

Echange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données
Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 12.3661 de la Commission des institutions politiques du 16 août 2012

du 12 novembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

En exécution du postulat 12.3661 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, nous vous soumettons le présent rapport en vous priant d'en prendre acte.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 novembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Conseil fédéral a élaboré le présent rapport en exécution du postulat 12.3661 de la Commission des institutions politiques du Conseil national («Echange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données»), qui lui demande de déterminer s'il y a lieu de créer des bases légales visant à mettre en place un échange automatique et régulier des adresses entre différents détenteurs de données publics, notamment La Poste Suisse et les services des habitants.

Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'il n'était pas judicieux d'instaurer un échange automatique des adresses entre la Poste et les services des habitants. Les listes d'adresses des registres des habitants sont déjà de très bonne qualité; un échange automatique n'améliorerait guère leur exactitude et ne pourrait se faire qu'à un coût disproportionné. C'est surtout la Poste qui en profiterait. Seule institution à disposer d'un fichier suisse des adresses à jour, elle pourrait accomplir ses prestations de manière encore plus efficace, ce qui serait certes dans l'intérêt de tous. Cependant, l'échange des données d'adresses présuppose l'utilisation du numéro AVS comme identificateur univoque. La Poste étant tenue d'échanger ses données avec d'autres prestataires assurant la distribution à domicile, elle risquerait de leur transmettre aussi le numéro AVS, ce qui accroîtrait les risques d'abus. Il vaut donc mieux ne pas donner suite à cette idée.

Une banque de données des adresses serait par contre réalisable dans le cadre des structures étatiques en place. Un traitement conforme au droit des données serait garanti, grâce à des bases légales claires et au contrôle assuré par les préposés à la protection des données de la Confédération, des cantons et des communes. Cette banque de données serait extrêmement utile aux administrations publiques de tous les échelons de l'Etat, qui ont besoin, dans pratiquement toutes leurs activités, d'identifier clairement leurs administrés et de connaître leur domicile. Au niveau des communes, ces données sont disponibles dans le registre des habitants, mis à jour de manière permanente. Elles sont aussi généralement accessibles au niveau cantonal. C'est seulement au niveau intercantonal et fédéral qu'elles font défaut. Les administrations sont contraintes de renoncer à actualiser les données dont elles disposent ou de les obtenir des communes et des cantons, au cas par cas, ce qui complique nettement nombre de processus administratifs. On peut citer comme exemples la perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, les primes d'assurance-maladie, ou les procédures de poursuite, si le débiteur déménage dans un autre canton. Ces difficultés pourraient être évitées et les processus administratifs considérablement simplifiés s'il existait au niveau national une banque de données des adresses fiable.

Plusieurs solutions sont envisageables. D'abord, la qualité des données d'adresses dans les registres des habitants pourrait être améliorée, si tous les cantons veillaient à ce que les bailleurs et les logeurs signalent les personnes qui n'ont pas rempli leur obligation de s'annoncer aux services des habitants. En outre, on pourrait créer une banque des données des adresses à laquelle les administrations publiques pourraient

accéder pour accomplir leurs tâches. Cette banque de données pourrait être alimentée par les plateformes cantonales existantes, par exemple la plateforme des systèmes des registres communaux GERES, ou bien se fonder sur des plateformes de la Confédération (la banque de données de l'Office fédéral de la statistique; un répertoire national des personnes, qui serait alors à créer; une extension de la banque de données UPI qui sert à la Centrale de compensation).

Le Conseil fédéral étudiera de manière approfondie les avantages et les inconvénients de ces options et notamment leur faisabilité, leur compatibilité avec la protection des données, leur coût et leurs conséquences.

Table des matières

1	Mandat	5
2	Bases du présent rapport	6
3	Considérations de principe sur un échange automatique des adresses	6
3.1	Utilité	6
3.2	Risques	7
3.3	Limites	8
4	Echange de données entre les services des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données	8
4.1	Finalités des bases de données des services des habitants, de la Poste et d'autres détenteurs de données	8
4.2	Utilité de l'échange systématique d'adresses	10
4.2.1	Pour les services des habitants	10
4.2.2	Pour la Poste	11
4.2.3	Pour l'Office fédéral de la statistique et d'autres détenteurs de données publics	12
4.2.4	Pour le public	12
4.3	Frais de mise en place et d'exploitation	12
4.4	Problématiques d'un échange d'adresses entre les services des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données	13
4.5	Appréciation d'ensemble	14
5	Utilité d'une banque de données des personnes et des adresses pour les pouvoirs publics	15
5.1	Problématique	15
5.2	Généralisation du devoir de renseigner	15
5.3	Organisme étatique offrant au niveau national un service d'adresses	16
5.3.1	Utilité	16
5.3.2	Solution basée sur les plateformes cantonales	17
5.3.3	Solutions basées sur une plateforme nationale	17
6	Conclusions	18

Rapport

1 Mandat

Le présent rapport fait suite au postulat 12.3661 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, accepté le 13 mars 2013.

Le postulat a la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de déterminer si des bases légales visant à mettre en place un échange automatique et régulier de données personnelles entre différents détenteurs de données publics, notamment la Poste suisse et les services du contrôle des habitants, doivent être créées. Il tiendra compte notamment des aspects suivants:

- les coûts de mise en place et d'exploitation d'un tel système et son utilité pour les communes, la Poste suisse et la statistique fédérale;
- les risques et les limites de l'échange de données;
- le risque que des particuliers déposent des recours ou des plaintes;
- les limites du droit actuel et les adaptations qu'il faudra probablement apporter à la loi sur l'harmonisation de registres et à la loi sur la protection des données.»

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a indiqué qu'il analyserait la question dans le cadre de la révision en cours de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1). Une analyse plus approfondie du problème a révélé qu'elle n'a pas de liens directs avec cette révision et devrait être examinée à part.

Le postulat a été lancé en réaction à l'initiative parlementaire 11.488 (Germann) du 29 septembre 2011. Celle-ci demande une modification de l'art. 12, al. 2, de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR; RS 431.02), obligeant La Poste Suisse (Poste) à communiquer gratuitement aux services des habitants, sur demande, les adresses des personnes qui ne se sont pas annoncées à la commune. Elle exige un échange régulier, structuré et codé électroniquement entre la Poste et ces services. L'initiative repose sur l'argument que la Poste dispose de fichiers d'adresses souvent plus exacts que les contrôles des habitants, car elle en a besoin pour s'acquitter efficacement des prestations de service public dont elle a la responsabilité, mais qu'elle ne les communique que ponctuellement aux communes. Par ailleurs, la Poste ne peut enregistrer les changements d'adresse que si les

personnes qui déménagent le lui annoncent. Les communes devraient donc lui ouvrir leurs fichiers d'adresse pour qu'elle gère au mieux ses propres listes. Le Conseil des Etats a accepté l'initiative parlementaire à une nette majorité (28 voix contre 4) le 7 mars 2013.

La Commission des institutions politiques du Conseil national a décidé par contre, le 17 août 2012, à l'unanimité avec quatre abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative. Elle estime que l'échange d'adresses soulève diverses questions, notamment de protection des données. Elle a chargé le Conseil fédéral, par le postulat 12.3661, d'examiner ces questions. Comme on l'a dit plus haut, le Conseil national a approuvé le postulat le 13 mars 2013. Il s'est cependant nettement opposé à l'initiative parlementaire Ger-mann le 10 septembre 2013, par 126 voix contre 54; elle est donc définitivement rejetée (art. 109, al. 3, LParl).

2 Bases du présent rapport

Le présent rapport a été élaboré dans un groupe de travail réunissant des représentants du DFJP (Office fédéral de la justice), du DFI (Office fédéral de la statistique), du DFAE (Direction consulaire), du DFF (Centrale de compensation) et du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT). La Poste, l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses et l'Association suisse des services des habitants ont été consultées.

3 Considérations de principe sur un échange automatique des adresses

3.1 Utilité

Tant les particuliers que les pouvoirs publics ont besoin d'adresses exactes: les particuliers, de manière générale, pour leurs relations privées et professionnelles; la Poste notamment pour la bonne distribution des envois; Billag pour la facturation; les assurances sociales pour le versement correct des prestations d'assurance; les services de la circulation routière pour retrouver les détenteurs des véhicules sur la base des plaques d'immatriculation; la Police judiciaire fédérale pour faire ses investigations et pour échanger des informations avec l'étranger au titre de la coopération policière internationale (par ex. en cas de catastrophe naturelle entraînant un certain nombre de victimes); le DDPS pour enregistrer les militaires et les personnes assujetties à la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Il existe sans aucun doute des intérêts privés et publics à des listes d'adresses correctes.

Avec un échange d'adresses automatique, un changement d'adresse ne devrait être signalé qu'une seule fois, ce qui faciliterait considérablement les choses aux citoyens. De plus, les adresses actuelles et correctes seraient

immédiatement accessibles. Un échange automatique de données contribuerait de plus à améliorer la qualité de ces dernières.

3.2 Risques

L'introduction d'un échange automatique d'adresses requerrait l'utilisation d'un identificateur, élément indispensable pour comparer les fichiers d'adresses de manière fiable. Le seul identificateur disponible actuellement est le numéro AVS (art. 50c LAVS). Il devrait être intégré aux fichiers d'adresse avec d'autres caractéristiques. L'utilisation du numéro AVS est réglée de manière restrictive dans la loi, pour des raisons de protection des droits de la personnalité, et réservé en principe, sur le plan fédéral, aux assurances sociales et à certains services et institutions qui sont chargés de l'exécution du droit cantonal, et ce uniquement dans l'accomplissement de leurs tâches légales. En outre, le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis (art. 50e, al. 1, LAVS).

L'utilisation du numéro AVS pour comparer des adresses créerait les conditions d'une mise en relation de données personnelles, tirées de banques de données qui concernent les domaines de l'existence les plus divers. L'association indésirable voire interdite de banques de données peut mener à de graves violations des droits de la personnalité: la possibilité d'effectuer des recherches transversales donne accès à la totalité des informations administratives concernant un individu donné, ce dernier devenant ainsi un citoyen transparent. Avec une telle mise en relation, les personnes concernées ne seraient du reste plus en mesure de savoir quels traitements sont effectivement réalisés avec leurs données. Le numéro AVS n'est certes pas un élément indispensable pour effectuer des recherches transversales, celles-ci pouvant également être faites sur la base d'autres données personnelles telles que le nom, l'adresse et la date de naissance. Néanmoins, l'utilisation élargie du numéro AVS en tant que numéro universel a fait l'objet à maintes reprises de mises en garde de la part du PFPDT au vu de ces risques.

Une utilisation non contrôlée des données crée aussi des risques pour la sécurité des personnes qui, pour diverses raisons (risque de mesures de rétorsion p. ex.), ne souhaitent pas que leur adresse soit connue.

3.3 **Limites**

Les adresses sont des données personnelles. Leur traitement par des particuliers et par les autorités fédérales est réglé dans la loi fédérale sur la protection des données. Leur traitement par des autorités cantonales et communales est régi par les lois cantonales sur la protection des données. Les principes de la finalité du traitement et de la proportionnalité sont d'une importance particulière. Il s'agit de principes généraux inscrits à l'art. 4 LPD et dans les lois cantonales. Ils s'appliquent tant aux particuliers qu'aux autorités fédérales, cantonales et communales.

Selon le principe de la finalité du traitement, les données personnelles ne peuvent être traitées que dans le but qui est indiqué lors de la collecte, qui ressort des circonstances ou qui est prévu par une loi. Il serait donc nécessaire de créer une base légale pour l'échange automatique d'adresses.

Quant au principe de proportionnalité, il implique que le traitement doit être approprié et nécessaire pour atteindre le but visé. De plus, le rapport entre le but du traitement et ses conséquences pour la personne concernée doit être raisonnable.

4 **Echange de données entre les services des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données**

4.1 **Finalités des bases de données des services des habitants, de la Poste et d'autres détenteurs de données**

Selon la loi sur l'harmonisation de registres, une personne ne peut avoir qu'une seule commune d'établissement et donc une seule adresse de domicile principal en Suisse. Par contre, sauf exceptions pour certaines catégories d'étrangers, elle peut avoir, en cas de séjour dans d'autres communes, plusieurs domiciliations secondaires (art. 3 let. b et c LHR). Il arrive aussi qu'une personne n'ait qu'un domicile secondaire en Suisse, lorsqu'elle a son domicile principal à l'étranger; c'est par exemple le cas de certains frontaliers qui séjournent durant la semaine en Suisse.

En ce qui concerne les envois postaux, chaque personne peut définir librement à quelle adresse elle souhaite les recevoir, de manière momentanée ou plus durable. Elle peut aussi désigner plusieurs adresses postales.

Les services des habitants ont notamment pour mission d'enregistrer les personnes qui résident ou viennent résider sur leur territoire communal, les départs de ces habitants, ainsi que les mutations qu'ils connaissent au cours de leur résidence dans la commune (par ex. un déménagement). Ils sont ainsi en mesure de fournir des données personnelles à d'autres administrations publiques qui en ont besoin pour accomplir leurs propres procédures admi-

nistratives, par exemple pour les besoins du fisc ou pour dresser la liste des ayants droit lors de votations ou d'élections. Les services des habitants cherchent donc en permanence à identifier et enregistrer de la manière la plus complète possible les personnes qui résident sur le territoire communal, que ce soit à titre d'établissement ou de séjour dans la commune, selon les définitions données dans la loi sur l'harmonisation de registres (art. 3 LHR). Pour ce faire, les services des habitants tiennent aujourd'hui deux types d'adresse dans leurs registres (art. 6 let. g LHR):

- l'adresse de domicile principal ou secondaire, qui doit permettre d'identifier de manière univoque le bâtiment dans lequel vit une personne qui est annoncée comme établie ou en séjour dans la commune. Cette adresse est généralement composée d'un nom de rue, d'un numéro de maison, d'un numéro postal d'acheminement et d'une localité;
- l'adresse postale, qui correspond à l'adresse à laquelle la personne annoncée dans la commune souhaite recevoir le courrier des autorités. Très souvent, il s'agit de l'adresse postale du bâtiment dans lequel la personne habite (adresse de domicile), mais ce n'est pas obligatoirement le cas. Il peut s'agir d'une autre adresse de bâtiment (déviation durable du courrier), d'une case postale ou de l'adresse d'une personne suppléante (en cas de curatelle ou de prise en charge par une autre personne, voire par une organisation ou un service administratif). L'adresse postale peut être en Suisse mais aussi à l'étranger.

Les données d'adresse sont transmises de manière directe par les personnes elles-mêmes. La loi sur l'harmonisation de registres a introduit un devoir d'annonce (art. 11 LHR) : après un déménagement, les personnes ont un délai de 14 jours pour s'annoncer au service du contrôle des habitants de leur commune.

La Poste, de son côté, cherche à savoir en permanence et de la manière la plus précise possible où atteindre de manière fiable une personne pour lui distribuer des envois postaux. A cette fin, elle dispose d'un registre centralisé des adresses de distribution postales. Que l'adresse postale indiquée corresponde à un lieu de domicile officiel, à un point de simple réception du courrier ou à quelque chose d'autre par rapport à la personne visée est finalement totalement secondaire: l'essentiel est que l'envoi postal puisse être distribué, de manière efficiente et précise, à la personne concernée.

Les fichiers de données des autres détenteurs de données publics sont fonction de leurs tâches légales. Il n'existe que peu d'entre eux dans lesquels des adresses ne sont pas enregistrées. Nombre d'autorités seraient donc intéressées par un accès à des adresses actualisées (voir plus haut, ch. 3.1). Dans le registre de l'état civil (Infostar), le domicile de la personne est enregistré au moment de l'événement inscrit à l'état civil (par ex. le mariage), mais il

n'est plus mis à jour. De manière générale, l'exactitude des adresses est plus grande là où elles sont le plus souvent utilisées. Par exemple, celles des services des impôts sont plus à jour que celles du registre foncier.

4.2 Utilité de l'échange systématique d'adresses

4.2.1 Pour les services des habitants

Pour les services des habitants, la livraison de données en provenance de la Poste reviendrait à recevoir à intervalles réguliers une liste de nom, prénom et adresse correspondant à autant de points de distribution des envois postaux. Ces données devraient ensuite être confrontées, une à une, aux informations contenues dans le registre des habitants afin de détecter d'éventuelles différences. Pour faciliter l'appariement, il serait souhaitable que la Poste soit également en mesure de livrer un identificateur de personne (numéro AVS), ce qui ferait d'elle un utilisateur systématique de cet identificateur. Une fois les différences mises en évidence, le service du contrôle des habitants de chaque commune serait encore contraint, pour remplir sa mission, de rechercher si ces adresses correspondent à une personne qui est établie ou en séjour dans la commune et qui s'est donc déjà annoncée. Et si ce n'est pas le cas (aucun enregistrement trouvé), il devrait alors essayer de contacter la personne pour éclaircir sa situation, c'est-à-dire savoir s'il s'agit d'une personne qui n'a pas accompli son devoir d'annonce ou s'il ne s'agit que d'une adresse de distribution postale.

Dans les communes relativement grandes, le traitement de listes de ce genre, même avec un identificateur de personne pour faciliter les appariements, constituerait vite un travail fastidieux, pour un résultat probablement bien maigre. Peu de personnes ne remplissent pas leur devoir d'annonce (art. 11 LHR), d'autant que dans certains cantons, les bailleurs et gérants d'immeuble ont l'obligation de signaler les déménagements de leurs locataires aux communes. Les expériences faites par l'Office fédéral de la statistique avec les adresses détenues par les services des habitants (réalisation d'enquêtes par sondage auprès de la population) démontrent en effet que les données de ces services sont de très bonne actualité et complets.

L'Association suisse des services des habitants confirme les indications de l'Office fédéral de la statistique: les listes d'adresses des quelque 2 350 services des habitants sont les plus actuelles et les plus complètes. Un échange automatique avec d'autres détenteurs de données, comme la Poste, n'améliorerait pas significativement leurs fichiers.

4.2.2 Pour la Poste

Pour la Poste, la livraison à intervalles réguliers de données en provenance de toutes les communes de la Suisse reviendrait à recevoir des listes de nom, prénom et adresse correspondant à toutes les adresses de domicile et postales détenues par les services des habitants. A partir de telles listes, la Poste serait elle aussi contrainte d'apparier ces informations avec ses propres données adresses, afin de détecter d'éventuels nouveaux points de distribution postale ou des changements d'adresse. Dans ce cas aussi, la présence d'un identificateur de personne (numéro AVS) faciliterait les opérations. Selon les arguments avancés par la Poste dans les discussions autour de l'initiative parlementaire 11.488 (Germann), les données des communes permettraient à la Poste de doter ses machines de tri d'adresses actualisées en permanence. Selon les chiffres avancés par la Poste, plus de 60 millions de lettres n'ont pas pu être distribuées en 2010, faute d'adresses suffisamment précises. En 2012, il y en a eu encore environ 34 millions. Les raisons avancées par la Poste pour ce recul sont une meilleure méthode de relevé, la diminution générale du nombre de lettres et de journaux, l'extension des prestations en matière d'adresse, visant à améliorer la distribution, et l'instauration d'un repérage par machine des envois non distribuables.

La loi ne contraint pas la Poste à déterminer les destinataires des envois mal adressés ou aux adresses incomplètes. Sa politique commerciale est cependant de satisfaire au mieux ses clients. Selon les conditions générales «Prestations du service postal» pour les clients privés de la Poste (édition d'avril 2014; CG), les envois sont considérés comme non distribuables lorsque le destinataire est introuvable (ch. 2.4.1 CG). La Poste utilise ses fichiers d'adresses pour trouver les destinataires. Un échange avec les registres des habitants pourrait améliorer la qualité de cette banque de données, permettant de distribuer les plis à la bonne adresse et évitant des erreurs de distribution ou des plis renvoyés. La Poste pourrait accomplir ses prestations de manière plus efficace. L'importance des données d'adresses et de la distribution physique du courrier continuerait cependant de diminuer, du fait de l'essor de la transmission électronique de messages.

Avec un échange systématique, la Poste disposerait en permanence de la base de données la plus complète qui soit, en terme de couverture en tout cas, sur la population résidente de la Suisse. Ce potentiel d'information constituerait un atout supplémentaire dans le domaine du marketing direct et de la gestion d'adresses, deux activités que la Poste a fortement développées au cours des dernières décennies.

4.2.3 Pour l'Office fédéral de la statistique et d'autres détenteurs de données publics

Les services des habitants livrent déjà des données à l'Office fédéral de la statistique (art. 14, al. 1, LHR). Ces données sont utilisées par celui-ci dans le cadre des relevés trimestriels effectués pour produire les statistiques de la population. La complétude et l'actualité des données reçues influencent évidemment directement la qualité des statistiques produites. Dans ce sens, un échange systématique d'adresses entre les services des habitants et la Poste peut présenter un potentiel d'amélioration. Ce potentiel semble cependant minime au regard du très haut niveau de qualité déjà atteint par les registres des habitants. L'accès aux données d'adresse des services des habitants serait intéressant pour d'autres autorités, car ce sont les données les plus exactes.

4.2.4 Pour le public

Le public tirerait profit d'une meilleure qualité de la banque de données de la Poste. Il est dans l'intérêt public, sur les plans macro- et micro-économique, d'éviter les envois non distribuables, les erreurs de distribution et les renvois. Le bon fonctionnement de la Poste est un avantage concurrentiel pour la Suisse. De ce point de vue, la livraison à la Poste des adresses saisies dans les registres des habitants est un aspect positif.

4.3 Frais de mise en place et d'exploitation

Les coûts de mise en place et d'exploitation du dispositif qui permettrait de réaliser un échange systématique de données adresses entre les services des habitants et la Poste ne peuvent pour le moment qu'être estimés. L'infrastructure nécessaire à un tel échange existe déjà au niveau des cantons et des communes. Avec la mise en place du nouveau système de recensement fédéral de la population dès 2010, les communes et les cantons disposent tous, sans exception, des logiciels, du savoir-faire et du canal de transmission (sedex, plate-forme d'échange de données sécurisée de la Confédération) requis pour échanger des données avec un partenaire extérieur comme la Poste. Il suffirait de connecter cette dernière à la plateforme sedex.

Le contenu et le format des données échangées entre les services des habitants et la Poste devraient être définis de manière précise. Cet échange n'est pas décrit aujourd'hui dans les standards de l'association eCH et il s'agirait donc de concevoir cette norme et de la faire avaliser par les participants à l'échange, ce qui entraînerait des frais estimés à 20'000 francs environ. Ensuite, il s'agirait d'adapter les logiciels des communes pour les rendre aptes à traiter ces messages standardisés (en émission et en réception). Cette

adaptation pourrait entraîner des coûts de plusieurs dizaines de milliers de francs.

Au total, les coûts d'investissements du côté des communes et des cantons devraient se situer entre 100'000 et 200'000 francs.

Au niveau de l'exploitation, les coûts du transport des messages via la plateforme sedex peuvent être estimés entre 10'000 et 20'000 francs par année. A cela s'ajoutent les coûts de préparation et d'émission des fichiers qui seraient minimales et surtout les coûts de traitement des informations reçues.

Les temps de traitement au niveau des services des habitants sont difficiles à estimer. On peut toutefois faire le calcul suivant. Partant de l'hypothèse que sur un total de population de quelque 8 millions d'habitants, la part qui devrait être vérifiée par les services des habitants, sur la base des données fournies par la Poste, serait en moyenne, cumulée sur un mois, de 0,2% de la population (soit 16'000 cas) et en estimant entre 15 et 20 minutes le temps moyen mis à traiter ces cas (il s'agit d'identifier si la personne en question est vraiment résidente dans la commune ou non), les temps de traitement globaux se situeraient aux alentours de 4'000 à 5'300 heures, soit des coûts estimés entre 180'000 et 240'000 francs par mois pour toutes les communes. Il en résulterait des coûts de traitement évalués entre 2 et 2,9 millions de francs par année, pour l'ensemble des communes.

La Poste estime à environ 40 000 francs (env. 30 jours à 1 200 francs) le coût interne de l'instauration d'un échange de données avec les registres des habitants: il s'agirait d'adapter techniquement la liaison avec sedex. Elle escompte en outre des frais de fonctionnement de 1 000 francs par an. Selon ses indications, le processus d'assurance qualité du cycle de mutation est déjà en place, si bien que les coûts supplémentaires seraient minimales.

4.4 Problématiques d'un échange d'adresses entre les services des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données

En plus des risques généraux dont on a parlé plus haut (voir ch. 3.2), il convient de tenir compte d'une série de problématiques.

Tout traitement de données personnelles doit être conforme au principe de la proportionnalité. Le but d'un échange automatique de données entre les services des habitants et la Poste serait, en ce qui concerne la Poste, de réduire le nombre d'envois non distribuables. Si une personne a une adresse de domicile et une adresse postale, seule la communication de l'adresse postale est nécessaire pour atteindre ce but. Pour des raisons d'efficacité, le numéro AVS devrait servir d'identificateur pour les transmissions de données. La Poste devrait l'enregistrer dans ses systèmes, avec d'autres caractéristiques, bien qu'elle n'ait besoin que du nom, du prénom et de l'adresse pour la distribution du courrier. Voilà qui pose problème du point de vue de

la proportionnalité. De plus, la Poste est tenue d'échanger ses données d'adresses avec les prestataires assurant la distribution à domicile (art. 22, al. 1, de l'ordonnance sur la poste). Le risque existe qu'elle transmette les numéros AVS à d'autres distributeurs, sur la base de contrats ou d'engagements. Si le numéro AVS est utilisé de façon généralisée, les risques d'abus augmentent.

Un échange automatique d'adresses avec la Poste, lié à l'obligation de transmettre les données à des tiers, pourrait causer des risques particuliers pour diverses catégories de personnes, par exemple celles qui ont bloqué la communication de leur adresse pour des raisons de sécurité, comme les membres de certaines autorités, des victimes d'actes de violence ou des Suisses de l'étranger domiciliés dans des pays où les enlèvements et le chantage sont courants ou bien où la double nationalité n'est pas autorisée.

Par ailleurs, certaines personnes portent officiellement des noms différents vis-à-vis d'autorités suisses et étrangères selon le droit du nom ou le droit d'état civil appliqué. Un échange automatique d'adresses pourrait ainsi représenter un risque important de malentendu (personne « n'existant » pas pour une autorité p. ex.), sauf si un identificateur de personne (numéro AVS) est utilisé systématiquement, avec les problèmes que cela implique.

Enfin, des exemples récents comme le service offert par itonex AG sur le site www.moneyhouse.ch qui fait actuellement l'objet d'une procédure d'éclaircissement des faits devant le PFPDT (voir recommandation du PFPDT du 15 novembre 2012) ou encore la surveillance exercée par l'agence américaine de sécurité nationale NSA montrent l'intérêt toujours croissant que suscite l'accès à des données personnelles par des tiers dont les visées sont le plus souvent divergentes ou incompatibles avec celles initialement prévues lors de leur collecte. Ceci conduit à une perte de contrôle sur l'utilisation qui en est faite, ainsi qu'à une perte de maîtrise de la personne concernée sur ses propres données.

4.5 Appréciation d'ensemble

Les inconvénients d'un échange automatique d'adresses entre les services des habitants et la Poste l'emportent. L'utilité possible d'une telle mesure – l'amélioration de la distribution postale – est insignifiante par rapport aux risques de violation des droits de la personnalité, d'autant plus que l'importance de la distribution du courrier diminue au profit des échanges informatiques. De plus, la Poste en viendrait à posséder la seule banque des adresses complète et actuelle de la Suisse, ce qui lui donnerait un avantage concurrentiel inadmissible. Les services des habitants et les autres autorités n'auraient, eux, guère de bénéfices à tirer de l'échange d'adresses. Il est donc indiqué de ne pas donner suite à cette proposition. La constitution d'un fichier d'adresses suisse à jour ne devrait pas être entre les mains d'un organisme qui – tel la Poste – poursuit des buts économiques.

5 Utilité d'une banque de données des personnes et des adresses pour les pouvoirs publics

5.1 Problématique

Les services des habitants disposent des adresses qui sont qualitativement les plus fiables et les mieux mises à jour. Mettre ces adresses à disposition pourrait rendre des services éminents dans la sphère publique. Toutes les procédures administratives concernant des personnes passent inmanquablement, à un moment ou à un autre, par une phase d'identification probante de la personne concernée et de son domicile. Au niveau communal, cette information est disponible grâce au travail en continu des services des habitants; au niveau cantonal, un service de ce genre est aujourd'hui disponible dans la plupart des cantons grâce à la mise en place, au cours des dernières années, de plateformes cantonales collectant en permanence les données des registres des habitants des communes.

Au niveau fédéral et intercantonal, ces possibilités n'existent pas aujourd'hui. Les administrations nationales, mais aussi les administrations cantonales et communales, sont donc contraintes, soit de renoncer à mettre à jour leurs informations sur les personnes faute de moyens adéquats, soit de rechercher les informations au cas par cas au niveau des (autres) cantons et des communes, ce qui suppose qu'elles sachent où chercher, ce qui n'est pas toujours établi. Il en résulte des difficultés très grandes dans le traitement administratif de certaines affaires et même des interruptions de procédures qui débouchent sur des situations inéquitables. Les caisses-maladie ou les offices des poursuites sont par exemple confrontés à des recherches fastidieuses pour régler des contentieux lorsque la domiciliation des personnes concernées a changé. Les administrations militaires sont démunies pour poursuivre des débiteurs qui déménagent d'un canton à un autre, ou qui partent à l'étranger et reviennent s'établir en Suisse mais dans un autre canton. Les montants en souffrance atteignent des millions de francs. Indirectement, la possibilité pour les organes publics d'adresser leurs courriers à la bonne personne et à la bonne adresse faciliterait aussi la tâche de la Poste. Pour ces raisons, le groupe de travail institué pour examiner le postulat a étudié diverses mesures visant à améliorer la fiabilité des échanges d'adresses pour les autorités, tout en respectant la protection des données.

5.2 Généralisation du devoir de renseigner

Selon l'article 12 de loi sur l'harmonisation de registres, les cantons édictent les dispositions nécessaires afin que certains tiers soient tenus de fournir gratuitement des renseignements relatifs à des personnes lorsque celles-ci ne s'acquittent pas de leur obligation d'annonce auprès des services des habitants des communes. Ces dispositions concernent les employeurs pour leurs employés; les bailleurs et gérants d'immeuble, pour les locataires qui habi-

Les citoyens ne seraient plus obligés d'annoncer leurs changements d'adresse à plusieurs services. En outre, cela permettrait de garantir l'exactitude des adresses, ce qui correspond à un des grands principes de la protection des données (art. 5 LPD). Il faut mentionner à cet égard le projet prioritaire de la Stratégie suisse de cyberadministration «A1.12 – Annonce d'arrivée dans une commune/de départ d'une commune, de changement d'adresse» (eDéménagementCH). Ce projet vise à permettre de signaler ses changements d'adresse en ligne; le choix des services destinataires de l'information serait alors libre.

Une solution étatique offrirait par ailleurs de meilleures garanties par rapport aux risques évoqués plus haut, notamment en ce qui concerne la protection des données. Les échanges de données adresses devraient être soumis à des conditions précises définies dans la loi et être soumis à la surveillance du PFPDT et des préposés cantonaux et communaux. Une telle solution pourrait être basée sur les plateformes cantonales ou sur une plateforme nationale.

5.3.2 Solution basée sur les plateformes cantonales

Quasi tous les cantons disposent aujourd'hui d'une plateforme cantonale d'information sur les personnes (plateforme des systèmes des registres communaux GERES ou autre solution), basée sur des données transmises de manière continue par les services des habitants de leurs communes. Il serait donc techniquement relativement facile de construire, sur la base de ces plateformes cantonales, une application nationale permettant un échange d'adresses.

5.3.3 Solutions basées sur une plateforme nationale

On peut aussi envisager des solutions reposant sur une plateforme nationale. Une première possibilité serait d'utiliser la banque de données de l'Office fédéral de la statistique servant à la statistique de la population. Chaque trimestre, les registres des habitants des cantons et des communes ont le mandat de livrer leurs données à l'Office fédéral de la statistique. Introduit à fin 2010, ce système fonctionne aujourd'hui de manière régulière. On pourrait donc imaginer que les données servant aujourd'hui à la production des statistiques de la population soient réutilisées pour offrir des services dans le domaine de la recherche d'adresse.

Une deuxième possibilité serait de créer un répertoire central des personnes au plan fédéral. Les données essentielles (nom, prénom, date de naissance, etc.) seraient tirées des registres nationaux des personnes, c'est-à-dire du système d'information central sur la migration (SYMIC), du registre électronique de l'état civil (Infostar), du système d'information Ordipro du

DFAE et du système d'information Administration en réseau des Suisses de l'étranger (Vera). Les registres des habitants fourniraient les données manquantes, telles que l'adresse de domicile. Les données seraient mises à jour automatiquement dans le cadre des systèmes d'annonce existants.

Une troisième solution serait l'extension de la banque de données UPI. UPI (« Unique Person Identification ») est la base de données d'identification administrative de personnes physiques mise en place par la Centrale de Compensation dans le contexte de la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation de registres. Ses fonctions principales sont l'attribution et la gestion subséquente du numéro AVS, ainsi que l'association de celui-ci avec les attributs officiels d'identité de la personne détentrice (nom officiel, nom de célibataire, prénoms officiels, date de naissance, sexe, nationalité, pays et lieu de naissance, nom et prénom du père et de la mère). UPI a pour buts d'attribuer à toute personne physique qui s'y trouve référencée un numéro AVS unique et de mettre cette identité administrative officielle et univoque à la disposition d'un large cercle d'ayants droit. Hormis les organes d'application des assurances sociales fédérales du 1^{er} pilier, les registres fédéraux de l'état civil (Infostar) et des migrations (SYMIC) constituent les principales sources de données alimentant UPI. Les registres fédéraux des diplomates (Ordipro) et des Suisses de l'étranger (Vera), les registres cantonaux et communaux des habitants, les caisses maladie et les autres utilisateurs systématiques du numéro AVS en sont les sources secondaires. On compte notamment parmi ces derniers les caisses d'allocations familiales, les établissements de formation, les institutions de prévoyance LPP, les administrations fiscales ainsi que de nombreuses autres administrations cantonales.

D'un point de vue technique, le système UPI est apte à intégrer sans difficulté particulière la gestion d'une ou plusieurs adresses pour toute personne physique référencée dans le registre UPI.

6 Conclusions

L'échange de données automatique entre les registres des habitants et la Poste ne contribuerait pas fondamentalement à améliorer la qualité des adresses. Les inconvénients l'emporteraient, si bien qu'il ne faut pas poursuivre cette idée. Par contre, il serait possible d'améliorer la qualité des fichiers d'adresses si tous les cantons édictaient des dispositions sur l'obligation d'annoncer, comme le prévoit l'art. 12 de la loi sur l'harmonisation de registres.

La création d'une banque de données centrale des adresses serait en outre très utile pour les administrations de la Confédération, des cantons et des communes. Elles ont besoin pour pratiquement toutes leurs activités d'une identification univoque des personnes concernées et de l'indication de leur domicile. Ces données sont disponibles au plan communal et cantonal, mais

non au plan intercantonal ou fédéral. Cela complique de nombreux processus administratifs.

Pour le Conseil fédéral, les options suivantes se dessinent pour réaliser une banque de données centrale des adresses en faveur de l'administration publique:

1. une application informatique nationale basée sur les plateformes cantonales;
2. une application informatique nationale basée sur une plateforme de la Confédération (utilisation de la banque de données employée par l'Office fédéral de la statistique pour la statistique de la population, création d'un répertoire national des personnes, extension de la banque de données UPI).

Le Conseil fédéral étudiera de manière approfondie les avantages et les inconvénients de ces options et notamment leur faisabilité, leur compatibilité avec la protection des données, leur coût et leurs conséquences.

