



23.039

## Message concernant la loi sur le service des adresses

du 10 mai 2023

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi sur le service des adresses, en vous proposant de l'adopter.

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

10 mai 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

*La loi sur le service des adresses crée les bases légales requises pour mettre en place et exploiter un service national des adresses. Elle prévoit que les services administratifs de la Confédération, des cantons et des communes, de même que les tiers chargés d'exécuter des tâches légales aient accès à l'adresse de domicile déclarée de toute personne physique habitant en Suisse. Cet accès constituera un service de base de l'administration numérique, simplifiera les processus administratifs et permettra aux autorités de remplir leurs tâches plus efficacement.*

### Contexte

*Les autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les organisations et les personnes morales relevant du droit public ou privé qui n'appartiennent pas aux administrations fédérale, cantonales ou communales, mais sont chargées d'exécuter certaines tâches administratives (tiers mandatés), ont besoin, pour s'acquitter de leurs tâches légales, de pouvoir identifier sans équivoque des personnes physiques et de connaître leur lieu de domicile. Dans nombre de procédures administratives, le domicile d'une personne détermine de plus l'autorité compétente. Les adresses des personnes domiciliées en Suisse constituent dès lors d'importantes données de référence pour la plupart des autorités. Or il n'existe actuellement aucun service de base qui permettrait aux unités administratives et aux tiers mandatés de rechercher dans toute la Suisse les adresses dont ils ont besoin. Cette situation engendre une charge de travail et des frais considérables, tant du côté des services demandeurs que des autorités appelées à fournir des informations.*

### Contenu du projet

*Le présent projet de loi vise à simplifier les processus de travail des pouvoirs publics en facilitant l'accès aux informations requises. Il définit en particulier l'autorité compétente pour mettre à disposition et exploiter le système d'information, les données qu'il contient, les sources dont elles proviennent, les titulaires d'une autorisation d'accès aux données et les conditions d'accès. Par souci de transparence, il précise l'application de la protection des données et régit le financement du service national des adresses.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Contexte</b>	<b>5</b>
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Modèles examinés et solution choisie	6
1.3 Utilisation et utilité du SNA	7
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	11
1.5 Classement d’interventions parlementaires	12
<b>2 Procédure préliminaire, consultation comprise</b>	<b>12</b>
2.1 Projet mis en consultation	13
2.1.1 Généralités	13
2.1.2 Résumé des résultats	13
2.2 Examens complémentaires et modification de l’ap-LSAdr	14
<b>3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen</b>	<b>15</b>
<b>4 Présentation du projet</b>	<b>15</b>
4.1 Réglementation proposée	15
4.2 Éléments clés du SNA	16
4.2.1 Notions de base et leur définition	16
4.2.2 Recherches possibles	17
4.2.3 Données, sources de données et qualité des données	17
4.2.4 Cercle d’utilisateurs et autorisations d’accès	21
4.3 Adéquation des moyens requis	22
4.4 Mise en œuvre	23
4.5 Coordination avec d’autres actes	23
<b>5 Commentaire des dispositions</b>	<b>24</b>
<b>6 Conséquences</b>	<b>41</b>
6.1 Conséquences pour la Confédération	41
6.1.1 Conséquences financières	41
6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel	43
6.1.3 Besoin total de ressources financières et en personnel	44
6.1.4 L’administration fédérale en tant qu’utilisatrice du SNA	47
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	47
6.2.1 Conséquences pour les cantons	47
6.2.2 Conséquences pour les communes	48
6.2.3 Conséquences pour les tiers mandatés	48
6.3 Conséquences économiques	49
6.4 Conséquences sociales	49

6.5	Conséquences environnementales	49
6.6	Autres conséquences	50
6.6.1	Conséquences informatiques pour les cantons, les communes et les tiers titulaires d'une autorisation d'accès	50
6.6.2	Entreprises semi-publiques	51
6.6.3	Autres entreprises actives dans la recherche d'adresses	51
<b>7</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>51</b>
7.1	Constitutionnalité	51
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	52
7.3	Forme de l'acte à adopter	52
7.4	Frein aux dépenses	52
7.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	52
7.6	Conformité à la loi sur les subventions	53
7.7	Délégation de compétences législatives	53
7.8	Protection des données	53
7.8.1	Remarques générales	53
7.8.2	Adresses (caractéristiques des données)	54
7.8.3	But du système d'information	54
7.8.4	Droit d'accès de la personne concernée	54
7.8.5	Exactitude des données	54
7.8.6	Responsabilité	55
7.8.7	Conservation et destruction des données	55
<b>8</b>	<b>Perspectives</b>	<b>55</b>
<b>Annexes:</b>		
1	Motifs de modification des données	57
2	Évaluation de l'utilité du SNA	59
3	Utilisateurs potentiels du SNA	61
<b>Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques</b>		
<b>(Loi sur le service des adresses, LSAdr) (Projet)</b>		<b>FF 2023 1371</b>

---

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Pour s'acquitter de leurs tâches légales, les autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les organisations et les personnes morales relevant du droit public ou privé qui n'appartiennent pas aux administrations fédérale, cantonales ou communales, mais sont chargées, par mandat légal, d'exécuter certaines tâches administratives (tiers mandatés), ont besoin de pouvoir identifier sans équivoque des personnes physiques et de connaître leur lieu de domicile. Dans nombre de procédures administratives, le domicile d'une personne détermine de plus l'autorité compétente. Les adresses des personnes domiciliées en Suisse représentent dès lors d'importantes données de référence pour la plupart des autorités.

Actuellement, les unités administratives ne disposent pas toujours de l'adresse la plus récente du domicile des personnes physiques. La maîtrise de ces données relève des communes, dont les services des habitants détiennent les adresses actuelles de toutes les personnes qui leur ont été annoncées. Au niveau cantonal, les données des registres communaux des habitants sont le plus souvent réunies sur des plateformes, que les autorités cantonales peuvent consulter. Les services administratifs d'un même canton échangent de plus en plus ces données entre eux, évitant ainsi aux habitants de devoir s'acquitter à de multiples reprises de leur obligation d'informer ou de communiquer (principe *once-only*).

Il n'est en revanche pas encore possible de transmettre d'un canton à l'autre les données concernant le domicile et l'adresse d'une personne ou d'établir, à l'échelle de la Suisse, le lieu où une personne est annoncée actuellement ou l'était à un moment précis. Il en résulte des problèmes et des retards dans de nombreux processus administratifs.

Pour s'acquitter de leur tâche, les services administratifs et les tiers mandatés (cf. ch. 4.2.4) ont besoin ou sont tenus de par la loi de contacter des personnes par écrit. Faute d'outil approprié, de nombreuses autorités sont dans l'impossibilité de mettre à jour les données personnelles qu'elles possèdent. Elles font donc régulièrement face à des retours de courrier qui peuvent coûter cher. Dans la mesure où des droits, des devoirs et des compétences sont liés au domicile d'une personne, ces autorités doivent mener des recherches auprès d'autres cantons et communes, recherches qui s'avèrent particulièrement longues et onéreuses lorsqu'aucun indice ne permet d'identifier le service susceptible de détenir l'information souhaitée.

Cette situation cause des difficultés non seulement aux organes fédéraux et aux tiers mandatés, qui n'ont pas accès aux registres des habitants, mais aussi aux cantons, lorsque des personnes déménagent souvent d'un canton à l'autre ou reviennent en Suisse après avoir vécu à l'étranger, mais élisent domicile dans un autre canton. Lorsqu'il est impossible de retrouver quelqu'un sans engager des moyens disproportionnés, il peut par exemple arriver que des créances demeurent impayées, les délais

de prescription étant échu, et que des créanciers soient obligés de renoncer à récupérer leur dû.

Les listes d'adresses gérées par des entreprises privées (p. ex. local.ch de Swisscom) sont le seul outil dont les unités administratives disposent aujourd'hui. Les entrées dans ces listes publiques ne coïncident cependant pas nécessairement avec celles des registres des habitants et n'englobent pas toutes les personnes annoncées en Suisse. Une autre solution consiste pour les autorités à adresser une demande à toutes les communes où la personne recherchée pourrait s'être annoncée. Ce travail génère cependant un coût non négligeable tant pour l'autorité qui recherche une information que pour les services communaux des habitants qui lui répondent. La dernière option envisageable consiste à confier la recherche à une entreprise privée, mais cette prestation est payante et le succès est loin d'être garanti. La Poste, par exemple, propose ce genre de prestation.

Le service national des adresses (SNA) que la nouvelle loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service des adresses, LSAdr) prévoit comblerait les lacunes identifiées, car il permettrait aux autorités et aux tiers mandatés de rechercher dans tout le pays les adresses des personnes annoncées en Suisse et de les vérifier. Il apporterait un avantage manifeste et simplifierait le travail des autorités. Il faciliterait et accélérerait l'exécution de tâches légales. Dans le même temps, il accroîtrait la qualité des adresses qui figurent dans les systèmes actuels des pouvoirs publics, améliorant ainsi l'exécution de certaines tâches spécialisées. Lorsqu'une correspondance par écrit s'impose, ce nouveau service réduirait de plus les coûts en évitant d'inutiles retours de courrier (cf. ch. 1.3).

## 1.2 Modèles examinés et solution choisie

Le projet de loi présenté ici fait suite au traitement de deux interventions parlementaires (initiative parlementaire Germann du 29 septembre 2011<sup>1</sup> et postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 16 août 2012<sup>2</sup>). Dans son rapport du 12 novembre 2014 sur l'échange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données en exécution du postulat 12.3661 de la Commission des institutions politiques du Conseil national<sup>3</sup>, le Conseil fédéral a conclu qu'une banque centrale d'adresses serait d'une grande utilité pour les pouvoirs publics. Un groupe de travail placé sous la conduite du Département fédéral de justice et police (DFJP) a examiné différentes solutions, qu'il a décrites dans son rapport avant de formuler une proposition. Le rapport d'experts présenté par le DFJP recommandait de mettre au point une solution basée sur les données dont l'Office fédéral de la statistique (OFS) se sert déjà pour réaliser le recensement de la population fondé sur les registres (ci-après «données de l'harmonisation des registres») et de la concevoir de telle sorte qu'il soit possible de la développer au niveau cantonal afin d'accroître l'actualité des données. Le 12 avril 2017, le Conseil fédéral a ensuite

1 11.488 «Adaptation de la loi sur l'harmonisation de registres».

2 12.3661 «Échange de données personnelles entre les registres des habitants, la Poste et d'autres détenteurs de données».

3 [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 12.3661 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

chargé le DFJP de préparer un projet de loi créant les bases légales d'un SNA en vue de le mettre en consultation.

Élaboré par l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'avant-projet de la nouvelle loi (ap-LSAdr) désignait l'OFS comme autorité compétente pour mettre en place et exploiter le SNA. Par décision du 14 août 2019, le Conseil fédéral a transmis la responsabilité du projet au Département fédéral de l'intérieur (DFI). Celui-ci (OFS) a été chargé de la procédure de consultation relative à l'ap-LSAdr (cf. ch. 2.1). Compte tenu des résultats de la consultation et d'investigations complémentaires menées par l'OFS conformément à la décision du Conseil fédéral du 11 décembre 2020 (cf. ch. 2.2), la LSAdr part de l'hypothèse que dès la mise en service du SNA, le système d'information dédié mettra à disposition des données actualisées au jour près.

La transmission nécessaire à cette fin des données les plus récentes des registres des habitants est en effet possible du point de vue technique. À l'heure actuelle, deux solutions sont à l'inverse considérées comme non applicables, car elles ne bénéficient pas d'un soutien technique suffisant. Il s'agit, d'une part, de la livraison régulière de la totalité de certaines données au SNA à une fréquence supérieure à celle prévue dans la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR)<sup>4</sup> et, d'autre part, de la mise en place du SNA uniquement à titre d'intermédiaire pour la consultation directe de données auprès des registres des habitants des communes (que le SNA dispose ou non de sa propre banque de données).

Comparé à l'approche qui a prévalu jusqu'à présent, le nouveau projet a l'avantage d'offrir aux utilisateurs des données de qualité élevée pour toute la Suisse et, en particulier, des données aussi récentes que possible. Les recherches rétroactives peuvent ainsi être datées au jour près et non plus seulement au trimestre près. Cette possibilité répond au besoin de plusieurs groupes d'utilisateurs et à une préoccupation exprimée au cours de la consultation (cf. ch. 2.1). Pour appliquer cette solution, le SNA a besoin des données issues des registres pertinents afin de mettre à jour les adresses existantes (cf. ch. 4.2.3). Par rapport au projet initial, cette option engendre certes un travail supplémentaire pour la Confédération et les cantons (cf. chap. 6), mais elle accroît de beaucoup l'utilité du SNA.

### 1.3 Utilisation et utilité du SNA

Le SNA vient en aide à tous les titulaires d'une autorisation d'accès qui ont besoin de connaître l'adresse actuelle de personnes physiques pour exécuter leurs tâches légales et qu'ils ne peuvent pas, ou pas toujours, obtenir auprès des registres des habitants. Relevons quelques cas pratiques:

- trouver l'adresse de domicile d'une personne pour lui envoyer des documents dans le cadre d'une procédure administrative (p. ex. informations des autorités, actes, extraits de registres, factures, rappels, mises en poursuite, décisions, convocations);

<sup>4</sup> RS 431.02

- rechercher le domicile d'une personne pour déterminer l'autorité compétente au sein de l'administration afin de pouvoir ouvrir ou reprendre une procédure administrative (p. ex. versement de pensions alimentaires, perception d'écolages extracantonaux, envoi de convocations pour l'audition de témoins, dépôt de réquisitions de poursuite par l'État en tant que créancier, demandes de notification dans l'entraide judiciaire internationale);
- déterminer l'ancien domicile d'une personne pour connaître les autorités compétentes à des périodes spécifiques afin d'assurer le bon déroulement d'une affaire (p. ex. perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir par-delà les frontières cantonales);
- trouver le domicile d'une personne pour déterminer son droit à une prestation de l'État (p. ex. bourse d'études);
- comparer les données du SNA avec celles gérées par un service afin de mettre ces dernières à jour (p. ex. améliorer la qualité des données figurant dans les différents registres de la Confédération ou dans les banques de données des assureurs-maladie et des caisses de compensation).

Les raisons de recourir au SNA varient selon le groupe d'utilisateurs, notamment parce que la Confédération, les cantons et les communes remplissent des tâches très diverses et n'ont pas le même besoin de disposer d'adresses dans toute la Suisse ni dans la même qualité.

Les autorités fédérales ont besoin de connaître les adresses de certaines personnes pour s'acquitter de leurs tâches dans les domaines les plus variés et gèrent dans leurs propres systèmes des adresses fournies sur la base des obligations légales en matière d'annonce et de communication. Toutefois, elles ne sont généralement pas en mesure de consulter les adresses de domicile à l'échelle de la Suisse ni de vérifier la validité de leurs propres données en recourant à un service central. Des interfaces entre les systèmes de la Confédération et les registres cantonaux des habitants n'existent en effet que dans quelques rares domaines. Mentionnons à titre d'exemple la livraison, depuis 2019, de données personnelles provenant des plateformes cantonales au service chargé par la Confédération de percevoir la redevance radio-télévision. Le cas échéant, la Confédération a besoin d'informations personnelles pour des tâches qui concernent en général l'ensemble de la population, elle peut donc avoir besoin des adresses de plus de 8,6 millions de personnes.

Les autorités cantonales peuvent déjà souvent consulter les adresses de personnes domiciliées sur le territoire de leur canton. Pour traiter des cas à caractère intercantonal, elles auraient cependant besoin de consulter les adresses dans toute la Suisse. Il est difficile de chiffrer le nombre de ces cas, la fréquence de recherches particulières et le volume de travail qu'elles représentent. Diverses indications sont néanmoins disponibles: un besoin d'information existe en particulier lorsqu'une personne a déménagé (dans un autre canton, voire un autre pays), alors qu'une procédure administrative est en cours ou doit être rouverte. Relevons en effet que 9 % environ de la popu-

lation change de domicile chaque année<sup>5</sup>, un quart des personnes en question déménageant dans un autre canton ou à l'étranger. En 2020, on a enregistré quelque 155 100 arrivées et départs intercantonaux.

Dans le cadre d'une procédure administrative, des recherches s'imposent alors, en particulier lorsqu'une personne a changé de canton à plusieurs reprises. À quoi s'ajoutent les déménagements internationaux. En 2020, on a dénombré en Suisse 163 200 arrivées depuis l'étranger et 109 400 départs à l'étranger. Du côté des arrivées, environ 25 500 personnes possédaient la nationalité suisse. Les personnes qui rentrent au pays ont en règle générale eu des contacts avec les autorités auparavant, et il arrive que d'anciennes procédures administratives doivent être reprises (concernant les chiffres détaillés, cf. annexe 1, tableau 4).

Les communes sont aujourd'hui les premières sollicitées lorsqu'il s'agit de connaître le domicile et l'adresse d'une personne. La possibilité d'effectuer de telles recherches via le SNA les déchargerait de ce travail. En admettant que les requêtes adressées par d'autres services à une commune concernent en moyenne 10 à 15 % de sa population, les communes suisses traitent chaque année, et souvent manuellement, un million de demandes. Cette estimation repose sur les chiffres concernant l'utilisation du service des adresses de la ville de Zurich. Pour le présent calcul, les chiffres ont été nettement revus à la baisse pour tenir compte des éventuelles différences entre ville et campagne et entre le degré de maturité des plateformes cantonales de données sur les habitants.

Les processus administratifs des communes portent en priorité sur leurs propres habitants, et celles-ci gèrent les données correspondantes dans leurs propres registres. Elles sont néanmoins sans cesse confrontées à des cas qui exigent des investigations par-delà les frontières cantonales. Selon l'analyse de l'OFS et contrairement aux suppositions initiales, une partie des communes (tant petites que grandes) manifestent de l'intérêt pour le SNA.

Le SNA constituerait un bon moyen pour les tiers mandatés aussi de régler les questions liées aux adresses. La prestation permet en effet d'optimiser les processus de correction des données et de réduire les coûts administratifs. Dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins, la branche des caisses-maladie gère les adresses de toute la population et a besoin de données actuelles (conformément à la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, LAMal<sup>6</sup>).

Le SNA apporte un avantage considérable à plus d'un titre:

- réduction du nombre de retours lors de prises de contact par écrit (d'où diminution des frais de port ainsi que de la charge administrative pour traiter les retours et réexpédier les courriers, et gain de temps);
- réduction du temps et des montants investis dans la vérification ou la recherche du domicile ou de l'adresse de personnes (moins d'heure de travail, moins de charge administrative);

<sup>5</sup> Zufferey, Jonathan (2020). Les migrations internes en Suisse: pratiques et impacts. In: OFS, Panorama de la société suisse 2020 Migration – Intégration – Participation, p. 85–96.

<sup>6</sup> RS 832.10

- réduction du nombre de recherches adressées aux services des habitants (demandes non soumises à émoluments dans le domaine de l'entraide administrative);
- réduction des pertes sur débiteurs (moins de factures ne pouvant pas être remises à des personnes introuvables);
- réduction des montants consacrés à la création et à la maintenance d'interfaces et à la gestion de données (possibilité de renoncer à de nouvelles interfaces et mise à jour plus simple des données).

Il est difficile de prévoir à quelle fréquence les futurs utilisateurs solliciteront le SNA. Un modèle de calcul (cf. annexe 2, tableau 5) révèle néanmoins un potentiel considérable. Les hypothèses retenues pour mesurer l'utilité économique se fondent sur le nombre d'utilisateurs potentiels et sur d'autres indications. Des entretiens ont été menés avec divers services fédéraux et cantonaux, et des informations ont été recueillies auprès de plusieurs grandes caisses-maladie.

Le calcul des coûts se base sur les dépenses que l'administration ou des tiers mandatés consacrent à la recherche d'adresses et de domiciles ainsi que sur le pourcentage d'envois retournés, car non distribuables. Un montant a ensuite été admis pour les pertes sur débiteurs évitables. Grâce au SNA, les services administratifs et les tiers mandatés pourraient de plus accélérer leur processus de travail et tirer une grande utilité de ce gain d'efficacité.

Le calcul de l'utilité se fonde sur trois scénarios, qui se distinguent par le degré d'efficacité. Sur la base de valeurs connues et d'estimations, on a tout d'abord défini un scénario moyen, plutôt prudent, qui prévoit une réduction de moitié des différentes catégories de coûts (cf. annexe 2, tableau 5). Alors que le coût d'exploitation ordinaire du SNA est estimé à 1,7 million de francs par an, ce scénario prévoit une réduction des coûts annuels de 8,7 millions de francs. Ce scénario moyen débouche ainsi sur une utilité économique totale de 7 millions de francs par an (cf. tableau 1). La réduction des dépenses obtenue grâce au SNA par rapport au scénario moyen a été divisée par deux dans le scénario pessimiste et doublée dans le scénario optimiste. Même si la réduction des dépenses s'avère nettement moins grande que prévu, le rapport coût/utilité du SNA reste clairement positif.

Tableau 1

### Estimation de l'utilité économique globale en millions de francs

Scénario	Scénario pessimiste	Scénario moyen	Scénario optimiste
Estimation en millions de francs par an			
Utilité estimée (+)	4,3	8,7	13,0
Coûts (–)	1,7	1,7	1,7
Utilité économique globale	2,6	7,0	11,3

Outre son utilité quantifiable, le SNA crée également une plus-value qualitative. Il apporte notamment les avantages suivants:

- amélioration de la qualité des données que les administrations et les tiers mandatés utilisent dans l'exécution de leurs tâches légales;
- modernisation de la gestion des données dans les administrations (principe *once-only*);
- consultation par voie électronique (plus grande flexibilité par rapport à des horaires d'ouverture);
- accélération des processus de traitement;
- amélioration de la qualité dans l'exécution des tâches (p. ex. adressage correct);
- uniformisation de la pratique administrative (adresses fournies par des tiers mandatés);
- accroissement de la transparence dans l'utilisation des données par les autorités.

Pouvoir obtenir des adresses auprès du SNA devrait permettre aux utilisateurs de réaliser un gain considérable de temps et d'argent. De plus, le SNA contribue à améliorer la qualité des données et crée ainsi une plus-value dans la gestion des données. Dans ce domaine, la valeur d'une adresse fournie n'est a priori pas connue. Au prix du marché, une adresse mise à jour coûte 1 fr. 25 lorsqu'elle a été obtenue par recoupements (réalisés à titre de prestation commerciale).

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

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de législature 2019 à 2023<sup>7</sup>, ni dans l'arrêté fédéral ad hoc du 21 septembre 2020<sup>8</sup>. La création d'un SNA correspond néanmoins à l'objectif du Conseil fédéral de voir la Confédération fournir des prestations étatiques efficaces et autant que possible sous forme numérique<sup>9</sup>.

Le projet présente ainsi un rapport direct avec diverses stratégies du Conseil fédéral, dont:

- la stratégie Suisse numérique, actualisée par le Conseil fédéral le 11 septembre 2020, qui vise à rendre disponibles des modules de base et l'infrastructure requise pour élargir la cyberadministration à l'ensemble du territoire<sup>10</sup>;

<sup>7</sup> FF 2020 1709

<sup>8</sup> FF 2020 8087

<sup>9</sup> FF 2020 1709, p. 1767

<sup>10</sup> [www.digital.swiss](http://www.digital.swiss) > Plan d'action

- la stratégie, approuvée le 18 décembre 2018 par le Conseil fédéral, pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération, qui vise à ce que les données de référence utilisées plusieurs fois soient gérées en commun et mises à la disposition d’administrations de tous les niveaux de l’État et d’autres milieux autorisés<sup>11</sup>;
- la stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 du 1<sup>er</sup> janvier 2020, signée par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux, le comité de l’Union des villes suisses et le comité de l’Association des communes suisses, vise elle aussi à mettre en place des services de base nationaux pour la cyberadministration<sup>12</sup>; le SNA utilise les données enregistrées dans les registres existants (principe *once-only*); compte tenu des conditions techniques actuelles, l’objectif visant à stocker les données à un seul endroit n’est pas jugé judicieux, de sorte que le SNA ne l’appuie pas (cf. ch. 1.2);
- le principe de l’utilisation multiple des données, approuvé le 27 décembre 2019 par le Conseil fédéral – et dans ce contexte, la mise en œuvre du programme de gestion nationale des données<sup>13</sup>.

Le projet figure parmi les mesures destinées à mettre en œuvre la stratégie Suisse numérique, la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 ainsi que l’agenda 2020–2023 de l’Administration numérique suisse<sup>14</sup> et notamment son plan de mise en œuvre 2022–2023<sup>15</sup>.

## 1.5 Classement d’interventions parlementaires

Le projet ne concerne aucune intervention parlementaire en suspens.

## 2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Les conditions requises n’étant pas remplies, les conséquences juridiques n’ont pas fait l’objet d’une analyse. Le projet concerne en priorité l’administration et n’a donc qu’un impact limité sur l’ensemble de l’économie. À l’issue de la consultation relative à l’ap-LSAdr, les conséquences pour les administrations concernées ont été étudiées en détail dans le cadre d’un mandat d’examen.

<sup>11</sup> [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Transformation numérique et gouvernance de l’informatique > Architecture de la Confédération > Gestion commune des données de base

<sup>12</sup> FF 2019 8267

<sup>13</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Gestion nationale des données NaDB

<sup>14</sup> FF 2021 3030

<sup>15</sup> [www.administration-numerique-suisse.ch](http://www.administration-numerique-suisse.ch) > Mise en œuvre > Plan de mise en œuvre de la cyberadministration

## **2.1                   Projet mis en consultation**

### **2.1.1               Généralités**

La procédure de consultation concernant l'ap-LSAdr a été lancée le 16 août 2019 et s'est achevée le 22 novembre 2019. Ont été consultés les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que 25 organisations et autres milieux intéressés. Un canton et une organisation ont expressément renoncé à prendre position. Au total, 55 prises de position ont été transmises.

### **2.1.2               Résumé des résultats**

L'ap-LSAdr a été approuvé par la majorité des participants à la consultation, qui ont reconnu l'utilité d'un SNA sur le principe. Certaines thématiques ont cependant suscité des critiques ou des propositions, parfois discutables (cf. rapport de consultation<sup>16</sup>).

Plusieurs participants à la consultation ont souhaité un service qui utilise des données les plus actuelles possible. La possibilité de définir, au niveau de l'ordonnance, d'autres sources de données et des mesures supplémentaires pour assurer la qualité des données a toutefois reçu un accueil mitigé. Les participants ont par ailleurs souhaité que le droit règle plus clairement ou précise la propriété des données, les compétences et le rôle des cantons et des communes en matière d'attribution des autorisations d'accès ainsi que le contrôle de l'utilisation du futur service.

Pour ce qui est du cercle des utilisateurs, d'aucuns ont proposé de l'élargir aux organismes privés, alors que d'autres ont préconisé de le limiter aux administrations publiques. Certains ont critiqué le fait que l'accès soit conditionné par l'utilisation systématique du numéro AVS (NAVS) et que l'interrogation du service se fasse au moyen de ce numéro, craignant que cela ne restreigne le nombre d'utilisateurs potentiels du service, et donc son utilité.

La consultation des données a suscité des appréciations divergentes. Si certains ont estimé que les recherches par lots constituent une simplification efficace, elles peuvent, selon d'autres, poser problème à certains groupes d'utilisateurs. La même remarque vaut pour les recherches recourant à des critères géographiques (en lieu et place du NAVS). De même, le volume des données consultables a été jugé trop restreint d'une part et trop large d'autre part.

Les avis ont différé également quant à la portée des blocages cantonaux de données enregistrées dans le SNA et quant à la transmission des données consultables auprès du SNA.

<sup>16</sup> [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFI > Procédure de consultation 2019/57

En matière de protection des données, les participants à la consultation ont abordé des sujets précis, comme la journalisation de la consultation des données, l'application du droit d'accès, la destruction des données et les exigences alors prévues dans le projet de modification du 18 décembre 2020<sup>17</sup> de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>18</sup>.

Même s'il a été approuvé par certains, le modèle proposé pour financer le SNA a suscité des critiques et a été rejeté par la majorité des participants, beaucoup ayant demandé que tel ou tel groupe d'utilisateurs (p. ex. les cantons urbains) soient exemptés des émoluments prévus. Certains ont demandé que les fournisseurs de données soient indemnisés.

Enfin, quelques participants à la consultation ont suggéré que le projet soit réorienté vers la mise en place d'un registre national des habitants et ont remis en question la compétence constitutionnelle de la Confédération pour créer un SNA.

Pour ce qui est de l'appréciation des résultats de la procédure de consultation et des éventuels points litigieux restés en suspens, nous renvoyons au chiffre 2.2.

## 2.2 Examens complémentaires et modification de l'ap-LSAdr

Le 11 décembre 2020, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'examiner certains des points soulevés durant la consultation. Après avoir interrogé des services fédéraux, cantonaux et communaux qui gèrent des registres, des responsables de registres et des fournisseurs de logiciels, l'OFS a élaboré des variantes pour la réalisation technique du SNA. Les exigences demandant un SNA qui donne accès à des données mises à jour ont été débattues plus en détail lors d'entretiens avec des spécialistes (cf. ch. 6.2). Les résultats de ces investigations complémentaires sont présentés dans le rapport d'examen<sup>19</sup>.

Voici les principaux points qui ont été modifiés par rapport à l'avant-projet:

- service basé sur les données de l'harmonisation des registres et leurs dernières modifications;
- inscription dans la loi de l'obligation des services administratifs de fournir des données;
- possibilité, à titre exceptionnel, de baser les recherches sur d'autres critères d'identification que le NAVS;
- impossibilité de présenter une recherche géographique;
- ajout de certains attributs aux caractères prévus;

<sup>17</sup> RO 2021 758

<sup>18</sup> RS 831.10

<sup>19</sup> Loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service national des adresses, LSAdr): mandat d'examen; rapport du 7 octobre 2022 au Conseil fédéral (non publié).

- possibilité de restreindre le droit de consultation par voie d’ordonnance;
- adaptation des dispositions régissant le blocage cantonal ou communal des données;
- adaptation du modèle de financement: imputation interne au niveau de la Confédération et exemption des émoluments pour les services communaux des habitants.

### **3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Le SNA est un projet national propre à la Suisse sans lien particulier avec le droit européen ni avec l’UE. Les données du SNA ne seront accessibles qu’aux autorités administratives suisses et aux tiers mandatés en Suisse.

## **4 Présentation du projet**

### **4.1 Réglementation proposée**

La LSAdr permet à la Confédération de créer un système national servant à consulter les adresses des personnes physiques en Suisse. Grâce à lui, les services administratifs de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les tiers mandatés pourront obtenir les adresses dont ils ont besoin pour s’acquitter de leur travail. Ce système contribuera ainsi à simplifier les processus administratifs et à accroître l’efficacité dans l’exécution de tâches publiques.

La loi régit les compétences au niveau fédéral, définit les prestations proposées aux différents groupes d’utilisateurs, détermine les données requises pour mettre le SNA sur pied, de même que leur provenance. Elle régit également les conditions d’utilisation du SNA et son financement. Le fonctionnement du SNA respecte le principe de transparence, de sorte que les personnes concernées puissent savoir quelles autorités ont consulté leurs données et à quel moment.

## 4.2 Éléments clés du SNA

### 4.2.1 Notions de base et leur définition

Le SNA repose sur deux notions fondamentales, à savoir le domicile et l'adresse. La définition du «domicile» varie selon le contexte. Outre le domicile civil (art. 23 à 26 du code civil<sup>20</sup>), une personne peut également avoir un domicile principal (établissement) ou bien un ou plusieurs domiciles secondaires (séjour), tels qu'ils sont utilisés dans le cadre de l'harmonisation des registres et du régime d'annonce<sup>21</sup>.

S'appuyant sur les données des registres cantonaux et communaux des habitants, le SNA fournit des informations sur le domicile au sens de la relation d'annonce d'une personne. Pour la plupart des personnes, le domicile principal annoncé correspond au domicile civil. Une personne possède un domicile secondaire dans la commune où elle réside pendant au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année, sans intention de s'y établir durablement. Une personne peut par conséquent avoir plusieurs domiciles secondaires en Suisse. La majorité des personnes n'ont toutefois qu'un seul domicile en Suisse et donc une seule relation d'annonce, qui correspond au domicile principal<sup>22</sup>.

Si l'on considère la relation d'annonce, une personne peut, dans le respect des normes régissant les registres, posséder plusieurs adresses dans le même registre: celle du domicile principal annoncé et celles des domiciles secondaires annoncés. Si nécessaire, le registre des habitants contient également l'information concernant l'adresse postale (officielle) de cette personne.

L'adresse postale ne doit pas être confondue avec l'adresse de domicile. Elle désigne l'adresse à laquelle lettres et colis postaux sont remis. Il peut donc s'agir d'une sous-adresse ou d'une adresse «chez» quelqu'un (c/o), soit des données qui ne coïncident pas nécessairement avec l'adresse annoncée.

Afin de faciliter la lecture, «SNA» est utilisé dans le présent message comme abréviation courante pour désigner indifféremment le système de consultation et les prestations qu'il fournit. Par souci de clarté, la loi établit cependant une distinction entre le SNA en tant que prestation de service et le système d'information, qui désigne les moyens techniques permettant de fournir cette prestation.

Le terme de «données» est régulièrement utilisé sans autre précision tant dans la loi que dans le message. Le contenu du SNA ayant été défini, il est évident qu'il s'agit toujours de données personnelles.

<sup>20</sup> RS 210

<sup>21</sup> Cf. OFS, Harmonisation de registres officiels de personnes. Catalogue officiel des caractères, Neuchâtel, 2014; disponible en ligne: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications > Recherche dans le titre: Catalogue officiel des caractères.

<sup>22</sup> Ibid, p. 11

## 4.2.2 Recherches possibles

Les titulaires d'une autorisation d'accès peuvent consulter auprès du SNA les adresses actuelles des personnes physiques domiciliées en Suisse et, le cas échéant, les comparer avec les données déjà en leur possession. En cas de besoin avéré, ils peuvent également rechercher le domicile d'une personne à *une date antérieure* (sans pouvoir toutefois remonter à plus de dix ans dans le temps; cf. chap. 5).

Le SNA prévoit à la fois des recherches individuelles et des recherches par lots. Dans le cas d'une recherche individuelle portant sur une personne dont le NAVS est connu, le SNA fournit le domicile et l'adresse conformément à l'autorisation d'accès du service demandeur. Si le NAVS n'est pas connu, les recherches individuelles peuvent également se fonder sur d'autres caractères d'identification (nom, prénom, date de naissance, etc.). Dans le cas d'une recherche par lots portant sur plusieurs personnes dont les numéros AVS (et les adresses de domicile) sont connus, le SNA fournit les adresses disponibles. Le critère principal pour faire une recherche est le NAVS (cf. ch. 4.2.3).

Les données du SNA seront accessibles via plusieurs interfaces. Le système reprend l'approche appliquée pour le registre *Unique Person Identification* (registre UPI)<sup>23</sup>. Certaines administrations se contenteront de soumettre leurs recherches occasionnelles en remplissant un masque de saisie, une telle consultation ne nécessitant qu'un navigateur Web et une autorisation individuelle d'accès. D'autres voudront rechercher les données à partir d'une application. De telles recherches seront possibles en mode synchrone ou asynchrone, via la plateforme sécurisée d'échange de données de la Confédération (Sedex) ou via une interface propre au SNA. En mode synchrone, l'application prévue pour les recherches ponctuelles reçoit une réponse immédiate destinée au service demandeur. Le mode asynchrone convient quant à lui à la consultation de grandes quantités de données et, partant, à la mise en concordance systématique de données d'adresse.

Les conditions d'utilisation peuvent restreindre le nombre et le volume des recherches afin de garantir la disponibilité permanente du service. Par analogie avec les services des registres existants de la Confédération, le SNA pourrait évoluer dans l'avenir pour porter automatiquement à la connaissance des services intéressés et autorisés les modifications récentes de certaines adresses.

## 4.2.3 Données, sources de données et qualité des données

### *Données*

Le SNA doit pouvoir traiter certains caractères de toutes les personnes physiques domiciliées en Suisse. Ces données, l'OFS les reçoit tous les trois mois en vertu de la LHR; elles sont mises à jour grâce aux annonces de mutation provenant des registres existants.

<sup>23</sup> Cf. [www.cdc.admin.ch](http://www.cdc.admin.ch) > Partenaires et institutions > Unique Person Identification (UPI).

Aux termes de l'art. 4 LSAdr, le SNA doit pouvoir traiter davantage de données que les utilisateurs ne peuvent en consulter. Cette différence s'explique par la nécessité de pouvoir traiter tous les caractères énumérés à l'art. 4 LSAdr pour garantir le bon fonctionnement du système de consultation. Il convient donc de faire la distinction entre l'ensemble des données traitées par le système d'information (art. 4 LSAdr) et les données «consultables» (art. 6 LSAdr). L'art. 4 énumère les différents identificateurs et caractères que le SNA peut traiter. Ils comprennent en particulier le NAVS, le nom et le prénom, l'adresse de domicile (établissement, séjour), la date de naissance et le sexe d'une personne.

*a) Numéro attribué par l'OFS à la commune*

Le numéro attribué par l'OFS à la commune est une information publique et pourrait donc être communiqué aux utilisateurs du SNA. Il ne les intéresserait cependant pas, de sorte que l'OFS gère ce caractère uniquement aux fins de garantie de la qualité.

*b) Identificateur fédéral de bâtiment (EGID) et identificateur fédéral de logement (EWID)*

L'EGID et l'EWID peuvent être comparés aux données du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) et servent à vérifier si une adresse est exacte. Ils sont par ailleurs utiles lors d'éventuelles procédures de correction. Les données de l'harmonisation des registres livrées trimestriellement font aussi l'objet d'une vérification quant à l'EGID et à l'EWID et d'une comparaison avec le RegBL. Diverses règles de validation et de plausibilisation régissant la livraison de données à la statistique s'appliquent à l'EGID et à l'EWID. En voici quelques exemples:

- la personne en question n'est pas annoncée avec la relation «domicile principal», bien que l'EGID ait été livré avec la valeur 999 999 999 (ménage administratif);
- la date de déménagement a été mise à jour, alors que l'EGID ou l'EWID attribué à la personne considérée est resté inchangé;
- l'EGID n'est pas valable dans une commune;
- l'EGID se réfère à un bâtiment démoli;
- l'adresse de domicile correspond à un autre EGID dans la commune;
- le type de ménage a changé alors que l'EGID est resté le même;
- l'EWID n'est pas valable dans le bâtiment considéré;
- plusieurs personnes auxquelles le même numéro de rue est attribué ne sont pas toutes associées au même EGID.

Pour qu'il soit possible de procéder à ce genre de validation dans le système d'information servant à consulter des adresses, condition indispensable pour garantir la qualité des prestations, ce système doit également pouvoir gérer l'EGID et l'EWID.

### *c) Type de ménage*

Lorsque le risque est connu d'une atteinte grave à la personnalité, notamment à la vie ou à l'intégrité corporelle d'une personne, le SNA doit pouvoir ne fournir l'adresse de cette personne qu'aux services disposant d'une certaine autorisation (cf. art. 9 LSAdr). À cette fin, le système d'information doit pouvoir traiter les données qui spécifient le type de ménage. C'est le seul moyen d'appliquer les filtres requis et de ne pas transmettre à tous les titulaires d'une autorisation d'accès l'adresse, par exemple, d'une personne séjournant dans une clinique psychiatrique ou dans une prison. Le caractère «type de ménage» sert donc à protéger les données.

À partir de l'EWID et de l'EGID, le SNA pourrait en principe déduire lui-même si le type de ménage considéré est un «ménage administratif», car l'EWID 999 et l'EGID 999 999 999 sont toujours attribués à un ménage administratif. Ces deux indicateurs ne sont cependant pas toujours gérés de manière correcte (environ 0,4 % des ménages administratifs saisis sont inexacts ou incomplets), de sorte qu'il est utile de connaître également le type de ménage. Il arrive que des personnes conservent leur domicile principal dans le ménage administratif situé dans une commune, mais vivent à leur domicile secondaire, qui est le home pour personnes âgées d'une commune voisine. Dans de tels cas, il peut être nécessaire et justifié de fournir l'adresse du home où vivent ces personnes également aux utilisateurs du SNA qui ne disposent pas de l'autorisation de consulter l'adresse du domicile secondaire. L'ordonnance définira au besoin les règles à appliquer dans ce genre de situation. Relevons que la Suisse compte quelque 50 000 personnes vivant dans des ménages administratifs.

### *d) Date de naissance et sexe*

Les institutions habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique l'emploient (que ce soit dans son intégralité ou sous forme partielle) en lien avec des données personnelles – notamment le nom, le prénom, la date de naissance et le sexe – collectées de manière structurée (art. 153b LAVS). En vertu de l'art. 134<sup>quinquies</sup>, al. 3, du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 (RAVS)<sup>24</sup>, elles sont tenues de faire vérifier périodiquement par la Centrale de compensation l'exactitude des numéros AVS qu'elles gèrent et des données personnelles correspondantes au moyen d'une des procédures visées à l'art. 134<sup>quater</sup>, al. 2 ou 4, RAVS. Cette réglementation s'applique en toute logique à l'OFS, qui utilise le NAVS de manière systématique pour exploiter le système d'information et qui doit dès lors le faire vérifier régulièrement. Or la date de naissance et le sexe sont nécessaires à cette fin.

Ces caractères permettent de plus d'identifier une personne sans équivoque et de fournir ainsi la bonne adresse. Les numéros AVS peuvent en effet comporter des erreurs. Dans un tel cas, la date de naissance et le sexe servent à faire la distinction entre deux personnes portant le même nom.

### *e) Date de déménagement (dans la commune)*

Dans le prototype du système, cette situation sera sans doute traduite par «date de départ = date de déménagement – 1» et «date d'arrivée à la nouvelle adresse = date de déménagement». Par conséquent, cette information sera indirectement aussi trans-

mise à l'utilisateur du SNA, mais en tant que date d'arrivée et non pas en tant que date de déménagement.

#### *f) Date de décès*

Selon la norme eCH0020, la date de départ en cas de décès correspond à la date de décès. Ce caractère est donc automatiquement disponible dans le système d'information. Pour ce dernier, il importe de savoir si une personne est décédée (la date exacte du décès ne jouant aucun rôle), pour que l'utilisateur du SNA puisse le cas échéant clore son dossier.

En réponse à une recherche, les utilisateurs ne recevront que les caractères indispensables pour adresser un envoi ou connaître un domicile. Selon leur autorisation d'accès, ils peuvent tout au plus consulter les données suivantes (art. 6, al. 1, LSAdr): nom officiel et éventuels autres noms; totalité des prénoms cités dans l'ordre exact; adresse et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu; commune d'établissement ou commune de séjour; date de départ, en cas de départ; date d'arrivée, en cas d'arrivée.

Les demandes d'adresses auprès du SNA se fondent en principe sur le NAVS. Une recherche peut à titre exceptionnel utiliser d'autres identificateurs (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 6, al. 4). Selon l'autorisation d'accès, le résultat de la recherche effectuée par le SNA sur la personne concernée contient soit son nom et son adresse dans la commune d'établissement ou de séjour soit des données plus détaillées, qui peuvent comprendre plusieurs adresses et, le cas échéant, la date d'arrivée ou de départ. Il n'est en revanche pas possible d'effectuer des recherches qui consisteraient à filtrer les adresses selon des caractères personnels spécifiques (âge, sexe, commune d'établissement, commune de séjour, etc.).

#### *Sources de données*

Les données du SNA (art. 4 LSAdr) sont un extrait trimestriel des données de l'harmonisation des registres. L'OFS transmet cet extrait au SNA après avoir soumis les données aux procédures de validation et de mise à jour prévues par la LHR, c'est-à-dire avant que les données brutes ne soient traitées à des fins statistiques<sup>25</sup>. Le SNA puise par ailleurs dans les registres idoines les modifications de données dont il a besoin pour mettre à jour ses données consultables (art. 5 LSAdr).

#### *Qualité des données*

Les données que le SNA reçoit de l'OFS en vertu de l'harmonisation des registres ont été validées et mises à jour<sup>26</sup> et présentent un niveau de qualité uniforme à l'échelle de la Suisse. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les données soient à 100 % exemptes d'erreur, car un certain degré d'imprécision est acceptable du point de vue statistique, même dans le cas d'adresses validées.

<sup>25</sup> Des informations sur la livraison à la statistique sont disponibles sur la page: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Registres > Données des personnes > Harmonisation des registres > Livraison à la statistique.

<sup>26</sup> Cf. art. 10 de l'ordonnance du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR, RS 431.021).

L'OFS ayant besoin de temps pour mettre les données à jour, la livraison trimestrielle des données tirées des registres des habitants intervient plus d'un mois après le jour de référence. Pour actualiser ses données, le SNA obtient dès lors auprès des registres des habitants les modifications intervenues entretemps (p. ex. changements de domicile, naissances, décès ou changement d'adresse pour cause de fusion de communes, de changement du nom de rues ou de nouvelles constructions; cf. annexe 1, tableau 4). La consultation a montré que l'actualité des données joue un rôle considérable dans l'utilité pratique du SNA. La LSAdr comprend désormais une disposition spécifique qui régit la mise à jour et l'enrichissement des données du SNA (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 5). L'enrichissement des données désigne en particulier les modifications à titre de «nouvelles arrivées» (p. ex. naissances et arrivées en provenance de l'étranger) en l'absence de saisie d'un quelconque caractère supplémentaire. Une liste exhaustive des caractères figure à l'art. 4.

Après la mise en service du SNA, il sera possible de corriger les éventuelles erreurs ou imprécisions afin d'améliorer la qualité des données (cf. art. 6, al. 5, de la nouvelle loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données, LPD<sup>27</sup>, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023). Dans la mesure du nécessaire, il est possible de signaler des lacunes importantes à l'autorité responsable de la source des données (p. ex. un registre des habitants) pour qu'elle puisse procéder aux corrections requises selon les règlements cantonal et communal. La procédure de rectification sera harmonisée avec celles appliquées entre les registres de personnes<sup>28</sup>; elle sera définie au niveau de l'ordonnance (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 8).

#### 4.2.4 Cercle d'utilisateurs et autorisations d'accès

Le SNA sera à la disposition des administrations de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que de tiers mandatés, à condition que leurs services aient besoin, pour exécuter leurs tâches légales, d'avoir accès à ses données consultables et qu'ils soient habilités à utiliser le NAVS de manière systématique.

Des tiers mandatés peuvent d'ores et déjà obtenir des adresses auprès des contrôles des habitants, notamment au titre de l'entraide administrative. De telles informations sont par exemple fournies aux caisses-maladie dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins, aux caisses de compensation, aux caisses de pension ou aux assurances-accidents. Les réglementations variant cependant d'un canton et d'une commune à l'autre, il n'existe pas de pratique uniforme en la matière. Le SNA peut contribuer à harmoniser la situation et accroître sensiblement l'efficacité dans la transmission d'adresses en Suisse.

L'accès aux données du SNA est associé à l'autorisation d'utiliser le NAVS de manière systématique conformément aux art. 49b, 71 et 153c LAVS (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 10, al. 2), condition qui facilite la gestion des autorisations d'accès et qui contribue à la protection des données. Sur demande du service concerné, l'OFS

<sup>27</sup> RS 235.1; RO 2022 491

<sup>28</sup> Cf. [www.cdc.admin.ch](http://www.cdc.admin.ch) > Partenaires et institutions > Unique Person Identification (UPI) > Rectification des données.

lui octroie l'accès au SNA, pour autant que ce service remplisse les conditions prévues par la loi (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 10, al. 3). Du point de vue technique, chaque utilisateur doit pouvoir accéder uniquement aux données du SNA que son organisation et lui-même, au sein de son organisation, sont en droit de consulter.

Chargé de l'exploitation du SNA, l'OFS est également compétent pour veiller à ce que son utilisation respecte la loi. Les détails des contrôles requis seront régis par l'ordonnance sur le service des adresses. Outre la vérification formelle des recherches de données, il est possible d'analyser le comportement des utilisateurs en matière de consultation des adresses afin de repérer des demandes qui s'écartent de manière atypique d'une utilisation normale et de prendre au besoin les mesures qui s'imposent. Il est également possible de procéder à des contrôles aléatoires des résultats de recherches, lorsque la personne concernée met en doute la conformité légale de l'utilisation. La procédure d'octroi et de retrait des autorisations d'accès sera réglée au niveau de l'ordonnance.

### 4.3 Adéquation des moyens requis

La LSAdr confie de nouvelles tâches à l'OFS, puisque l'office est compétent pour créer et exploiter le SNA, mais aussi à d'autres entités de l'administration fédérale qui participent activement à l'actualisation des données du SNA. L'OFS assume diverses tâches en lien avec la gestion des données, la mise à disposition technique et organisationnelle du service et la surveillance de son utilisation. Précisées ci-après, ces tâches servent de base pour estimer les ressources requises en termes de personnel (cf. ch. 6.1.2).

#### *Gestion des données*

Le SNA est alimenté par les données provenant des registres des habitants dont l'OFS dispose déjà en vertu de la LHR. Les modifications des données sont reportées en continu dans le SNA grâce aux liens établis avec les registres existants. Chargé de mettre ces données à la disposition du SNA, l'OFS applique les mesures techniques et organisationnelles requises à cet effet. Il assure la coordination avec les fournisseurs de données, règle la manière de traiter d'éventuelles différences dans les données et définit les mesures destinées à garantir la protection et la sécurité des données tout au long de leur cycle de vie.

#### *Gestion des prestations*

Endossant le rôle de fournisseur de prestations, l'OFS assume la responsabilité administrative (et économique) du SNA. À ce titre, il met ses prestations à la disposition des utilisateurs, octroie les autorisations d'accès, définit l'étendue et le type des prestations, conclut les conventions d'utilisation correspondantes, fournit l'assistance technique et veille au bon fonctionnement du système.

### *Respect des dispositions légales*

L'OFS veille au respect de la LSAdr et des conditions régissant l'utilisation du SNA. Il contrôle en outre les conditions d'octroi des autorisations d'accès au SNA et l'usage qui en est fait.

### *Gestion de domaine*

Dans quelques domaines spécifiques, les données sont échangées via Sedex. L'OFS crée donc un nouveau domaine Sedex pour le SNA et se charge de toutes les tâches annexes, qui comprennent notamment la conclusion de conventions ad hoc ainsi que la coordination technique des participants Sedex et des partenaires informatiques du domaine SNA.

L'exploitation, la maintenance et le développement du système engendrent des coûts. Ces tâches englobent toutes les activités destinées à assurer la gestion, les échanges et la consultation des données, la gestion des utilisateurs et les autres processus nécessaires à la fourniture des prestations (concernant les ressources requises, cf. ch. 6.1.1).

Compte tenu des objectifs poursuivis et sachant que seule la création d'un nouveau service national permet d'accéder aisément aux adresses actuelles et antérieures des personnes physiques en Suisse, les dépenses à consentir présentent un rapport raisonnable avec le rôle qu'un tel service de base revêt dans la transformation numérique de l'administration.

Les revenus du SNA devraient couvrir ses frais d'exploitation trois années au maximum après sa mise en service. L'art. 14 LSAdr crée la base légale nécessaire à cet effet. Tant que les émoluments perçus ne financent pas totalement l'exploitation du système (soit pendant une période maximale de trois ans de plein fonctionnement), la Confédération prend en charge les dépenses qui dépassent le montant des émoluments encaissés.

## **4.4 Mise en œuvre**

La loi présentée régit d'un point de vue général la création d'un SNA ainsi que les exigences et les principes que doit respecter son exploitation. Pour que les dispositions proposées soient mises en vigueur, le Conseil fédéral doit promulguer une ordonnance pour les traduire dans la pratique (cf. ch. 7.7). Au stade actuel des connaissances, on peut prévoir que la loi entrera en vigueur en 2025. La réglementation à définir par voie d'ordonnance entrera en vigueur au même moment.

## **4.5 Coordination avec d'autres actes**

Le financement du projet qui comprend la création du SNA est assuré via l'agenda de l'Administration numérique suisse, et les ressources nécessaires sont allouées dans le cadre d'une convention de prestations qui couvre la durée totale du projet, soit jusqu'à mi-2025 environ. Le SNA constitue de plus un service de base au sens de l'art. 16 de la nouvelle loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des

tâches des autorités (LMETA)<sup>29</sup>, dont le projet, assorti du message correspondant, a été approuvé par le Conseil fédéral le 4 mars 2022<sup>30</sup>. Le SNA s'inscrit donc pleinement dans les efforts actuels du législateur d'accélérer la transition numérique au sein de l'administration publique.

Les actes intersectoriels, tels que la loi proposée, exigent en général une coordination avec d'autres lois spéciales. La LSAdr limitant toutefois à l'adresse les données personnelles pouvant être consultées, il n'est guère probable que le SNA remplace entièrement la communication de données par les registres des habitants ou des registres fédéraux. Les recherches menées n'ont révélé aucun acte prévoyant une consultation congruente des données (portant sur les mêmes caractères). Lorsque les caractères recherchés ne se recoupent que partiellement, il ne serait pas judicieux de procéder aux recherches en empruntant deux voies distinctes (p. ex. que l'organe de perception de la redevance radio-télévision demande au SNA de lui fournir une adresse, mais doit continuer à consulter les registres des habitants pour connaître le type de ménage).

## 5 Commentaire des dispositions

### *Préambule*

La création du SNA constitue une compétence inhérente de la Confédération sans base constitutionnelle explicite. Selon le ch. 25 des directives sur la technique législative<sup>31</sup>, il convient dans ce cas de figure de citer l'art. 173, al. 2, de la Constitution (Cst.)<sup>32</sup> à titre subsidiaire (cf. ch. 7.1).

### *Section 1 Objet et but*

#### *Art. 1*

##### *Al. 1*

La LSAdr régit les aspects suivants: l'autorité compétente ainsi que ses tâches et ses obligations; le contenu du système d'information; la mise à jour et l'enrichissement des données; les données consultables (y compris les restrictions d'accès au système); les sources de données et la qualité des données. Il règle par ailleurs l'accès aux données du SNA, les obligations des autorités, organisations et personnes bénéficiant d'un accès (titulaires d'une autorisation d'accès), la protection et la sécurité des données ainsi que les émoluments et la répartition des coûts (financement).

<sup>29</sup> FF 2023 787

<sup>30</sup> [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch) > Le DFF > Communiqués du DFF > Le Conseil fédéral adopte le message concernant la loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités

<sup>31</sup> [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Documentation > Accompagnement législatif > Directives sur la technique législative DTL

<sup>32</sup> RS 101

*Al. 2*

Le SNA a pour but de permettre aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'aux organisations et aux personnes relevant du droit public ou privé qui n'appartiennent pas aux administrations publiques, mais sont chargées de tâches administratives (tiers mandatés), de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse afin de pouvoir accomplir leurs tâches légales. Les tiers mandatés sont en général des personnes morales, mais des entreprises individuelles peuvent en principe aussi entrer en ligne de compte. Grâce au SNA, les titulaires d'une autorisation d'accès pourront accomplir leurs tâches plus efficacement, puisqu'ils pourront vérifier des adresses auprès d'un service central et fiable et ainsi simplifier leurs processus de travail internes.

*Section 2      Autorité compétente, tâches et obligations**Art. 2            Autorité compétente*

Les organes fédéraux sont en droit de traiter et de communiquer des données personnelles uniquement s'ils peuvent s'appuyer sur une base légale appropriée<sup>33</sup>. En chargeant l'OFS de fournir le SNA ainsi que de le mettre à disposition et de l'exploiter, l'art. 2 LSAdr crée la base légale requise.

Aux termes de l'art. 1, al. 1, let. a, le SNA repose sur un système d'information contenant les données requises. Par souci de clarté, l'art. 2 précise expressément que la compétence de l'OFS inclut également la mise à disposition et l'exploitation de ce système d'information. Les tâches et les obligations qui incombent à ce titre à l'OFS sont décrites en détail à l'art. 3. La LSAdr ne concerne en rien les tâches actuelles de l'OFS, qui découlent de la législation fédérale sur la statistique. L'OFS se dotera d'un règlement d'organisation afin d'établir une distinction claire entre ses tâches relevant de la statistique et ses tâches administratives liées au SNA.

*Art. 3            Tâches et obligations de l'autorité compétente**Let. a*

Le SNA ne peut être exploité que s'il existe un système d'information pleinement opérationnel, notamment sur le plan technique, et contenant les données (adresses) requises. L'OFS assure la mise à disposition de ce système d'information et garantit son exploitation aux fins prévues. Les organismes concernés reçoivent l'autorisation d'accéder aux données consultables visées à l'art. 6. Le système doit être à même de traiter plusieurs sortes de recherches et proposer les interfaces nécessaires. L'OFS résout les problèmes des utilisateurs et prend sans délai les mesures requises en cas d'événement particulier ayant un impact direct sur la consultation des adresses.

<sup>33</sup> Art. 34, al. 1, et 36, al. 1, LPD.

*Let. b*

L'OFS assure que la qualité des données du SNA correspond au moins à la qualité des données de l'harmonisation des registres. Les données inexactes ou incomplètes sont rectifiées en vertu de l'art. 8 (cf. commentaire de cette disposition).

*Let. c*

Les données du SNA visées aux art. 4 et 5 et les données consultables visées à l'art. 6 sont des données personnelles au sens de l'art. 5, let. a, LPD, puisqu'elles se rapportent à une personne identifiable. En principe, le SNA ne contient toutefois pas de données sensibles ou de profils de personnalité au sens de l'art. 5, let. c, f et g, LPD. La présence de ce type de données dans le SNA ne serait possible que dans des circonstances très particulières, par exemple lorsque l'affectation d'un bâtiment ou d'un établissement, découlant de son adresse, permettrait de déduire des informations sensibles sur les personnes qui y résident (p. ex. malades du cancer ou détenus). La probabilité de telles exceptions devrait cependant demeurer très faible, puisque les personnes séjournant dans ce genre d'institutions possèdent en général une *autre* adresse postale ou de domicile.

*Let. d*

L'OFS examine les demandes soumises par les services qui souhaitent accéder au SNA et leur octroie l'autorisation d'accès pour autant que les exigences légales soient remplies (cf. commentaire de l'art. 10).

*Let. e*

L'OFS prend les mesures techniques et organisationnelles requises pour vérifier que les titulaires d'une autorisation d'accès respectent les conditions d'utilisation du SNA. Le fait que la consultation du SNA se fonde en principe sur un NAVS devrait éviter les abus (cf. commentaire de l'art. 6). À partir de la journalisation (cf. commentaire de l'art. 12), il est en outre possible d'entreprendre différents contrôles (quantitatifs et qualitatifs), comme déterminer le nombre de recherches effectuées par le titulaire d'une autorisation d'accès pendant une période donnée ou identifier des schémas d'utilisation pour les mettre en regard de la tâche administrative à exécuter.

Il est par ailleurs possible de vérifier les modes d'utilisation afin de détecter d'éventuels abus. Ces contrôles visent par exemple à s'assurer que les titulaires d'une autorisation d'accès n'utilisent pas le SNA à des fins qui outrepassent l'accomplissement de leurs tâches légales.

*Let. f*

Lorsque l'OFS constate qu'un titulaire d'autorisation d'accès ne respecte pas les conditions d'utilisation du SNA, il peut restreindre ou retirer son autorisation d'accès temporairement ou définitivement. Une telle situation pourrait survenir lorsqu'une personne envoie, sans raison apparente, la même demande à plusieurs reprises dans un bref laps de temps et provoque ainsi des dysfonctionnements du système d'information. Dans un tel cas ou dans des cas similaires, l'OFS intervient auprès du titulaire de l'autorisation d'accès et lui enjoint de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour remédier au problème. Si le problème n'est pas résolu dans un délai rai-

sonnable, l'OFS peut suspendre l'autorisation d'accès au SNA. En cas d'abus graves, il peut la retirer.

Sur demande spécifique, les organes fédéraux peuvent, en se fondant sur l'art. 36, al. 4, LPD, communiquer directement à des tiers mandatés le nom, le prénom, l'adresse et la date de naissance d'une personne, car il s'agit de données élémentaires servant à identifier une personne et qu'elles sont de toute façon plus ou moins connues<sup>34</sup>. Bien que le SNA ne traite a priori pas de données sensibles, il importe néanmoins de désigner expressément l'organe responsable de la protection des données. C'est d'autant plus nécessaire que des tiers mandatés peuvent également consulter les données du SNA.

Le SNA repose sur un système d'information centralisé qui permet aux autorités fédérales, cantonales et communales ainsi qu'à des tiers mandatés de consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse. Ces données proviennent avant tout des registres communaux et cantonaux des habitants en vertu de la LHR et sont transférées dans le SNA par l'OFS.

L'art. 5 prévoit la possibilité de recourir à d'autres sources de données (registres fédéraux) pour actualiser les données du SNA. Les titulaires d'une autorisation d'accès utilisent et traitent les données consultées afin d'accomplir leurs tâches légales. Le traitement des données par les organes fédéraux est régi par la LPD, tandis que leur traitement par des autorités cantonales et communales est soumis aux prescriptions cantonales et communales en matière de protection des données. Lorsque ces dernières n'assurent pas un niveau de protection adéquat, certaines dispositions de la LPD s'appliquent au traitement de données personnelles par des organes cantonaux en exécution du droit fédéral (art. 37 LPD).

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, la LSAdr précise que l'OFS est responsable de la protection des données traitées dans le système d'information ou transmises via des interfaces, cette protection devant toujours correspondre aux techniques les plus récentes. En tant qu'autorité responsable, l'OFS doit garantir que le système d'information répond aux exigences de la LPD, notamment pour ce qui est de la sécurité des données<sup>35</sup>.

### *Section 3*

*Contenu du système d'information, mise à jour et enrichissement des données, données consultables, sources et qualité des données, restrictions d'accès*

#### *Art. 4*           Contenu du système d'information

Cette disposition crée la base légale pour toutes les données que le SNA peut traiter. Il est possible que certaines données ne soient pas requises et traitées dès l'entrée en service du SNA, mais à une date ultérieure seulement. D'autres considérations déter-

<sup>34</sup> Message du 15 septembre 2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales, FF 2017 6565, p. 6699.

<sup>35</sup> Cf. ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations (RS 510.411) et loi du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information (RS 128).

mineront si la collecte de certains caractères supplémentaires (p. ex. État de destination lorsqu'une personne quitte la Suisse) s'avère nécessaire pour assurer l'exploitation future du système et pour garantir la qualité requise des données. Les caractères que l'OFS traite dans le SNA dès l'entrée en vigueur de la LSAdr et de l'ordonnance sur le service des adresses sont dès lors énumérés dans l'ordonnance. Au niveau de l'ordonnance, il est possible de limiter les caractères au sens de la LHR à des caractères partiels décrits dans le catalogue officiel des caractères (p. ex. nom officiel).

Le SNA peut en principe traiter les données (caractères) suivantes: NAVS (let. a); numéro et nom de la commune (let. b); EGID (let. c); EWID et catégorie de ménage (let. d); nom officiel d'une personne et ses autres noms (let. e); totalité de ses prénoms (let. f); adresse et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu (let. g); date de naissance (let. h) et sexe (let. i); lieu et commune d'établissement ou de séjour (let. j et k); en cas d'arrivée, date de l'arrivée et commune (ou État) de provenance (let. l); en cas de départ, date du départ et commune (ou État) de destination (let. m); en cas de déménagement dans la commune, date du déménagement (let. n); date du décès (let. o).

En plus des données prévues dans l'ap-LSAdr, le SNA peut traiter les caractères «catégorie de ménage» (art. 6, let. d, LHR), «commune ou État de provenance» (art. 6, let. q, LHR), «commune ou État de destination» (art. 6, let. r, LHR) et «date de décès» (art. 6, let. u, LHR). Le lieu de provenance et le lieu de destination en cas de déménagement sont en particulier nécessaires pour garantir le traitement correct de données provenant de plusieurs sources. Il en va de même de la date du décès d'une personne. La «catégorie de ménage» est nécessaire pour restreindre la consultation des données lorsque cela s'impose pour des raisons relevant de la protection des données.

## *Art. 5* Mise à jour et enrichissement des données

### *Al. 1*

Le SNA obtient les données dont la liste (exhaustive) figure à l'art. 4 de l'OFS, qui les reçoit quatre fois par an<sup>36</sup> des registres cantonaux et communaux des habitants en vertu de la LHR. Puisqu'un intervalle de temps sépare deux livraisons, les données consultables auprès du SNA ne correspondent pas toujours à l'état le plus récent des registres cantonaux et communaux des habitants, et elles peuvent, selon le moment de la consultation, refléter un état qui remonte à plus de trois mois.

Plusieurs participants à la consultation ont pourtant souligné que l'actualité des données représente un critère essentiel de l'utilité pratique du SNA. Certains ont critiqué que l'ap-LSAdr (art. 4, al. 2) renvoie le règlement de cet aspect au niveau de l'ordonnance, c'est-à-dire qu'il donne toute latitude au Conseil fédéral pour en décider. Tenant compte de cette critique, la LSAdr règle la mise à jour et l'enrichissement des données du SNA dans une disposition (art. 5). L'enrichissement des données désigne en particulier les modifications à titre de «nouvelles arrivées» (p. ex. naissances et arrivées en provenance de l'étranger), sans saisie d'un quelconque caractère supplémentaire. Une liste exhaustive des caractères figure à l'art. 4.

<sup>36</sup> Cf. art. 6 et 14 LHR et art. 8, al. 1, OHR.

L'art. 5 précise deux points: premièrement, il limite la mise à jour et l'enrichissement aux données (caractères) dont la liste exhaustive figure à l'art. 4. Deuxièmement, les seules sources de données dans lesquelles l'OFS peut puiser sont les registres cantonaux et communaux des habitants et les registres fédéraux (SYMIC, Ordipro, UPI, RegBL et répertoires officiels), qui contiennent des données plus récentes que les données de l'harmonisation des registres livrées tous les trois mois à l'office. De cette manière, le législateur fixe une limite pertinente à l'obligation de mettre à disposition des données actuelles et ne délègue au Conseil fédéral que la compétence de définir en toute transparence dans l'ordonnance les sources de données à utiliser au niveau de la Confédération ainsi que la périodicité et la procédure de communication des données supplémentaires.

Une obligation de renseigner s'impose pour éviter que certains fournisseurs de données (les registres des habitants en particulier) s'abstiennent de livrer leurs dernières modifications tout en profitant, en tant qu'utilisateurs du SNA, des mises à jour les plus récentes provenant d'autres sources de données. Ce comportement de «profiteur» irait à l'encontre des principes de fair-play, de solidarité et de réciprocité, et pourrait même empêcher le SNA de réaliser pleinement son objectif légal. Tous les fournisseurs de données concernés doivent donc faire preuve de volonté à coopérer (prévue par la loi).

#### *Al. 2*

Les modalités de la mise à jour et de l'enrichissement des données, dans le cadre défini à l'al. 1, sont réglées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance sur le service des adresses. Celle-ci doit notamment définir les registres fédéraux concernés, la périodicité et la forme de la mise à jour et, le cas échéant, les interfaces avec les registres fédéraux (p. ex. livraisons de données via Sedex ou procédure assurant à l'OFS un accès direct à la source). La périodicité doit en principe garantir la communication des données les plus récentes. Lorsque la technique ou les ressources ne le permettent pas encore, le Conseil fédéral peut définir une solution appropriée dans l'ordonnance.

Au stade actuel des connaissances, on peut supposer que le SNA sera à même de mettre à disposition des données actuelles pour toute la Suisse dès sa mise en service, fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2025. À cet effet, il est toutefois nécessaire de lancer suffisamment tôt les préparatifs techniques, qu'il convient de mener pendant l'élaboration de l'ordonnance sur le service des adresses. Faute de quoi il faudra prévoir une période transitoire afin de prendre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour permettre au SNA de disposer de données actuelles à l'échelle de la Suisse, c'est-à-dire de réaliser son objectif. En vue de tenir compte au mieux de la flexibilité requise en matière de périodicité et de procédure, il incombe au Conseil fédéral de régler cette question au niveau de l'ordonnance.

---

**Art. 6** Données consultables**Al. 1**

Les titulaires d'une autorisation d'accès ne peuvent pas consulter toutes les données du SNA, mais uniquement – comme le prévoit le but légal du SNA (art. 1, al. 2, let. a)<sup>37</sup> – les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse. La notion d'adresse n'étant pas définie ou comprise de manière uniforme, l'art. 6 énumère les informations que le SNA met à la disposition de ses utilisateurs, pour autant qu'ils en aient besoin dans l'accomplissement de leurs tâches légales. Voici les données se rapportant à une personne que les utilisateurs du SNA peuvent consulter – toujours dans les limites de leur autorisation d'accès: nom officiel et autres noms (let. a); totalité des prénoms (let. b); adresse et adresse postale (let. c; ce caractère ne sera disponible que lorsqu'il sera géré de manière uniforme dans les registres des habitants); commune d'établissement ou commune de séjour (let. d); date d'arrivée (let. e); date de départ (let. f) en cas de transfert de domicile dans une autre commune.

**Al. 2**

Tandis que l'al. 1 décrit le volume des données (caractères) que les titulaires d'une autorisation d'accès peuvent consulter dans le SNA, l'al. 2 contient des précisions sur les modes de consultation. À l'aide du NAVS, les utilisateurs du SNA peuvent ainsi obtenir une adresse qu'ils ne connaissent pas ou vérifier la validité d'une adresse qu'ils connaissent en la comparant avec l'adresse actuellement valable enregistrée dans le système d'information du SNA pour la personne concernée. De telles vérifications évitent d'envoyer des courriers postaux à des adresses qui ne sont plus valables et les retours de lettres ou de paquets qui en résultent.

Le SNA permet par ailleurs aux titulaires d'une autorisation d'accès qui en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales (p. ex. établir des décomptes cantonaux *pro rata temporis*) de consulter l'adresse antérieure (domicile) d'une personne, à un moment précis ou pendant une période donnée dans le passé. Cette possibilité n'est toutefois pas ouverte à tous les titulaires d'une autorisation d'accès, mais uniquement à ceux qui justifient d'un intérêt pratique et légitime à obtenir cette information dans le cadre de la procédure d'examen de la demande d'autorisation d'accès au SNA.

**Al. 3**

Dans l'intérêt de la protection des données, l'al. 3 spécifie que les adresses, tant actuelles qu'antérieures, doivent en principe être consultées à l'aide du NAVS. La possibilité prévue dans l'ap-LSAdr (art. 7, al. 1, let. b) de rechercher les adresses des personnes au moyen d'un critère géographique (p. ex. numéro de rue, identificateur de bâtiment ou de logement, coordonnées) a en revanche été biffée. Il est en effet apparu que ce genre de consultation ne présente aucune utilité pratique et aucun intérêt d'ordre public.

<sup>37</sup> Cf. art. 6, al. 3 et 4, LPD.

*Al. 4*

L'ordonnance sur le service des adresses réglera les autres modalités de la consultation des données du SNA. Ces modalités comprennent notamment la procédure et la forme de la consultation (recherches individuelles ou recherches automatisées par lots) ainsi que les critères de recherche. L'ordonnance devra en outre préciser si, et si oui dans quelle mesure, les titulaires d'une autorisation d'accès qui sont certes habilités à utiliser le NAVS de manière systématique en vertu de la modification du 18 décembre 2020 de la LAVS, mais qui ne l'ont pas fait jusqu'ici faute de besoin réel, pourront consulter des adresses auprès du SNA sans recourir au NAVS.

Une telle nécessité pourrait certes parfois se présenter, mais la recherche d'une adresse sans saisie du NAVS ne devrait être possible qu'à titre exceptionnel. Un argument plaide en particulier pour une dérogation: du point de vue de la protection des données, il serait peu souhaitable que le SNA impose le recours au NAVS à des utilisateurs qui ont jusqu'alors pu s'en passer. L'al. 4 crée la base légale permettant de régler cette question au niveau de l'ordonnance.

*Art. 7* Informations sur l'actualité et la qualité des données consultables

La procédure de consultation et de plus amples clarifications ont révélé que, pour garantir l'utilité pratique du SNA, l'OFS doit pouvoir accompagner les résultats de recherches d'adresses d'informations complémentaires, en particulier sur l'actualité et la qualité des données. Le but est de fournir ces indications aux utilisateurs du SNA pour qu'ils puissent le cas échéant mener d'autres recherches. Ce genre de situation se présente notamment en cas d'incohérence, c'est-à-dire lorsque le SNA possède pour la même personne des données qui diffèrent, parce qu'elles proviennent de sources différentes.

Fournir une information complémentaire peut également s'imposer lorsque les adresses consultées auprès du SNA font l'objet d'une restriction d'accès au niveau cantonal ou communal (cf. commentaire de l'art. 9). Une telle information peut également consister à indiquer le NAVS lors d'une recherche faite sans saisie de ce numéro, dans la mesure où l'utilisateur concerné est habilité à utiliser le NAVS de manière systématique et qu'il a pris les mesures techniques et organisationnelles requises (art. 153d LAVS).

L'art. 7 crée la base légale permettant de communiquer ce genre d'informations complémentaires aux titulaires d'une autorisation d'accès, le Conseil fédéral étant chargé de régler les modalités correspondantes (p. ex. forme de l'information) dans l'ordonnance sur le service des adresses.

*Art. 8* Qualité et rectification des données*Al. 1*

Aux termes de l'art. 4, le SNA traite en premier lieu des données que l'OFS reçoit quatre fois par an des registres cantonaux et communaux des habitants en vertu de la

LHR<sup>38</sup>. La qualité de ces données correspond à la qualité des données statistiques de l'OFS conformément à l'harmonisation des registres. En application de l'art. 10 OHR, les données de l'harmonisation des registres sont soumises à une procédure de validation, qui leur garantit la qualité statistique requise (p. ex. exhaustivité, plausibilité, exactitude). Pour mettre à jour ses données, le SNA puise par ailleurs des données dans les registres cantonaux et communaux des habitants, qui doivent être actuelles et exactes aux termes de l'art. 5 LHR, ainsi que dans les registres fédéraux (art. 5, al. 1, LSAdr), dont la qualité est régie par les législations pertinentes.

Les données consultables provenant de sources différentes, l'art. 8, al. 1, précise que le SNA met en principe à la disposition des titulaires d'une autorisation d'accès des données dans leur qualité d'origine (celle de leur source), mais qu'il peut néanmoins prendre des mesures pour améliorer la qualité des données, lorsque cela est possible, nécessaire et représente un travail raisonnable.

#### *Al. 2*

Étant un système d'information de la Confédération, le SNA est soumis à la LPD. Les exigences quant à l'exactitude des données du SNA et à leur éventuelle rectification sont donc régies par l'art. 6, al. 5, LPD. Quiconque constate que ses données dans le SNA sont incorrectes ou incomplètes peut dès lors requérir leur rectification en vertu de l'art. 32, al. 1, LPD. Cette rectification intervient dans la source de référence. À cet effet, l'OFS renvoie la personne concernée auprès du service compétent pour gérer son adresse, à savoir le registre qui a fourni ses données, ou à la Centrale de compensation pour ce qui est des données personnelles.

#### *Al. 3*

L'OFS doit également agir de son propre chef pour assurer l'exactitude des données du SNA (art. 6, al. 5, LPD). Ce faisant, il doit tenir compte du fait que le SNA n'est pas la source de référence, quant à l'exactitude de la forme et du contenu, des données qu'il traite. Toute éventuelle correction doit donc être apportée d'abord dans le registre source (soit notamment un registre communal des habitants) d'où proviennent les données erronées. Pour ce faire, il convient d'informer l'autorité responsable du registre en question. La LSAdr prévoit donc que si l'OFS constate des lacunes importantes dans les données, il en informe l'autorité responsable de la source des données concernées. Il incombe ensuite à cette autorité de combler les lacunes constatées.

### *Art. 9* Restrictions d'accès

#### *Remarque préliminaire*

L'art. 9 remplace l'art. 8, al. 2, ap-LSAdr, qui s'est révélé inapproprié à l'issue de la consultation et de plus amples clarifications.

La nouvelle disposition se fonde sur deux idées de base: en vertu de l'art. 1, al. 2, le SNA vise à faciliter l'accès aux adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse afin de simplifier les processus administratifs des titulaires d'une autorisation d'accès et de leur permettre ainsi d'accomplir leurs tâches légales plus efficacement.

<sup>38</sup> Cf. art. 6 et 14 LHR et art. 8, al. 1, OHR.

Cet objectif suppose que ces titulaires puissent, dans l'intérêt public, consulter les données du SNA aussi facilement que possible à l'échelle de la Suisse.

Dans son champ d'application, la LSAdr régit elle-même l'accès aux données du SNA et, à titre de réglementation spéciale relevant du droit fédéral, elle prévaut en principe sur les éventuelles dispositions contraires du droit fédéral ou cantonal, si celles-ci prévoient la fourniture d'adresses à d'autres conditions. Les dispositions suivantes peuvent être citées à titre d'exemples: art. 32 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales<sup>39</sup> (assistance administrative gratuite dans des cas particuliers et sur demande écrite et motivée); art. 36, al. 4, LPD (communication d'informations dans des cas particuliers et sur demande) et art. 49 Cst. Dans la mesure où son objectif légal le lui permet, le SNA doit néanmoins si possible prendre en considération le besoin légitime de certaines personnes de restreindre la communication des données les concernant.

#### *Al. 1*

Étant une plateforme de données de la Confédération, le SNA est soumis à la LPD. Par souci de clarté, l'art. 1, al. 1, LSAdr renvoie au droit fédéral, plus précisément à l'art. 37 LPD, pour ce qui est de restreindre éventuellement la communication des données du SNA. Aux termes de l'al. 1 de cette disposition, une personne peut s'opposer à ce que l'organe fédéral compétent communique certaines données la concernant. L'al. 2 prévoit cependant que l'organe en question ne peut pas bloquer les données s'il est tenu de les communiquer ou si le défaut de communication risque de compromettre l'accomplissement de ses tâches.

La restriction d'accès aux données présente dès lors principalement une utilité pratique à l'égard de *particuliers* ainsi qu'en matière de communication de données à l'étranger. Dans le cadre des transactions officielles au niveau national, l'exécution de tâches légales par l'organe fédéral compétent s'oppose en général à un blocage des données.

Conformément à l'art. 10, l'OFS octroie aux autorités, aux organisations ou aux personnes qui sont habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique et qui ont besoin de connaître les adresses des personnes physiques pour s'acquitter de leurs tâches légales l'*autorisation d'accès* aux données consultables dans le SNA. L'OFS est ainsi légalement tenu de leur communiquer ces données, de sorte que les conditions visant à restreindre la communication de données du SNA au sens de l'art. 37 LPD ne sont pas remplies. En fin de compte, l'échange d'informations tel qu'il est prévu par la loi dans l'intérêt public prime d'éventuels intérêts contraires de particuliers.

#### *Al. 2*

Le droit cantonal et le droit communal prévoient parfois eux aussi la possibilité de restreindre la communication de données. Si la personne concernée doit dans certains cantons rendre crédible un intérêt légitime à la protection de ses données, ce n'est pas le cas dans tous les cantons. Au niveau cantonal et communal, les blocages de données servent en premier lieu à empêcher la communication de données personnelles à des particuliers, l'échange de données entre autorités aux fins d'accomplissement de

<sup>39</sup> RS 830.1

tâches légales demeurant préservé (même si un blocage de données existe). L'intérêt public lié à l'exécution de tâches légales par l'administration prévaut, à ce niveau aussi, sur l'intérêt privé à la protection des données.

Les données transmises s'accompagnent souvent d'un avis de blocage, qui porte l'existence de cette restriction à la connaissance de l'autorité destinataire. En la matière, il n'existe cependant pas de pratique uniforme entre les cantons. Selon les spécificités locales, la communication de l'adresse de personnalités connues ne suit pas non plus les mêmes règles. Le SNA ne souhaite en principe pas reproduire ce genre de cas particuliers dans la consultation des adresses à l'échelle de la Suisse. Dans la mesure du possible, il lui incombe néanmoins de signaler l'existence d'un blocage de données à l'autorité concernée en joignant une information complémentaire, au sens de l'art. 7, au résultat de la demande d'adresses. L'examen entrepris a révélé que les informations ne sont pas toujours gérées de manière standardisée (selon la norme eCH-0021), de sorte qu'il n'est pas possible de les transmettre sans autre sous forme électronique.

L'al. 2 crée la base légale qui permet à l'OFS, malgré l'obligation légale d'informer qui lui incombe à l'égard des titulaires d'une autorisation d'accès, de refuser de communiquer l'adresse d'une personne, lorsqu'il sait que cette communication risque de représenter une atteinte grave à la personnalité de cette personne (p. ex. venue à son domicile d'un harceleur ayant obtenu [illégalement] son adresse, car il a accès aux données du SNA dans son travail ou séjour dans un lieu où est domiciliée une secte religieuse). Le Conseil fédéral peut au besoin régler les modalités dans l'ordonnance sur le service des adresses.

#### *Section 4*

#### *Autorisations d'accès au système d'information et obligations des titulaires d'une autorisation d'accès*

#### *Art. 10* Autorisations d'accès

##### *Al. 1*

Cet alinéa prévoit expressément que les autorités, les organisations et les personnes qui souhaitent accéder aux données du SNA doivent déposer une demande dans ce sens à l'OFS. Un organisme habilité à utiliser le NAVS de manière systématique en vertu de la LAVS n'a donc pas automatiquement accès au système d'information du SNA. L'OFS doit en effet examiner au préalable si les conditions spécifiées à l'al. 2 sont remplies.

##### *Al. 2*

La LSAdr s'aligne sur l'évolution suivie jusqu'ici par l'utilisation de plus en plus fréquente du NAVS. Depuis l'introduction du nouveau numéro en 2008, la numérisation des activités administratives s'est accélérée et a accru la nécessité de l'utiliser systématiquement même en dehors du cadre de l'AVS. En 2014, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances avait déjà suggéré que le NAVS serve d'identificateur personnel afin d'accélérer les projets de la cyberadministration. Un identificateur univoque améliorerait en effet l'efficacité de l'administration et la qua-

lité des banques de données, car il réduirait à un minimum le risque de confondre deux ou plusieurs personnes et qu'il accroîtrait ainsi l'harmonisation qualitative des banques de données concernées.

En adoptant la révision du 18 décembre 2020 de la LAVS, qui porte sur l'utilisation systématique du NAVS par les autorités, le législateur a confirmé l'évolution en cours. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1<sup>er</sup> janvier 2022 a ensuite élargi l'utilisation systématique de ce numéro.

En dehors du domaine des assurances sociales<sup>40</sup>, le droit d'utiliser le NAVS de manière systématique est désormais régi comme suit par l'art. 153c LAVS:

«<sup>1</sup> 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,
  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 le droit fédéral, cantonal ou communal ou par contrat, si le droit 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'assurance;
- c. les organes chargés de l'exécution des contrôles prévus par une convention collective de travail déclarée de force obligatoire.

<sup>2</sup> Elles ne sont pas habilitées à utiliser le numéro AVS de manière systématique dans les domaines où le droit applicable l'exclut expressément.»

Pour que sa demande d'autorisation d'accès au SNA soit valable, l'organisme concerné doit remplir les conditions suivantes: être, d'une part, habilité à utiliser le NAVS de manière systématique en vertu des art. 49b, 71 ou 153c LAVS (let. a) et, d'autre part, avoir besoin des adresses de personnes domiciliées en Suisse pour s'acquitter de ses tâches légales. Limiter la possibilité de soumettre une demande aux organismes (de droit public ou privé) chargés de l'exécution d'une tâche administrative exclut les services privés ou étrangers du cercle des utilisateurs potentiels. Cette restriction simplifie et accélère également la procédure d'octroi des autorisations, car la Centrale de compensation a déjà procédé à une première identification des autorités, des organisations et des personnes habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique.

<sup>40</sup> Art. 49b et 71 LAVS.

*Al. 3*

Par souci de transparence, l'al. 3 prévoit que l'OFS publie chaque année une liste des autorités, des organisations et des tiers mandatés qui sont titulaires d'une autorisation d'accès au SNA.

*Al. 4*

Les caractères qui peuvent être consultés auprès du SNA sont énumérés de manière exhaustive à l'art. 6, al. 1. Le Conseil fédéral est compétent pour régler l'étendue des autorisations d'accès. Chaque autorisation dépend de la tâche légale qui incombe à l'organisme demandeur et se limite aux données nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. Il existera donc des catégories d'utilisateurs au bénéfice d'autorisations d'accès différentes.

L'ordonnance sur le service des adresses réglera les modalités de la procédure d'octroi, de restriction et de retrait des autorisations d'accès au système d'information du SNA. Ces modalités comprennent notamment le contenu de la demande et les différentes étapes de son traitement. Le Conseil fédéral doit par ailleurs définir les conditions de restriction ou de retrait des autorisations d'accès.

*Art. 11* Obligations des titulaires d'une autorisation d'accès

Cette disposition décrit les obligations que les organismes ayant obtenu une autorisation d'accès aux données du SNA en vertu de l'art. 10 sont tenus de remplir.

*Al. 1**Let. a*

Cette lettre reprend l'objectif légal du SNA, défini à l'art. 1, al. 2, let. a, selon lequel les titulaires d'une autorisation d'accès peuvent «consulter les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse pour accomplir des tâches légales». Spécifier cette finalité la rend contraignante<sup>41</sup>. Les titulaires d'une autorisation d'accès sont dès lors tenus de limiter la consultation du SNA et le traitement des données obtenues à l'étendue requise pour l'accomplissement de leurs tâches légales. Une utilisation des données du SNA à toute autre fin (p. ex. dans un but privé, comme la recherche d'un ancien camarade de classe) est inadmissible.

*Let. b*

Compte tenu de la finalité mentionnée ci-dessus, les utilisateurs ne peuvent pas communiquer à des tiers les données qu'ils ont obtenues en consultant le SNA. Demeurent toutefois réservées d'éventuelles dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui prévoient et exigent expressément la communication des données consultées.

*Al. 2*

Cette disposition a surtout une valeur déclaratoire, puisque les art. 7 et 8 LPD définissent des exigences en matière de sécurité des données. Étant donné qu'il s'agit d'un

<sup>41</sup> Cf. art. 6, al. 3, LPD.

devoir de diligence essentiel qui incombe aux titulaires d'une autorisation d'accès en vertu de l'art. 10, il apparaît judicieux de rappeler ce principe dans la LSAdr et de souligner ainsi son importance. Ce rappel est d'autant plus utile que la LSAdr renonce, compte tenu de la variété organisationnelle des titulaires d'une autorisation d'accès, à énumérer les différentes mesures à prendre. Il revient à chaque titulaire d'une autorisation d'accès de prendre les mesures de sécurité qui s'imposent dans son domaine d'activité. Rappelons à ce propos les obligations qui incombent aux institutions habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique en vertu des art. 153*d* et 153/LAVS, ainsi que des art. 134<sup>ter</sup> et 134<sup>quinquies</sup> RAVS.

#### *Al. 3*

Cet alinéa se réfère à l'art. 3, al. 2, let. a, qui donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les règles d'utilisation du SNA. Il précise en outre que ces conditions ont valeur contraignante pour les utilisateurs du SNA et font partie intégrante de leurs obligations.

### *Section 5 Protection des données*

#### *Art. 12 Journalisation et droits d'accès*

Cette disposition a une valeur déclaratoire, mais précise néanmoins les exigences de l'art. 25, al. 1, LPD dans le cadre du SNA, apportant ainsi de la clarté.

#### *Al. 1*

La journalisation est une mesure technique qui assure la traçabilité et la transparence du traitement des données. Lors d'un contrôle, elle permet de vérifier a posteriori que les données ont été traitées conformément aux finalités prévues. Une telle vérification s'avère d'autant plus cruciale que le nombre d'utilisateurs ayant accès aux données enregistrées dans un système d'information est grand et qu'ils sont connectés à d'autres fichiers de données.

S'agissant des organes fédéraux, l'art. 10, al. 1, en relation avec l'art. 20, al. 1, de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD)<sup>42</sup> prévoit actuellement la journalisation pour les traitements automatisés de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité. L'art. 4, al. 2, de la nouvelle ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo)<sup>43</sup>, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2023, étend en général l'obligation de journalisation au traitement automatisé de données personnelles et précise que doivent au moins être journalisés l'enregistrement, la modification, la lecture, la communication, l'effacement et la destruction des données.

Le présent alinéa anticipe cette extension de l'obligation de journalisation (également aux traitements non automatisés) et constitue la base qui permet de régler les autres modalités régissant le SNA dans l'ordonnance sur le service des adresses, ce point revêtant notamment de l'importance pour le contrôle de l'utilisation.

<sup>42</sup> RS 235.11

<sup>43</sup> RS 235.11; RO 2022 568

*Al. 2*

En vertu de l'art. 4, al. 5, OPDo, les procès-verbaux de journalisation doivent être conservés durant un an (séparément du système dans lequel les données personnelles sont traitées). Ils sont accessibles uniquement aux organes et aux personnes chargés de vérifier l'application des dispositions relatives à la protection des données personnelles ou encore de préserver ou de restaurer la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la traçabilité des données. Le SNA étant un système d'information à l'échelle de la Suisse, les personnes concernées doivent, conformément à l'art. 12, al. 2, LSAd, pouvoir obtenir des renseignements non seulement sur leurs données personnelles (consultables dans le SNA), mais aussi sur les informations journalisées lors de la consultation de ces données (notamment la date de consultation et l'organisme qui a adressé une requête au système), pour autant que ces personnes y aient un intérêt légitime. Cette possibilité favorise la transparence et devrait accroître la confiance de la population envers le SNA.

Le Conseil fédéral définit dans l'ordonnance sur le service des adresses les dispositions d'exécution régissant les modalités de la journalisation et de la fourniture de renseignements.

*Art. 13* Conservation et destruction des données*Al. 1*

Les données prévues sont enregistrées dans le SNA dès son entrée en service. Le SNA ne conserve aucune donnée plus ancienne, c'est-à-dire datant d'avant son entrée en service. En conséquence, les données «antérieures» pouvant être consultées au sens de l'art. 6, al. 2, sont des données qui ont été enregistrées dans le SNA lorsqu'elles étaient d'actualité, mais qu'une mise à jour ultérieure a rendues obsolètes.

*Al. 2*

Le SNA collecte les données (caractères) actuelles visées à l'art. 4 de toutes les personnes physiques domiciliées en Suisse. Conformément au principe de la proportionnalité (art. 6, al. 2, LPD), ces données ne sont pas conservées indéfiniment, mais détruites dès qu'elles ne sont plus nécessaires. Les données relatives à l'adresse actuelle d'une personne sont nécessaires au moins tant que cette personne est en vie.

En vertu de l'art. 6, al. 2, les données qui ne sont plus d'actualité peuvent encore être consultées pour autant que l'exécution d'une tâche légale l'exige (p. ex. pour des décomptes intercantonaux proportionnels à la durée de séjour dans chaque canton ou dans des affaires de succession). Avec le temps, ces données perdent toutefois de leur utilité et doivent être détruites après avoir été conservées dix ans dans le SNA. Les modifications de données intervenant au fil du temps pourront donc être consultées à titre rétrospectif dans le système d'information du SNA, mais sur une période n'excédant pas dix ans (compte tenu bien sûr de la date de mise en service du SNA, cf. al. 3).

*Al. 3*

Aux termes de l'art. 10, al. 2, OLPD, les procès-verbaux de journalisation du traitement (automatique) des données sont conservés durant une année. Le futur art. 4, al. 5, OPDo a (finalement) maintenu cette durée de conservation. Il apparaît donc logique

de prévoir le même délai de conservation, c'est-à-dire une année, pour les procès-verbaux du traitement des données consultables dans le SNA.

Le Conseil fédéral définit dans l'ordonnance sur le service des adresses les dispositions d'exécution régissant la conservation et la destruction des données du SNA. La destruction des données doit garantir qu'elles ne seront plus disponibles ni accessibles passé le délai de conservation. Les dispositions de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage<sup>44</sup> sont réservées. Si l'adresse d'une personne et les données associées sont considérées comme des documents de la Confédération ayant une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle, leur archivage sera proposé aux Archives fédérales.

## *Section 6 Financement du service national des adresses*

### *Art. 14*

#### *Remarque préliminaire*

À l'issue de l'examen réalisé sur mandat du Conseil fédéral, il est apparu que le modèle de financement proposé dans l'ap-LSAdr – fondé sur le prélèvement sélectif d'émoluments de base et d'émoluments d'utilisation – aurait placé le SNA face à des problèmes relevant de l'égalité de traitement et à des difficultés liées à sa mise en application. En ce qui concerne l'égalité de traitement, le principal problème consistait à savoir si les cantons-villes devaient être exemptés du paiement d'émoluments, au même titre que les communes.

La situation initiale de l'OFS a par ailleurs quelque peu évolué, puisque l'office est un fournisseur de prestations au sein de l'administration fédérale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ce changement de statut lui permet d'axer davantage le financement du SNA sur le principe du paiement par l'utilisateur.

Aussi la LSAdr prévoit-elle un modèle de financement revu et adapté, qui repose sur l'idée suivante: le SNA est une prestation de service fournie par l'OFS qui permet d'accomplir des tâches étatiques de manière plus simple et plus efficace et qui offre ainsi une plus-value aux utilisateurs. Il génère des coûts: exploitation courante du système, y compris la création des accès requis, maintenance du système d'information et mise à disposition d'adresses à titre de prestation (cf. ch. 6.1). Les utilisateurs potentiels du SNA englobent les autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les tiers mandatés, pour autant qu'ils aient besoin de connaître les adresses de personnes physiques pour accomplir leurs tâches légales. Les acteurs travaillant pour le secteur privé n'ont pas accès au SNA.

Dans ce contexte, il apparaît logique de soumettre l'utilisation du SNA à des émoluments appropriés, conformément au principe du paiement par l'utilisateur.

<sup>44</sup> RS 152.1

*Al. 1*

Cet alinéa prévoit que l'utilisation du SNA est payante, de sorte que ses utilisateurs doivent s'acquitter d'une rémunération. Celle-ci est principalement définie selon le volume et le type des prestations reçues.

*Al. 2*

Cet alinéa délègue au Conseil fédéral la compétence de réglementer les émoluments. Cette réglementation doit respecter le cadre défini par l'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>45</sup> et tenir compte des critères définis par la loi.

- a. À moyen terme (après un délai de trois ans au plus tard), le SNA doit couvrir ses frais. C'est-à-dire que les émoluments perçus doivent financer entièrement l'exploitation, celle-ci comprenant également la maintenance et le développement du système d'information (qui doit correspondre en tout temps aux connaissances techniques les plus récentes), de même que les activités consistant à mettre les adresses à la disposition des utilisateurs.
- b. La LSAdr relativise l'obligation de verser une rémunération, puisqu'elle en exempte les services des habitants des communes. Cette exemption est prévue, car ces services assurent gratuitement la mise à jour en continu des adresses dans le cadre de la procédure de notification et qu'ils apportent ainsi une large contribution au SNA.

Ne doivent cependant pas être exemptées les autres unités administratives des communes, qui ne font pas partie des services des habitants, mais ont néanmoins besoin d'adresses provenant d'autres cantons. Contrairement aux services des habitants, ces unités administratives n'apportent pas de contribution régulière au fonctionnement du SNA dans le cadre de leurs activités, mais pourraient, selon leur taille et leurs tâches, avoir besoin de volumes très variables d'adresses actualisées.

- c. Il est possible de demander aux utilisateurs qui sont certes chargés de l'exécution d'une tâche de droit public, mais qui ne font pas partie d'une administration fédérale, cantonale ou communale, de payer des émoluments plus élevés. L'écart entre les montants perçus se fonde sur l'intérêt des utilisateurs concernés et sur l'utilité qu'ils retirent de la prestation (cf. art. 5 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments<sup>46</sup>). Contrairement à d'autres organismes et services, qui n'appartiennent pas à l'administration, la Confédération et les cantons contribuent à financer le SNA dès sa conception (phase initiale). De plus, ils livrent régulièrement des données actuelles au SNA (art. 4 et 5 LSAdr). Dans la mesure où les organismes et les personnes externes à l'administration tirent un avantage du SNA sans avoir contribué à sa mise en place et sans lui fournir une contre-prestation particulière, on peut s'attendre à ce qu'ils rémunèrent davantage les prestations obtenues. Un tarif différencié peut dès lors se justifier.

<sup>45</sup> RS 172.010

<sup>46</sup> RS 172.041.1

La rémunération intervient par imputation de prestations au sein de l'administration fédérale, tandis que des émoluments sont facturés aux autres utilisateurs du SNA.

## *Section 7 Dispositions finales*

### *Art. 15 Exécution*

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution dans l'ordonnance sur les adresses.

### *Art. 16 Référendum et entrée en vigueur*

Comme toute loi fédérale, la LSAdr est sujette au référendum. Le Conseil fédéral est chargé de fixer la date de son entrée en vigueur.

### *Modification d'autres actes*

Les actes intersectoriels, tels que la loi proposée, exigent en général une coordination avec d'autres lois spéciales. La LSAdr limitant toutefois à l'adresse les données personnelles pouvant être consultées, il n'est guère probable que le SNA remplace entièrement la communication de données par les registres des habitants ou des registres fédéraux. Les recherches menées n'ont découvert aucune norme prévoyant une consultation congruente des données (portant sur les mêmes caractères). Lorsque les caractères recherchés ne se recoupent que partiellement, il ne serait pas judicieux de procéder aux recherches en empruntant deux voies distinctes (que l'organe de perception de la redevance radio-télévision s'adresse par exemple au SNA pour obtenir une adresse, mais doit continuer à consulter les registres des habitants pour connaître le type de ménage).

## **6 Conséquences**

### **6.1 Conséquences pour la Confédération**

La LSAdr prévoyant la mise en place du SNA, sa promulgation aura des conséquences sur les finances et l'état du personnel.

#### **6.1.1 Conséquences financières**

L'OFS assume la responsabilité globale de la mise à disposition du SNA (cf. ch. 4.3). La mise au point et l'exploitation du système engendrent des coûts au niveau technique.

#### *Mise au point du système*

La mise à disposition du SNA nécessite plusieurs composantes. Le système doit notamment reposer sur une infrastructure à même de répondre aux sollicitations prévi-

sibles. Il s'agit aussi de concevoir et d'implémenter les interfaces qui serviront à l'obtention de modifications de données et assureront l'accès au SNA (services Web, interface utilisateur, etc.). L'utilisation de Sedex génère également des coûts. Sur le plan technique, le système doit comprendre un dispositif d'identification et d'authentification des utilisateurs, ainsi qu'un système de gestion des autorisations. Il est également nécessaire de prévoir la journalisation des consultations et le respect du droit d'accès aux informations concernant l'utilisation du SNA, de même que d'assurer un appui technique à la facturation.

Les coûts d'investissements à la charge de la Confédération pour la mise au point du système d'information se monteront à 9,8 millions de francs. Cette estimation se fonde sur des spécifications globales sommaires et correspond à une approximation des dépenses consacrées au développement technique. La réalisation sera assurée en collaboration avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication.

L'étude de faisabilité de 2016 contient une première évaluation des coûts de la mise à disposition et de l'exploitation du SNA. Comme précisé dans les explications accompagnant l'ap-LSAdr de 2019, cette première estimation était trop optimiste. Les coûts prévus pour la mise au point avaient été repris à l'époque, des corrections n'ayant été apportées que dans certains domaines. Depuis le lancement du projet, d'autres fonctionnalités ont été incluses dans les coûts. La nouvelle estimation table sur un service disposant de données actualisées en continu et sur un système conçu à neuf<sup>47</sup>.

Compte tenu des fonctionnalités prévues pour le futur système, deux années seront nécessaires pour mettre le SNA à disposition. Il est dès lors impossible de prévoir l'évolution des prix des prestations et des produits informatiques (logiciels et matériel) avec une certitude absolue. Les ressources seront attribuées selon les modalités de l'Administration numérique suisse (cf. ch. 6.1.3).

### *Exploitation du SNA*

Les coûts d'exploitation sont estimés à 1,7 million de francs et comprennent les coûts du fonctionnement technique, les coûts de la maintenance du logiciel spécialement conçu et les frais de personnel (cf. ch. 6.1.2). Les coûts d'exploitation découlent du volume des tâches et des fonctionnalités de l'application. Ceux du fonctionnement technique dépendent de différents facteurs et sont notamment liés aux coûts de la mise au point. Le mode et l'ampleur de l'utilisation exercent une influence sur la conception de l'infrastructure, les coûts des certificats et les coûts de l'échange de données.

Les moyens effectifs requis pour garantir le fonctionnement technique du SNA devront faire l'objet d'un nouvel examen attentif au moment de l'adoption des dispositions d'exécution. C'est à ce moment-là que le Conseil fédéral décidera de l'attribution définitive des moyens en se fondant sur l'évaluation globale des ressources disponibles pour le domaine informatique. Le service doit assurer son financement par ses revenus, c'est-à-dire qu'il doit s'autofinancer, dans un délai de trois ans.

<sup>47</sup> L'étude de faisabilité est disponible (en allemand seulement) à l'adresse: [www.dfjp.admin.ch](http://www.dfjp.admin.ch) > Fenêtre de recherche > Création d'un service national d'adresses pour les pouvoirs publics. Le rapport explicatif est disponible à l'adresse: [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFI > Procédure de consultation 2019/57.

### 6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

À titre de responsable du SNA, l'OFS assume de nouvelles tâches, pour lesquelles il a besoin de ressources supplémentaires (cf. ch. 4.3).

La gestion du service et des prestataires doit garantir que le service est disponible à tout moment et qu'il répond aux besoins des utilisateurs. De plus, il faut conclure des contrats avec les prestataires et instaurer une gestion continue des exigences et du changement. Il importe également d'assurer un service d'assistance opérationnelle, administrative et technique.

La gestion des données du SNA crée elle aussi de nouvelles tâches. Puisque le système d'information du SNA repose sur Sedex, il devra se doter d'un domaine Sedex afin d'assurer la coordination technique avec les administrations et les tiers mandatés, en leur qualité d'utilisateurs, et avec leurs partenaires informatiques. Pour ce qui est de la gestion financière, les tâches comprennent l'établissement du budget, la facturation et le rapport financier. En matière de conformité, il importe de garantir que seuls les titulaires d'une autorisation aient accès au SNA et que le respect des conditions d'utilisation puisse être contrôlé. À cet effet, le SNA conclut des conventions régissant les conditions d'utilisation. La gestion des autorisations d'accès engendrera également des coûts, puisque le SNA permettra non seulement une mise en concordance des données via Sedex, mais aussi des consultations individuelles en ligne et, le cas échéant, via un service Web<sup>48</sup>.

Selon les premières estimations, l'OFS a besoin d'environ sept équivalents plein temps (EPT) pour mettre le service à la disposition des utilisateurs sur les plans administratif et technique tout en assurant le contrôle de son utilisation.

Les ressources nécessaires dépendent de plusieurs facteurs. Les tâches qu'entraînent la responsabilité globale du système et la gestion du service et des prestataires sont indispensables à la mise à disposition et au développement ultérieur du service et génèrent des frais de base. Les frais de personnel à prévoir dépendront également du travail à effectuer et du nombre d'utilisateurs, soit en particulier de la gestion des utilisateurs et du service d'assistance. Les dépenses administratives consacrées à la gestion des domaines seront notamment fonction de la manière dont s'organiseront les différents groupes d'utilisateurs. Cette remarque vaut en particulier pour la facturation et la conclusion de conventions.

Le nombre des utilisateurs individuels au sein d'un organisme titulaire d'une autorisation d'accès peut aussi exercer une influence sur les dépenses, par exemple dans les domaines de l'administration des autorisations ou de l'assistance. Selon l'hypothèse initiale, le nombre des utilisateurs commencera par s'accroître avant de se stabiliser. Au début, il faudra consacrer davantage de temps à vérifier les autorisations d'accès, à établir les contrats et à répondre aux besoins techniques des utilisateurs. Les activités d'assistance augmenteront par la suite, avec le nombre des utilisateurs.

<sup>48</sup> Conformément à l'architecture API de la Confédération: [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Transformation numérique et gouvernance de l'informatique > Architecture de la Confédération > Interfaces / API.

### 6.1.3 Besoin total de ressources financières et en personnel

Selon les estimations actuelles, la Confédération devra consacrer au total 9,8 millions de francs pour financer la mise en place du SNA. Ce montant unique couvrira l'élaboration des autres bases légales ainsi que la conception, la réalisation et la mise en service du système. Les coûts pour la mise à disposition du service et son fonctionnement normal sont estimés à 1,7 million de francs par an environ. Avec le temps, viendront s'y ajouter les coûts nécessaires pour assurer le développement du système, qui devront toutefois être couverts par les recettes issues de l'exploitation du service.

Le tableau ci-après résume les besoins de ressources financières et en personnel du SNA.

Tableau 2

#### Estimation des coûts de développement et d'exploitation du SNA

Phase	Projet			Fonctionnement
Financement <sup>49</sup>	Cyberadministration suisse	Agenda Administration numérique suisse		Confédération / revenus
Stade actuel	Phase achevée et préfinancée par la Confédération et les cantons	Phase I Financement accordé	Phase II Financement prévu <sup>50</sup>	À partir de la mise en service
Période	2018–2022	2022–2023	2024–2025	Dès 2025
Confédération/ cantons	50 %/50 %	100 %/0 %	Projet de convention en préparation	
Besoins	Projet (dépenses uniques)			Exploitation (coût annuel)
Législation	585 000	30 000	10 000	–
Gestion de projet, communication		485 000	515 000	–
Mise en place système	865 000	2 725 000	5 337 500	–
Exploitation du système				(selon l'utilisation) entre 370 000 et 440 000
Personnel SNA				(jusqu'à 7 EPT)
	0	0	0	1 260 000
<b>Total</b>	<b>1 450 000</b>	<b>3 240 000</b>	<b>5 862 500</b>	<b>1 700 000</b> <b>au maximum</b>

<sup>49</sup> Il n'existe aucun lien direct entre le financement initial fourni au SNA par la Cyberadministration suisse et le financement du projet via l'agenda de l'Administration numérique suisse.

<sup>50</sup> Cf. LMETA.

### *Financement du projet*

Les coûts de la mise en place du SNA sont couverts en priorité via l'agenda «Infrastructures nationales et services de base» de l'Administration numérique suisse. Dans un premier temps, le projet a bénéficié d'un financement initial octroyé par la Cyberadministration suisse. Après la création de l'Administration numérique suisse, en 2022, il est devenu un projet stratégique intégré dans les activités de ce nouvel organisme. Selon la planification définie jusqu'en 2025, l'Administration numérique suisse finance l'élaboration des dispositions d'exécution, la gestion du projet et la communication, la mise au point du système et l'exploitation de l'infrastructure de test.

Le financement alloué via l'Administration numérique suisse et destiné à couvrir la mise en place du SNA est accordé pour toute la durée de ce projet au moyen d'une convention de prestations. La planification définie jusqu'en 2025 doit encore être approuvée dans le cadre du budget idoine et par les organes de l'Administration numérique suisse. Avant que les ressources requises soient définitivement allouées au SNA, il reste par ailleurs diverses décisions à prendre quant à la couverture des coûts du projet à compter de 2024.

### *Financement de l'exploitation*

À moyen terme, les coûts d'exploitation du SNA seront couverts par le prélèvement d'émoluments ou par l'imputation de prestations au sein de l'administration fédérale.

### *Émoluments et imputations internes*

Le prélèvement d'émoluments et l'imputation de prestations au sein de l'administration fédérale couvriront les coûts d'exploitation du SNA dans un délai de trois ans à compter de sa mise en service. L'art. 14 LSAdr crée la base légale nécessaire à cet effet.

Le modèle de financement prévoit que les utilisateurs contribuent aux coûts de la mise à disposition, de l'exploitation et de la maintenance du système d'information. Les dépenses engendrées par l'octroi de l'autorisation et par la création des accès requis doivent être facturées aux titulaires d'une autorisation d'accès. Ceux-ci doivent de plus assumer des coûts proportionnels au volume des prestations obtenues durant l'année. Ce modèle respecte ainsi le principe du demandeur-payeur dans le cadre d'une approche axée sur les prestations, car les coûts d'infrastructure varient selon le type de service proposé.

L'ordonnance fixe le montant de la rémunération par groupe d'utilisateurs. Un tarif différencié assure par exemple que les utilisateurs n'ayant pas contribué à la production des données rémunèrent une partie de ce travail. Voilà pourquoi le projet prévoit notamment que les services communaux des habitants, qui gèrent les adresses des personnes physiques dans leurs registres, pourront consulter le SNA gratuitement.

L'ordonnance définira en détail les modalités pratiques du calcul des émoluments et de la facturation. Lors de leur définition, il importera de veiller à garder les charges administratives aussi faibles que possible. Le tableau 3 indique la forme de rémunération que les différents groupes d'utilisateurs verseront.

Tableau 3

**Rémunération perçue auprès des titulaires d'une autorisation d'accès**

Organisme	Financement de base	Rémunération de l'utilisation
Office fédéral de la statistique	PITF <sup>51</sup> – coûts SNA	PITF – recettes SNA
Administration fédérale centrale <sup>52</sup>	–	Imputation des prestations à même de couvrir les coûts
Administration fédérale décentralisée <sup>53</sup>	–	Émoluments couvrant les coûts
Cantons	–	Émoluments couvrant les coûts
Administrations communales – en général	–	Émoluments couvrant les coûts
Administrations communales – services des habitants	–	Gratuit
Tiers mandatés	–	Émoluments couvrant les coûts + supplément

Jusqu'à ce que les émoluments et les imputations internes couvrent entièrement l'exploitation du SNA, la Confédération finance les dépenses qui dépassent les recettes. La couverture des frais (qui doit être assurée au terme du délai fixé par la Confédération) dépend de l'évolution du nombre d'utilisateurs ainsi que de la rémunération, dont le montant doit encore être fixé.

Lorsque l'on met un service de base à la disposition d'un grand nombre d'autorités, d'organisations et de personnes différentes, il est à l'évidence impossible d'estimer avec précision le nombre des futurs utilisateurs. Ce nombre augmente en général au fil de temps. Les futurs utilisateurs du SNA comprendront les unités de l'administration fédérale centrale et décentralisée, les unités administratives des cantons, les services des habitants et d'autres unités administratives des villes et des communes, ainsi que les assurances-maladie, les assurances-accidents, les caisses de compensation AVS, les caisses de pensions et d'autres tiers mandatés (cf. annexe 3, tableau 6).

Selon l'hypothèse qui sous-tend le modèle de financement, le SNA parviendra à couvrir ses frais dans un délai de trois ans. Dès que cet équilibre sera établi, le montant de la rémunération sera revu à la baisse, de telle sorte que les recettes provenant des émoluments et des imputations de prestations ne dépassent pas les coûts.

<sup>51</sup> Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF; cf. aussi ch. 1.4).

<sup>52</sup> Cf. ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1).

<sup>53</sup> Cf. OLOGA.

### **6.1.4 L'administration fédérale en tant qu'utilisatrice du SNA**

Comme expliqué au chiffre 6.1.3, la Confédération assume une partie des frais d'exploitation du SNA. Les autres dépenses découleront uniquement des adaptations à apporter aux solutions informatiques afin de satisfaire aux conditions de l'échange de données via le SNA (cf. ch. 6.6.1).

### **6.2 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. Quant à ses conséquences pour les cantons et les communes, elles sont présentées ci-après.

#### **6.2.1 Conséquences pour les cantons**

Les cantons font partie du cercle des utilisateurs du SNA et contribuent à couvrir les coûts selon le modèle de financement décrit au chiffre 6.1.3. Ils doivent assumer d'autres dépenses, comme celles engendrées par l'adaptation des outils informatiques servant à transmettre les modifications récentes de données afin d'actualiser le contenu du SNA (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 5). Dans ce domaine, les cantons sont d'importants partenaires du SNA.

Conformément à l'art. 4 LSAdr, le SNA utilise les données que l'OFS obtient tous les trois mois des registres communaux et cantonaux des habitants en vertu de la LHR. En vertu de l'art. 5, l'OFS puise par ailleurs les modifications récentes dans les registres des habitants afin d'améliorer l'actualité des données du SNA et dès lors son utilité. Cette opération occasionnera également des dépenses supplémentaires pour les cantons.

Selon une recherche menée auprès des cantons (cf. ch. 2.2), ces dépenses devraient rester modestes pour la plupart des services cantonaux des habitants, puisqu'ils sont aujourd'hui déjà appelés à livrer des données actualisées à d'autres services. Quant à l'adaptation des registres cantonaux existants, les coûts varient en fonction des spécificités techniques et organisationnelles de chaque registre (cf. ch. 6.6.1). Les cantons devraient dès lors inclure à temps la mise à disposition des modifications de données les plus récentes dans leur infrastructure informatique et dans la planification de son développement.

Pour ce qui est du droit en vigueur, la création du SNA n'obligera probablement que quelques rares cantons à adapter leurs bases légales. L'OFJ a réalisé une enquête à ce sujet auprès des cantons en 2018: sur les seize cantons qui ont répondu, deux allaient devoir procéder à une adaptation. Il est impossible d'estimer les coûts de ces adaptations, mais ils devraient rester modestes.

### **6.2.2 Conséquences pour les communes**

Les registres communaux des habitants constituent certes la source originaire des caractères enregistrés dans le SNA. Conformément à l'art. 4 LSAdr, ce dernier reçoit toutefois les données de l'OFS, qui en dispose déjà sur la base de l'harmonisation des registres. La transmission initiale des données n'entraîne donc pas de nouveaux frais pour les communes. La mise à jour des données du SNA en application de l'art. 5 pourrait néanmoins occasionner des frais supplémentaires, surtout pour les communes qui devront adapter leurs moyens informatiques afin de transmettre les modifications récentes des données au SNA (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 5). La solution proposée ici prévoit toutefois que le SNA se procurera les données actualisées auprès des cantons.

Enfin, la rectification des adresses qu'ils gèrent peut également entraîner certains frais pour les registres des habitants lorsque le SNA découvre des incohérences dans ses données. La correction de ce type d'erreurs dans le registre des habitants relève toutefois à l'évidence des tâches de la commune et sert avant tout ses propres intérêts.

Les communes perçoivent parfois des émoluments lorsqu'elles fournissent des informations issues de leur registre des habitants. Si ces informations sont fournies au titre de l'assistance administrative à des services administratifs et à des tiers mandatés, leur transmission n'est cependant pas soumise à émoluments. Les utilisateurs du SNA remplissent ce critère, de sorte que l'obtention d'adresses auprès du SNA n'a aucune influence sur le système de tarification existant. De ce point de vue, le SNA ne fait donc pas perdre de recettes aux communes. Les services des habitants recevront par ailleurs moins de demandes d'informations, ce qui réduira les frais engendrés par la recherche de réponses.

La pratique en matière de transmission d'adresses (p. ex. à des tiers) varie d'une commune à l'autre. Du point de vue des organismes demandeurs, l'introduction du SNA jette les bases d'un traitement uniforme des requêtes.

Les communes font partie du cercle des utilisateurs du SNA. Étant en première ligne pour déterminer le domicile d'une personne et répondre à toutes sortes de questions concernant les adresses, elles seront déchargées d'une partie de leur travail grâce au SNA, puisqu'elles n'auront plus à répondre à ces questions de routine.

Selon le modèle de financement présenté au chiffre 6.1.3, les services communaux des habitants ne contribuent pas à couvrir les coûts du SNA. Les dédommager pour le traitement de demandes d'informations concernant des adresses ne se justifie pas, car le SNA traitera désormais des adresses actualisées, conformément au souhait exprimé par les communes au cours de la procédure de consultation.

### **6.2.3 Conséquences pour les tiers mandatés**

Le modèle de financement proposé au chiffre 6.1.3 prévoit que les tiers mandatés doivent contribuer à couvrir les coûts du SNA. Contrairement à l'obtention d'informations auprès de services communaux des habitants, la consultation du SNA ne sera pas gratuite pour eux. Rien ne les oblige toutefois à s'adresser au SNA. Selon une

recherche menée au sein de ce groupe d'utilisateurs, la consultation du SNA offre toutefois un avantage supérieur à ses coûts. Pour effectuer des recherches structurées, les titulaires d'une autorisation d'accès doivent néanmoins remplir les conditions requises pour consulter le SNA, ce qui engendre des frais (cf. ch. 6.6.1).

### **6.3 Conséquences économiques**

Le SNA étant destiné à l'accomplissement de tâches relevant du droit public, son utilisation à des fins économiques privées n'est pas prévue. Les pouvoirs publics devraient en tirer des avantages dans la mesure où le SNA améliorera l'échange électronique des données entre les autorités: gains d'efficacité et économies dans l'exécution de tâches publiques, effet positif sur les comptes de la Confédération et des cantons, diminution escomptée 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 et le développement du marché unique numérique au sein de l'UE, qui contraint de plus en plus l'administration à fournir 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.

### **6.4 Conséquences sociales**

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

### **6.5 Conséquences environnementales**

Le projet n'a pas de conséquence directe sur l'environnement. La numérisation accrue des transactions devrait en fin de compte induire une économie de ressources et se révéler par conséquent bénéfique pour l'environnement.

## 6.6 Autres conséquences

### 6.6.1 Conséquences informatiques pour les cantons, les communes et les tiers titulaires d'une autorisation d'accès

#### *Utilisation du SNA*

Pour avoir accès aux informations du SNA via leur propre application dédiée, les titulaires d'une autorisation d'accès doivent remplir les conditions juridiques, administratives et techniques définies par le Conseil fédéral. Les dépenses informatiques induites dépendent des exigences en matière de gouvernance auxquelles doit satisfaire le nouveau domaine Sedex à créer pour le SNA. En d'autres termes, il s'agit de savoir s'il est nécessaire d'installer un adaptateur spécifique au domaine SNA pour les échanges via Sedex ou s'il est possible d'employer l'adaptateur existant. Les utilisateurs devront en outre faire configurer à leurs frais les types de messages SNA ou une nouvelle interface dans leur propre application.

#### *Mise à disposition des données pour le SNA*

Comme prévu à l'art. 4 LSAdr, les données du SNA proviennent dans un premier temps de celles que l'OFS collecte chaque trimestre dans le cadre de l'harmonisation des registres. Mettre ces données à disposition n'entraîne pas de dépenses supplémentaires notables pour les registres cantonaux et communaux des habitants. L'utilité pratique du SNA augmentant sensiblement s'il dispose de données plus récentes (que celles remontant à trois mois), l'OFS peut, conformément à l'art. 5, puiser des données plus récentes dans les registres des habitants. Pour répondre à de telles demandes, les registres devront développer et exploiter de nouvelles interfaces, c'est-à-dire entreprendre des travaux occasionnant des dépenses supplémentaires.

Selon les sondages menés par l'OFS, ces dépenses devraient demeurer modestes pour deux tiers environ des registres, qui gèrent déjà des données actualisées chaque jour. Dix-huit cantons recourent à la même solution informatique, qui permet de transmettre les données modifiées par Sedex ou par un (autre) service Web. Selon une estimation grossière, il faudrait compter entre 10 et 15 journées de travail pour connecter ces interfaces au SNA et les tester, soit approximativement entre 15 000 et 23 000 francs (pour les différents chiffres, cf. annexe 3, tableau 8).

Le coût sera plus élevé pour les autres registres, en fonction de leur organisation et de leur équipement technique actuels. Il leur est donc conseillé d'inclure la mise à disposition de données actualisées chaque jour dans le plan de développement de leur infrastructure informatique. Dans le cas des huit cantons qui utilisent une solution informatique différente, les dépenses devraient se situer entre 5000 et 25 000 francs. La valeur supérieure de la fourchette correspond à des frais d'investissement de l'ordre de 225 000 francs pour tous les cantons pris ensemble.

## 6.6.2 Entreprises semi-publiques

Dans le domaine des adresses, La Poste Suisse offre différents services, dont la vérification des adresses<sup>54</sup>. Utilisable dans le cadre du Webservice de la Poste, ce service est gratuit. La Poste propose en outre un service de gestion d'adresses et un service de recherche d'adresses aux contrôles des habitants. Ces deux services sont payants en cas de résultat probant. Le taux de réussite du SNA devrait être supérieur à celui du service de recherche mis à disposition par la Poste, de sorte que le nombre de clients s'adressant à ce dernier pourrait diminuer.

## 6.6.3 Autres entreprises actives dans la recherche d'adresses

Le SNA entre également en concurrence avec d'autres entreprises qui vendent des informations sur l'adresse et le domicile de personnes physiques. Comme le SNA ne fournit toutefois pas d'informations aux particuliers, il n'affecte pas le modèle d'affaires de ces entreprises.

## 7 Aspects juridiques

### 7.1 Constitutionnalité

La Cst. ne contient aucune disposition qui mentionne expressément l'enregistrement, l'utilisation et la mise à disposition d'adresses. Les données collectées et traitées dans le SNA en vue d'être consultées servent à garantir l'exécution du droit fédéral. La compétence de la Confédération découle dès lors de manière accessoire des diverses bases constitutionnelles régissant l'accomplissement des tâches fédérales. Lorsqu'une compétence de la Confédération n'est pas mentionnée expressément dans la Cst., il convient, selon les directives sur la technique législative, de mentionner l'art. 173, al. 2, Cst. à titre de base légale.

En vertu de l'art. 46 Cst., l'exécution du droit fédéral incombe aux cantons. Dans le cadre de ses compétences, la Confédération peut formuler des instructions pour indiquer aux cantons comment s'acquitter de cette mission. Elle peut également mettre à leur disposition des outils qui leur facilitent l'exécution correcte de la tâche. C'est ce rôle que le SNA est appelé à jouer: il met à la disposition des administrations cantonales les adresses récentes et traitées de manière uniforme à l'échelle de la Suisse dont les cantons ont besoin pour assurer les contacts et la correspondance avec les particuliers. Afin de permettre au SNA de faciliter une exécution fiable du droit fédéral, une obligation de mise à jour est nécessaire pour garantir que les données du SNA soient aussi actuelles que possible.

Lorsque la Confédération met à la disposition des cantons un moyen leur permettant d'exécuter le droit fédéral, les cantons peuvent, sans enfreindre pour autant les dispo-

<sup>54</sup> De plus amples informations sur les services de la Poste en matière d'adresses sont disponibles sur Internet: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Solutions commerciales > Gestion d'adresses.



## 7.6 Conformité à la loi sur les subventions

La LSAdr ne prévoit ni aides financières ni indemnités. Si les services communaux des habitants sont exemptés des émoluments prévus, c'est parce qu'ils sont tenus de mettre gratuitement à disposition les données utilisées. Leur exemption n'équivaut donc pas à une subvention. Des explications détaillées ne sont dès lors pas nécessaires.

## 7.7 Délégation de compétences législatives

### *Mise à jour et enrichissement des données du SNA (art. 5, al. 2)*

L'utilité pratique du SNA réside avant tout dans l'actualité de ses données. Le Conseil fédéral se voit attribuer la compétence de régler les modalités de leur mise à jour dans l'ordonnance sur le service des adresses. Ces modalités comprennent la désignation des registres sources pertinents au niveau fédéral, la périodicité de la mise à jour ainsi que la forme et la procédure de livraison de données actualisées. Une ordonnance permet de formuler la réglementation idoine avec la précision et la souplesse requises pour tenir compte de spécificités locales.

### *Étendue des autorisations d'accès au système d'information et modalités de la procédure d'octroi, de restriction et de retrait (art. 10, al. 4)*

La LSAdr attribue au Conseil fédéral la compétence de régler l'étendue des autorisations d'accès ainsi que les modalités de la procédure d'octroi, de restriction et de retrait de ces autorisations. Les obligations des titulaires d'une autorisation d'accès étant régies par l'art. 11, il paraît opportun de régler par voie d'ordonnance les conséquences d'un manquement à ces obligations.

### *Montant des émoluments et procédure de perception (art. 14, al. 2)*

L'art. 14, al. 1, prévoit la perception d'émoluments pour l'utilisation du SNA et fixe les critères à appliquer pour que ceux-ci couvrent les coûts. L'al. 2 de la disposition confère au Conseil fédéral la compétence de fixer leur montant et de régler la procédure de perception, qui consiste en une facturation ou, au sein de l'administration fédérale centrale, en une imputation de prestations ayant une incidence sur les crédits. Ces aspects d'ordre organisationnel seront réglés dans une ordonnance.

## 7.8 Protection des données

### 7.8.1 Remarques générales

Le système d'information du SNA contient un fichier de données (banque de données) de la Confédération, que l'OFS, organe fédéral responsable, est chargé de mettre à disposition et d'exploiter (art. 2 LSAdr). Ce fichier de données et le traitement de son contenu par des organes de la Confédération<sup>55</sup> sont soumis à la LPD. Le traitement des données (p. ex. leur rectification) contenues dans les registres des habitants par

<sup>55</sup> Cf. art. 5, let. i, LPD.

les autorités communales et cantonales est en revanche soumis au droit cantonal et communal sur la protection des données. Afin de garantir la transparence du SNA, la LSAdr précise, voire élargit, certaines exigences définies dans la LPD.

### **7.8.2 Adresses (caractéristiques des données)**

Les données que le SNA gère en vertu de l'art. 4 et qui sont consultables en vertu de l'art. 6 sont des données personnelles au sens de la LPD<sup>56</sup>. Il ne traite toutefois pas de données sensibles ni de profils de la personnalité<sup>57</sup>. De plus, en application de la LPD<sup>58</sup>, les organes fédéraux peuvent déjà communiquer, sur demande, le nom, le prénom, l'adresse et la date de naissance d'une personne, même si les conditions de l'art. 36, al. 1 et 2, LPD (existence d'une base légale) ne sont pas remplies.

### **7.8.3 But du système d'information**

Le but du SNA<sup>59</sup> est décrit à l'art. 1, al. 2, LSAdr: il doit permettre aux titulaires d'une autorisation d'accès de consulter, pour accomplir leurs tâches légales, les adresses des personnes physiques domiciliées en Suisse.

### **7.8.4 Droit d'accès de la personne concernée**

En vertu de l'art. 25, al. 1, LPD, toute personne (physique) dont les données sont traitées dispose du droit (auquel elle ne peut renoncer à l'avance) d'obtenir des informations sur les principaux paramètres de ce traitement. L'art. 12 LSAdr précise clairement que ce droit de la personne concernée à l'égard du SNA englobe la journalisation des consultations de données. Cette disposition confère à toute personne concernée non seulement le droit d'obtenir des informations sur les données la concernant enregistrées dans le SNA, mais aussi les indications pertinentes générées par la consultation du système d'information et par le traitement des données qu'il contient (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 12).

### **7.8.5 Exactitude des données**

Organe fédéral chargé d'exploiter le SNA, l'OFS est responsable de garantir l'exactitude des données du SNA dans le cadre des prescriptions régissant la protection des données qui figurent à l'art. 6, al. 5, LPD. S'il s'avère que des données enregistrées dans le SNA sont inexactes ou incomplètes, il ne serait pas utile de les corriger directement dans le SNA, car ces données proviennent des registres des habitants (sources

<sup>56</sup> Cf. art. 5, let. a, LPD.

<sup>57</sup> Cf. art. 5, let. c, f et g, LPD; cf. aussi chap. 5, commentaire de l'art. 9, al. 2.

<sup>58</sup> Cf. art. 36, al. 4, LPD.

<sup>59</sup> Cf. art. 6, al. 3, LPD.

de données) et qu'elles doivent dès lors être corrigées à la source par les organes cantonaux et communaux compétents.

En conséquence, l'art. 8, al. 4, LSAdr confère au Conseil fédéral la compétence de régler dans l'ordonnance sur le service des adresses les modalités de la procédure visant à faire connaître (p. ex. formulaire de demande de rectification) et à faire rectifier les données inexactes contenues dans le SNA. La rectification des données est alors assurée à la source par l'organe compétent en vertu des prescriptions cantonales et communales sur la protection des données (cf. aussi chap. 5, commentaire de l'art. 8).

### **7.8.6 Responsabilité**

Aux termes de l'art. 2 LSAdr, l'OFS est l'autorité compétente et responsable pour mettre à disposition et exploiter le SNA. Ses principales tâches et obligations sont énumérées à l'art. 3. Elles comprennent bien entendu la protection des données, que l'art. 3, let. c, souligne expressément. Pour rendre l'exploitation du SNA aussi transparente que possible, la LSAdr étend la journalisation des consultations et le droit d'accès des personnes concernées au-delà des exigences définies par la LPD (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 12).

### **7.8.7 Conservation et destruction des données**

Conformément au principe de la proportionnalité (art. 6, al. 2, LPD), le SNA ne conserve les données que pendant le temps nécessaire à l'accomplissement adéquat de ses tâches. Cela étant, les autorités doivent pouvoir consulter l'adresse actuelle d'une personne de son vivant.

Les adresses qui ne sont plus d'actualité (anciennes adresses) sont conservées pendant dix années avant d'être effacées (art. 13, al. 1, LSAdr). Les données plus anciennes ne présentent pas un intérêt suffisant pour les activités administratives ordinaires. Par ailleurs, le but légal du SNA n'inclut pas des recherches remontant au-delà du délai défini. Quant aux données générées par la consultation du SNA et par le traitement des données enregistrées dans le SNA, elles seront détruites après une année (art. 13, al. 2, LSAdr; cf. aussi chap. 5, commentaire de l'art. 13).

## **8 Perspectives**

La création du SNA et la promulgation de la LSAdr correspondent à l'évolution actuelle et à la volonté de faciliter l'utilisation des données de référence des entreprises et des personnes en vue d'offrir à peu de frais une plus-value à l'administration et à l'économie.

Alors que la révision de l'ordonnance du 30 juin 1993 sur le Registre des entreprises et des établissements<sup>60</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2022, a permis de réaliser un progrès considérable dans ce sens pour ce qui est des données de référence des entreprises, la tâche s'avère plus complexe pour les données de référence des personnes. Une base légale appropriée fait en effet défaut (tant dans la Cst. que dans les lois fédérales) pour créer un registre des données personnelles de référence au niveau fédéral.

La création du SNA aide à franchir un premier pas pour offrir aux autorités et aux tiers mandatés la possibilité d'utiliser plus efficacement les adresses des personnes physiques dans l'accomplissement de leurs tâches légales, toujours dans le respect des dispositions sur la protection des données.

En vertu de l'utilisation multiple des données, il pourrait s'avérer nécessaire dans l'avenir de garantir un échange simple et efficace d'autres données personnelles de référence, de sorte que la Suisse devrait se doter des bases constitutionnelles requises. Il s'agira alors d'examiner s'il est possible de réviser la LSAdr pour en faire une loi sur les données personnelles de référence, afin d'éviter la coexistence de lois ayant un but et un champ d'application similaires.

<sup>60</sup> RS 431.903

## Motifs de modification des données

Le tableau ci-après présente les événements qui modifient les données consultables dans le SNA; il indique également la fréquence de ces événements.

Tableau 4

### Motifs, en 2020, de modification des données qui sont pertinentes pour le SNA\*

	Année	Nombre absolu	%	Moyenne/ mois	Source: OFS	Dernière mise à jour
<b>Population résidente</b>	<b>2020</b>	<b>8 670 300</b>	<b>100,00</b>		Population <sup>61</sup>	2020
Migrations internes	2020	533 817	6,20	44 485	Migrations internes <sup>62</sup>	2020
Arrivées et départs intercantonaux	2020	155 071	1,80	12 923	Migration selon le type de migration (PX-Web) <sup>63</sup>	2020
Arrivées en Suisse	2020	163 180	1,90	13 598	Migration internationale <sup>64</sup>	2020
Personnes de nationalité suisse revenues au pays	2020	25 495			Migration selon la nationalité et le type de migration <sup>65</sup>	2020
Départs de Suisse	2020	109 376	1,30	9 115	Migration internationale <sup>66</sup>	2020
Naissances	2020	85 914	1,00	7 160	Naissances et décès <sup>67</sup>	2020
Décès	2020	76 195	0,90	6 350	Naissances et décès <sup>68</sup>	2020
Retours depuis 2011	2020	43 240	23,00	3 603	Trajectoires migratoires <sup>69</sup>	2020
Personnes de nationalité suisse	2020		50,00		Trajectoires migratoires <sup>70</sup>	2020

61 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population

62 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration interne

63 [www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010200\\_121/-/px-x-0103010200\\_121.px/](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010200_121/-/px-x-0103010200_121.px/)

64 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration internationale

65 [www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010200\\_121/-/px-x-0103010200\\_121.px/](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0103010200_121/-/px-x-0103010200_121.px/)

66 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration internationale

67 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Naissances et décès

68 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Naissances et décès

69 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration internationale > Trajectoires migratoires

70 [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Migration internationale > Trajectoires migratoires

	Année	Nombre absolu	%	Moyenne/ mois	Source: OFS	Dernière mise à jour
<b>Mariages</b>	<b>2020</b>	<b>35 160</b>	<b>50,00</b>			2020
Nouveau choix du nom	2020	25 060	35,60	2 088	Statistique du choix du nom <sup>71</sup>	2020
<b>Communes</b>	<b>2020</b>	<b>2 202</b>	<b>100,00</b>		Communes de la Suisse <sup>72</sup>	2022
Annonces de mutation	2020	32	1,45		Annonces de mutation – communes <sup>73</sup>	en continu
<b>Bâtiments</b>	<b>2020</b>	<b>1 765 551</b>	<b>100,00</b>		Bâtiments <sup>74</sup>	2020
Mutations d'adresse	2020	28 970	1,64	2 414	Consultation des mutations d'adresse <sup>75</sup>	en continu
Nouveaux bâtiments	2019	11 126		927	Construction et logement <sup>76</sup>	en continu

\* En raison de la pandémie survenue en 2020, ces données seront éventuellement encore vérifiées sur la base de celles de 2023.

<sup>71</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Mariages, partenariats et divorces > Nuptialité

<sup>72</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Cartes

<sup>73</sup> [www.agvchapp.bfs.admin.ch](http://www.agvchapp.bfs.admin.ch) > Annonces de mutation

<sup>74</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Construction et logement > Bâtiments

<sup>75</sup> [www.housing-stat.ch](http://www.housing-stat.ch) > Outils de requête > Mutations des adresses du RegBL

<sup>76</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Construction et logement

## Évaluation de l'utilité du SNA

Le tableau ci-après indique la moyenne du calcul de l'utilité économique globale présenté au chiffre 1.3 (cf. tableau 1). Pour chaque rubrique, la réduction escomptée des dépenses se fonde sur différentes hypothèses. Les coûts d'un nouvel envoi (frais de port et de matériel) sont estimés à 4 francs. Le coût de la recherche d'une adresse se base sur les prix facturés par des fournisseurs privés et sur les émoluments que les communes perçoivent lorsqu'elles fournissent une adresse à un particulier. La modélisation part d'un coût moyen de 7 francs par recherche (10 minutes au tarif de 42 francs l'heure). Par ailleurs, si une personne est introuvable, un taux de 2 % a été retenu pour la réduction ou l'annulation des pertes dues au non-paiement d'avances sur contributions d'entretien et de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

Tableau 5

### Évaluation de l'utilité du SNA (moyenne)

Hypothèses	Confédération	Cantons	Communes	Tiers	Valeur estimée (en francs)
Principal problème	Pas d'accès direct aux registres des habitants	Pas d'accès direct aux registres des habitants d'autres cantons	–	Déménagements non annoncés	
<b>Réduction du coût des envois postaux (en francs par an)</b>					
Bases de calcul	Cantons: renseignements sur l'exemption de l'obligation de servir (1 million), poursuites (0,6 million de commandements de payer), estimations pour d'autres domaines tels que les impôts ou la police Tiers: indications des grandes caisses-maladie (écarts dus aux différentes stratégies) Coûts: frais de port, matériel				
Volume des envois postaux	limité/ ponctuel	Estimation: 3 millions	Aucune estimation	Estimation: 150 millions	
Retours (%)	–	1 %–4 % moyenne: 1,5 %	–	1 %–1 % moyenne: 4 %	
Nombre de retours	–	45 000		600 000	
Coût par nouvel envoi	–	4 fr.		4 fr.	
Coûts totaux des nouveaux envois	–	180 000		2 400 000	
Réduction des coûts grâce au SNA	–	50 %		50 %	
<b>Utilité du SNA</b>	–	<b>90 000</b>		<b>1 200 000</b>	<b>1 290 000</b>

Hypothèses	Confédération	Cantons	Communes	Tiers	Valeur estimée (en francs)
<b>Réduction du coût des recherches (en francs par an)</b>					
Bases de calcul	Confédération: estimation des autorisations de Fedpol, envois de l'OFJ, estimations pour d'autres domaines Cantons: renseignements sur l'exemption de l'obligation de servir, autorités pénales, estimations pour d'autres domaines Tiers: indications des grandes caisses-maladie Coûts: 10 min. de recherche par cas à un tarif horaire de 42 fr.				
Nombre de personnes recherchées après un retour	–	45 000			600 000
Nombre des autres recherches	10 000	300 000			
Coût par recherche	7 fr.		7 fr.		7 fr.
Coûts totaux des recherches	70 000	2 415 000			4 200 000
Réduction des coûts grâce au SNA	50 %	50 %			50 %
<b>Utilité du SNA</b>	<b>35 000</b>	<b>1 207 500</b>			<b>2 100 000 3 342 500</b>
<b>Réduction du coût des renseignements (en francs par an)</b>					
Bases de calcul	Communes: chiffres concernant l'utilisation du service existant (corrigés vers le bas) Coûts: 5 min. de travail par demande à un tarif horaire de 40 fr.				
Nombre de demandes	–		1 million		–
Coût par renseignement	–		4 fr.		–
Coûts totaux des renseignements	–		4 000 000		–
Réduction des coûts grâce au SNA	–		50 %		–
<b>Utilité du SNA</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>2 000 000</b>		<b>– 2 000 000</b>
<b>Abandons de créances évités (en francs par an)</b>					
Bases de calcul	Confédération et cantons: renseignements sur l'exemption de l'obligation de servir; communes: avances sur contributions d'entretien				
Paiements dus		4 500 000	98 000 000		
		(80 % Confédération, 20 % cantons)			
Répartition	3 600 000	900 000	1 960 000		
Réduction des coûts grâce au SNA	2 % des cas	2 % des cas	2 % des cas		
<b>Utilité du SNA</b>	<b>72 000</b>	<b>18 000</b>	<b>1 960 000</b>		<b>2 050 000</b>
<b>Utilité totale du SNA (en francs)</b>	<b>107 000</b>	<b>1 315 500</b>	<b>3 960 000</b>	<b>3 300 000</b>	<b>8 682 500</b>

## Utilisateurs potentiels du SNA

Tableau 6

### Aperçu des groupes d'utilisateurs

Groupe d'utilisateurs	Autorités/organes	Nombre	Source, déduction, supposition	Dernière mise à jour
Confédération	Administration fédérale centrale	58	OLOGA	2022
	Administration fédérale décentralisée	31	OLOGA	2022
Cantons	Tous	1 400	Supposition: 54 en moyenne par canton	
Communes	Service des habitants	2 136	OFS: communes de la Suisse <sup>77</sup> Supposition: 1 par commune	2022
	Villes	350	OFS / Union des villes suisses: Statistique des villes suisses <sup>78</sup> : 10 villes de plus de 10 000 habitants Supposition: 35 par ville	2021
	Autres	1 069	Supposition: 1 pour une commune sur deux (villes non comprises)	
Assurances-maladie	Autorisées selon la LAMal	51	Office fédéral de la santé publique (OFSP): liste des assureurs et des réassureurs autorisés <sup>79</sup>	2022
Caisses de compensation AVS	Cantonales	26	Centre d'information AVS/AI Caisses cantonales de compensation <sup>80</sup>	2022
	Autres	64	Centre d'information AVS/AI Caisses de compensation professionnelles	
Assurances-accidents	LAA	24	OFSP: assureurs et surveillance <sup>81</sup>	2022
Caisses de pensions		1 434	OFS: institutions de prévoyance <sup>82</sup>	2020

<sup>77</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Cartes > Recherche dans le titre: Les 2136 communes de la Suisse au 1.1.2022

<sup>78</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications > Recherche dans le titre: Statistiques des villes suisses 2021

<sup>79</sup> [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Assurances > Assurance-maladie > Assureurs et surveillance > Liste des assureurs et des réassureurs autorisés

<sup>80</sup> [www.av-s-ai.ch](http://www.av-s-ai.ch) > Contacts > Caisses cantonales de compensation

<sup>81</sup> [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Assurances > Assurance-accident > Assurance et surveillance > Liste des assureurs-accidents

<sup>82</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Prévoyance professionnelle > Institutions de prévoyance et assurés actifs

Groupe d'utilisateurs	Autorités/organes	Nombre	Source, déduction, supposition	Dernière mise à jour
<b>Valeurs de référence</b>				
Sedex	Sedex ID	8 118	OFS: Sedex Directories <sup>83</sup>	en continu
NAVS	Utilisateurs annoncés	12 700	FF 2019 6955	2019

Tableau 7

### Estimation du potentiel d'utilisation du SNA

Le nombre d'utilisateurs potentiels est indiqué pour les trois scénarios envisagés. Il est difficile de dire lequel de ces scénarios se réalisera à terme, car le nombre des utilisateurs progressera au fil du temps.

Groupe d'utilisateurs		Total des utilisateurs potentiels	Scénarios (hypothèse concernant les utilisateurs effectifs)		
			bas	moyen	haut
Administration	Confédération (adm. centrale)	58	10	30	40
	Confédération (adm. décentralisée)	31	5	15	20
	Cantons	1400	70	500	800
	Communes/villes	1419	20	250	500
	Services des habitants	2148	50	500	1500
Tiers mandatés	Assurances-maladie	51	10	20	50
	Caisses de compensation (AVS/AI)	90	20	40	60
	Assurances-accidents (LAA)	24	0	15	25
	Caisses de pension	1434	10	30	50
	Divers	+n	20	210	400
		<b>6655</b>	<b>215</b>	<b>1610</b>	<b>3445</b>

<sup>83</sup> [www.sedex.ch](http://www.sedex.ch), [www.delimo.bfs.admin.ch/delimo/sedextv/indexp.php](http://www.delimo.bfs.admin.ch/delimo/sedextv/indexp.php)

Tableau 8

**Estimation des coûts d'infrastructure**

Partenaires potentiels	Nombre	Estimation	Source, déduction, supposition	Dernière mise à jour
Cantons (même logiciel)	18	10–15 jours ou 15 000–23 000 fr.	L'estimation a été établie en collaboration avec les services cantonaux sur la base de valeurs empiriques.	2021
Cantons (autre logiciel)	8	5 000–25 000 fr.	Par analogie avec l'indemnisation des dépenses lors de l'introduction de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision <sup>84, 85</sup>	2018
Total (logiciel)	9	225 000 fr.	25 000 fr. par solution logicielle	

<sup>84</sup> RS 784.40

<sup>85</sup> [www.ofcom.admin.ch](http://www.ofcom.admin.ch) > Médias électroniques > Redevance de radio-télévision > Archives: Redevance de réception > Système de redevances et ses adaptations > La nouvelle redevance de radio-télévision dès 2019 > Transmission de données

