait qu'aucune d'elles ne se sente responsable ou que des questions de délimitation de compétences se posent. L'art. 16, al. 2, LPD attribue au Conseil fédéral la compétence de réglementer les responsabilités et le contrôle de manière spécifique à chaque fois qu'un des organes fédéraux traite des données conjointement avec d'autres organes fédéraux ou avec des organes cantonaux ou encore avec des personnes privées.⁵² Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, il semble ainsi opportun de préciser que l'OFS est responsable de la protection des données du SNA (art. 8). En tant qu'autorité responsable, l'OFS est également chargé de contrôler le système d'information afin de s'assurer qu'il est compatible avec les exigences de la LPD, notamment avec celles concernant la sécurité des données. L'avant-projet vise à renforcer certaines exigences techniques de sécurité prévues par l'OLPD. Il prévoit notamment que les données générées par la consultation du système d'information et le traitement des données doivent être journalisés. Selon l'art. 10, al. 1, OLPD, seuls les traitements automatisés de données sensibles ou de profils de personnalité doivent être journalisés, lorsque les mesures préventives ne suffisent pas pour garantir la protection des données.

5.7.7 Conservation et destruction des données

Les données personnelles n'ont pas pour vocation d'être conservées sans aucune limite de temps. Elles doivent être détruites dès qu'elles ne sont plus nécessaires au regard des finalités du traitement. Ce principe découle implicitement du principe général de proportionnalité énoncé à l'art 4, l'al. 2, LPD. Ainsi, l'art. 11, al. 1 de l'avant-projet prévoit un délai de conservation des livraisons de données dans le système d'information de dix ans. Ce délai de conservation est requis afin de permettre aux autorités, organisations et personnes autorisées au sens de l'art. 6 de rechercher les adresses passées en vertu de l'art. 7, al. 1, let. a. L'art. 11, al. 2 de l'avant-projet prévoit conformément à l'art. 10, al. 2, OLPD un délai de conservation d'une année pour les données relatives à l'utilisation du SNA et le traitement des données qui y sont enregistrées. Selon l'art. 11, al. 3 de l'avant-projet, les livraisons de données ainsi que les données relatives à l'utilisation du SNA ainsi que le traitement des données qui y sont enregistrées seront détruites après les délais indiqués. L'art. 11, al. 5 de l'avant-projet délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités de la procédure de conservation et de destruction des données.

⁵² Message concernant la loi fédérale sur la protection des données, 1988 FF II 1988 421, 473; Maurer-Lambrou, Urs/Belchta, Gabor-Paul (éd.), Datenschutzgesetz (DSG)/Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar, 3e éd., Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle 2014, p. 341-342, paras. 15-16.