

MESSAGE N° 152 7 septembre 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
modifiant la loi sur le contrôle des habitants

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi adaptant la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH)¹ à la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation des registres; LHR)².

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. La législation fédérale sur l'harmonisation des registres
2. Nécessité de procéder à la modification de la loi sur le contrôle des habitants
3. Déroulement des travaux
4. Protection des données
5. Commentaire des articles
6. Répartition des tâches Etat-communes
7. Constitutionnalité et conformité au droit fédéral et européen
8. Conséquences financières et en personnel

1. LA LÉGISLATION FÉDÉRALE SUR L'HARMONISATION DES REGISTRES

Le 23 juin 2006, les Chambres fédérales ont adopté la loi sur l'harmonisation des registres. Cette loi vise à simplifier la collecte de données à des fins statistiques, en assurant l'harmonisation des registres officiels des personnes et l'échange de données personnelles entre les registres. A cette fin, elle fixe notamment les identificateurs et les caractères qui doivent figurer dans les registres (contenu minimal). Le champ d'application de la loi sur l'harmonisation des registres couvre divers registres fédéraux de personnes (Infostar, SYMIC, Ordipro, VERA, etc.) ainsi que les registres cantonaux et communaux des habitants et des électeurs.

Parallèlement au développement de l'harmonisation des registres, le Conseil fédéral a prévu l'introduction d'un nouveau numéro d'assurance sociale (NAVS13) comme numéro d'identification de personne commun à tous les registres. Il a en outre prévu que le recensement fédéral 2010 se fasse entièrement sur la base de registres numérisés.

Sur le plan cantonal, le projet «Harmonisation des registres des personnes» (HarmPers) concerne avant tout les communes, qui sont responsables du contrôle des habitants. Les communes doivent ainsi adapter leurs logiciels dans les délais impartis par l'Office fédéral de la statistique (OFS), afin que le recensement fédéral 2010 puisse, comme prévu, se faire sur la base des registres des habitants. Elles doivent notamment intégrer dans leurs registres les données nécessaires pour attribuer à chaque immeuble/chaque logement un identificateur spécifique. L'introduction du nouveau numéro d'assurance sociale NAVS13 devra également être assurée dans les délais impartis par le droit fédéral. Les fournisseurs de

logiciels (en l'état: 13 fournisseurs pour les 168 communes fribourgeoises) sont informés des changements et ont d'ores et déjà entamé les démarches nécessaires. Les communes fribourgeoises ont en outre été régulièrement informées de l'avancement du projet et de leurs obligations y relatives. Des lettres et des courriels d'information sont régulièrement adressés à toutes les communes, et deux séances d'information ont été organisées en mai 2008 à l'intention des préposés communaux et d'autres personnes concernées.

Les autorités cantonales sont également concernées par le projet. Ainsi, la loi fédérale prévoit que «les cantons désignent un service chargé de coordonner et d'appliquer les mesures d'harmonisation et de procéder aux contrôles de qualité s'y rapportant.» (art. 9 LHR). Pour la phase préparatoire du projet, le Conseil d'Etat a désigné le Service de la statistique (SStat) comme autorité compétente au sens de l'article 9 LHR. En outre, le développement d'un contenu harmonisé des registres des habitants présente un intérêt évident pour de nombreuses unités administratives de l'Etat de Fribourg. Le Conseil d'Etat a dès lors décidé de créer une plate-forme informatique qui réunira les données des registres communaux (cf. ci-dessous chiffre 3 et commentaires ad article 16).

2. NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LE CONTRÔLE DES HABITANTS

L'harmonisation des registres, avec la révision de la loi sur le contrôle des habitants, figure parmi les objectifs mentionnés dans le programme gouvernemental 2007–2011 (défi N° 7 «Se rapprocher du citoyen et alléger la fiscalité»). La révision de cette loi répond aux deux objectifs suivants: adaptation de la loi cantonale actuelle aux nouvelles exigences fédérales (a.) et mise en place d'une plate-forme informatique cantonale accessible par voie d'appel par les autorités et administrations publiques autorisées (b.).

- a. La loi sur l'harmonisation des registres et son ordonnance d'application du 21 novembre 2007 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Les cantons doivent désormais adapter leur législation au nouveau droit fédéral. En effet, la loi sur l'harmonisation des registres prévoit l'introduction, dans le contenu minimal des registres des habitants, de caractères qui ne figurent pas dans la loi actuelle (notamment l'identificateur de bâtiment [EGID], l'identificateur de logement [EWID]³ et le numéro d'assurance sociale [NA]). D'autres modifications, telles que les notions de séjour et d'établissement, nouvellement définies dans la législation fédérale, entraînent également des adaptations de la loi cantonale sur le contrôle des habitants. Ces adaptations doivent être réalisées dans les délais permettant la réalisation du recensement fédéral 2010 sur la base des registres.
- b. Le projet tient compte des besoins des utilisateurs des données contenues dans les registres des habitants: son article 16 constitue la base légale d'une plate-forme informatique cantonale. Cette plate-forme permettra

³ Les abréviations EGID et EWID, correspondant aux termes allemands «Eidgenössischer Gebäudeidentifikator» et «Eidgenössischer Wohnungsidentifikator» sont utilisés de manière générale pour désigner ces identificateurs.

¹ RSF 114.21.1
² RS 431.02

de moderniser et de faciliter la gestion des données des registres des habitants; elle renforcera ainsi l'efficacité administrative. A signaler que la plupart des cantons ont opté pour une solution de plate-forme cantonale dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation des registres.

Au vu du résultat de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat renonce à son idée initiale de procéder à une révision totale de la loi sur le contrôle des habitants. Il apparaît en effet que les deux objectifs précités peuvent être atteints par une révision partielle de cette loi. Dès lors, le projet se borne à l'adapter aux exigences du droit fédéral et à la moderniser, pour améliorer l'efficacité et l'efficacité dans les pratiques en matière de contrôle des habitants.

3. DÉROULEMENT DES TRAVAUX

3.1 Pré-étude

Dès la fin 2006, les Directions principalement concernées par le projet, à savoir la Direction de la sécurité et de la justice, la Direction de l'économie et de l'emploi et la Direction des finances, ont entamé les travaux en vue de la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation des registres dans le canton de Fribourg. Ces travaux, auxquels ont été associés des représentants de l'Association des communes fribourgeoises ainsi que plusieurs préposés communaux au contrôle des habitants, ont débouché sur un rapport de pré-étude qui a été présenté au Conseil d'Etat en octobre 2007. Ce rapport arrivait à la conclusion que, pour répondre aux contraintes imposées par la loi sur l'harmonisation des registres et pour bénéficier en même temps des efforts consentis et des potentialités identifiées, il conviendrait de créer une plate-forme informatique au niveau cantonal qui permettra, d'une part, de réaliser les échanges de données entre les communes et la Confédération dans le cadre des recensements fédéraux et, d'autre part, de simplifier et de rationaliser les flux d'informations entre les communes et les unités administratives de l'Etat.

Les principaux bénéfices attendus de la plate-forme cantonale sont les suivants:

- garantie à long terme de l'homogénéité, de l'intégralité, de l'actualité et de l'exactitude des données personnelles dont ont besoin les communes, le canton et la Confédération;
- participation de toutes les communes du canton au réseau informatique;
- améliorations importantes des performances du système d'information global des administrations publiques, en particulier les informations transitant entre les communes et le canton, améliorations représentant des économies substantielles;
- mise en place des conditions nécessaires à l'émergence de véritables applications de cyberadministration aux différents échelons des administrations publiques;
- répercussion de l'annonce des changements de domicile et des données d'identification des personnes à l'ensemble des unités administratives raccordées à la plate-forme.

3.2 Projet HarmPers

Le Conseil d'Etat a pris acte du rapport de pré-étude et, par arrêté du 18 décembre 2007, a approuvé la définition de projet comprenant les objectifs suivants:

Objectif général

Réaliser d'ici à la fin de la législature une plate-forme informatique cantonale, sur la base d'un produit existant, pour recueillir l'ensemble des données des registres communaux des habitants.

Objectifs particuliers

- Assurer l'harmonisation des registres communaux des habitants dans les délais impartis par la Confédération (15.01.2010).
- Assurer le raccordement de toutes les communes fribourgeoises à la plate-forme cantonale d'ici au 15.01.2010.
- Elaborer un projet de révision totale de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants.

Pour mener à bien ce projet, le Conseil d'Etat a créé une organisation de projet comportant un comité de pilotage et un comité de projet. Ces structures étaient composées de représentants des Directions et services concernés (DSJ, SITel, SStat, SPoMi) ainsi que de la Chancellerie d'Etat, de représentants de l'Association des communes fribourgeoises et de préposés communaux. En outre, un directeur de projet a été engagé dès le 1^{er} avril 2008 pour assurer la coordination interne et externe et la réalisation des objectifs précités dans les délais voulus.

3.3 Avant-projet de révision de la loi sur le contrôle des habitants

Un avant-projet de révision totale de la loi sur le contrôle des habitants a été mis en consultation en décembre 2008. L'accueil de cet avant-projet a été mitigé. Les réserves formulées ont incité le Conseil d'Etat à renoncer à procéder à une révision totale et à privilégier la voie de la révision partielle (cf. également ci-dessus ch. 2). En conséquence, le projet adapte le droit actuel aux exigences des dispositions fédérales, selon lesquelles les contenus des registres doivent être harmonisés et les échanges de données automatisés, en particulier pour faciliter l'utilisation statistique des données. Il met en outre en place une nouvelle organisation (création d'une plate-forme informatique cantonale et redistribution des compétences) destinée à faciliter la gestion des registres des habitants compte tenu des exigences fédérales précitées.

Les participants à la procédure de consultation approuvent en principe la création d'une plate-forme informatique cantonale et saluent les gains d'efficacité que celle-ci apportera. Certains participants relèvent cependant les risques accrus en matière de protection des données et la nécessité de prendre en compte ces risques dans la réglementation d'exécution. Certains craignent également que la plate-forme entraîne des coûts supplémentaires, en particulier pour les communes. Cette réserve a déjà été prise en compte par les autorités cantonales: le 10 février 2009, le Grand Conseil a adopté un décret ouvrant un crédit d'engagement de 4 242 200 francs en vue du financement du projet HarmPers; cette somme comprend un montant de 390 000 francs destiné à l'adaptation des logiciels communaux à la plate-forme informatique cantonale (cf. ROF 2009_016).

La nouvelle répartition des compétences pour l'enregistrement des ressortissants étrangers a suscité de nombreuses réactions dans le cadre de la consultation. Certains y voient la possibilité de créer un lien plus étroit entre les communes et les ressortissants étrangers, d'autres un surcroît de travail. Le projet tient compte des divers arguments avancés. En vertu du principe de proximité, la tenue des registres des habitants doit rester une tâche communale; il n'y a pas lieu de modifier la réglementation actuelle sur ce point. Toutefois, le Conseil d'Etat est conscient du fait que le premier enregistrement des ressortissants étrangers dans la plate-forme informatique représente une charge de travail qui pourrait être relativement lourde pour certaines communes. Il a par conséquent décidé de confier au Service de la population et des migrants (SPoMi) la plus grande partie des tâches liées à ce premier enregistrement. Le projet prévoit ainsi que l'enregistrement des données liées à l'identification et au domicile des ressortissants étrangers en provenance de l'étranger ou d'un autre canton relève de la compétence du SPoMi. La tâche des communes est ainsi considérablement réduite; il leur incombe simplement d'enregistrer le solde des données exigées par la législation, à savoir les données relevant strictement du contrôle des habitants et auxquelles le SPoMi n'a dès lors en principe pas accès (cf. également ci-dessous commentaires ad art. 6 et 7).

4. PROTECTION DES DONNÉES

Le regroupement d'un grand nombre de données personnelles sur un support électronique suscite naturellement des interrogations, voire des inquiétudes, en relation avec la protection des données. Ainsi, la création d'une plate-forme informatique cantonale comprenant les données de tous les registres des habitants n'est envisageable qu'avec des mesures d'accompagnement permettant de garantir la sécurité des données en question. Les droits d'accès à la plate-forme et les compétences respectives feront l'objet d'une réglementation détaillée dans l'ordonnance d'application. L'article 16a al. 3 du projet oblige à cet égard le Conseil d'Etat à prendre en compte les exigences de la protection des données.

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1: Modification de la loi sur le contrôle des habitants

Article 1

La disposition actuelle prescrit que le but du contrôle des habitants est de fournir aux autorités et administrations publiques les renseignements de base dont elles ont besoin sur les personnes établies ou en séjour dans les communes du canton. En exécution de la législation fédérale, qui prescrit que les données des registres des habitants doivent être mises à disposition du service compétent de la Confédération en vue de l'établissement de statistiques (cf. art. 6 LHR), cette disposition est complétée par la mention selon laquelle les besoins pris en compte peuvent également être des besoins liés à l'établissement de statistiques.

Article 2

L'article 2 définit les notions d'établissement et de séjour. Les définitions correspondent à celles données par la législation fédérale, dont elles reprennent les éléments essentiels (cf. art. 3 let. b et c LHR). Dans son message, le Conseil fédéral précise que l'article 3 let. b et c LHR donne «de l'établissement et du séjour une définition unique et applicable au niveau suisse, qui s'appuie sur la définition du code civil suisse (CC) ainsi que sur la pratique des cantons et des communes. Cette définition a été établie en collaboration avec l'Association suisse des contrôles des habitants».

Cette reprise d'un texte légal fédéral n'est pas usuelle, mais s'explique par le fait que les notions d'établissement et de séjour constituent le «cœur» du registre des habitants et doivent dès lors figurer dans les dispositions générales d'une loi cantonale régissant ce domaine.

Il est important de noter que les nouvelles définitions légales n'ont aucune incidence sur le régime applicable actuellement aux personnes séjournant dans les établissements médico-sociaux (EMS). Conformément aux directives du 21 janvier 2002 de la Direction de la sécurité et de la justice, les personnes âgées qui transfèrent leur résidence dans un EMS sont présumées conserver l'établissement dans leur ancienne commune; elles sont considérées comme étant en séjour dans la commune dans laquelle l'EMS a son siège.

Article 3

L'article 3 n'a plus de réelle portée et peut être abrogé. En effet, dans le projet, les dispositions applicables aux ressortissants étrangers ne font plus l'objet d'une subdivision distincte, mais sont traitées parallèlement à celles applicables aux Suisses (cf. art. 6 ss). Par ailleurs, la loi s'applique clairement au domaine du registre des habitants, et ne régit pas les questions relevant de la législation sur les étrangers. Les champs d'application respectifs des différents instruments législatifs sont suffisamment distincts pour que l'on puisse se passer d'une réserve explicite.

Article 4

En vertu de l'alinéa 1, les communes sont tenues d'adapter leur registre des habitants aux exigences de l'article 6 LHR. Cette dernière disposition contient une liste exhaustive des identificateurs et des caractères qui doivent figurer pour chaque personne dans le registre des habitants. Les caractères prévus à l'article 6 LHR sont identiques à ceux généralement enregistrés aujourd'hui dans les registres communaux des habitants. Certains caractères et en particulier les identificateurs prévus aux lettres a, c et d de l'article 6 LHR (nouveau numéro AVS, identificateur de bâtiment, identificateur de logement) sont toutefois nouveaux.

Le contenu minimal selon l'article 6 LHR se présente comme suit:

- a) numéro d'assuré au sens de l'article 50c LAVS (NAVS 13);
- b) numéro attribué par l'Office fédéral de la statistique à la commune et nom officiel de la commune;
- c) identificateur de bâtiment selon le registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL);

- d) identificateur de logement selon le RegBL, ménage dont la personne est membre et catégorie de ménage;
- e) nom officiel de la personne et autres noms enregistrés à l'état civil;
- f) totalité des prénoms cités dans l'ordre exact;
- g) adresse et adresse postale, y compris le numéro postal d'acheminement et le lieu;
- h) date de naissance et lieu de naissance;
- i) lieux d'origine, si la personne est de nationalité suisse;
- j) sexe;
- k) état civil;
- l) appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton;
- m) nationalité
- n) type d'autorisation, si la personne est de nationalité étrangère;
- o) établissement ou séjour dans la commune;
- p) commune d'établissement ou commune de séjour;
- q) en cas d'arrivée: date, commune ou Etat de provenance;
- r) en cas de départ: date, commune ou Etat de destination;
- s) en cas de déménagement dans la commune: date
- t) droit de vote et éligibilité aux niveaux fédéral, cantonal et communal;
- u) date de décès.

L'alinéa 2 énonce trois caractères (filiation; langue maternelle; identité du conjoint ou du partenaire enregistré et des enfants mineurs faisant ménage commun avec l'intéressé) que les communes doivent introduire en plus des caractères «fédéraux». Ces caractères figurent aujourd'hui déjà dans la loi sur le contrôle des habitants.

Quelques caractères actuels n'ont pas été repris dans le projet, à savoir: la profession, le nom et l'adresse de l'employeur ou le lieu de travail (pour les indépendants). Sujettes à des changements fréquents, ces données qui figurent aujourd'hui dans les registres ne sont souvent pas fiables.

Les caractères «nom et adresse du bailleur ou du logeur» ainsi que «les éventuels autres lieux de séjour» ont également été écartés, car leur utilité n'est pas avérée.

La mention de la qualité de détenteur d'un véhicule automobile n'est pas non plus reprise dans le projet. L'exigence de cette mention a été remise en cause dans la consultation. Plusieurs communes ont signalé que ce caractère n'est que rarement à jour. Le projet renonce donc à l'imposer aux communes en tant qu'élément constitutif du registre des habitants. Il est toutefois important, sous l'angle de l'imposition des véhicules automobiles, que l'Office de la circulation et de la navigation (OCN) soit informé par les communes de l'arrivée des nouveaux habitants soumis à imposition. En droit actuel, l'article 7 let. m de la loi sur le contrôle des habitants prescrit que la déclaration d'arrivée mentionne la qualité de détenteur d'un véhicule automobile. Par ailleurs, l'article 13 de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules

automobiles et des remorques¹ prévoit que le préposé au contrôle des habitants communique d'office à l'OCN certaines données relatives aux nouveaux habitants établis, détenteurs d'un véhicule automobile. Le système actuel doit être conservé. Le projet propose dès lors de compléter l'article 13 précité par l'obligation, imposée aux nouveaux arrivants établis dans la commune, de fournir au préposé les informations nécessaires à la communication de données fiables à l'OCN (cf. art. 2 let. c du projet d'acte modificateur).

Article 5

Le délai pour s'annoncer lors de l'établissement ou du séjour dans une commune est porté à 14 jours (8 jours dans la loi actuelle). Le délai de 14 jours est celui prévu tant dans la loi sur l'harmonisation des registres que dans la législation fédérale sur les étrangers.

Article 6

La principale modification proposée à l'article 6 concerne le lieu où doit être effectuée l'annonce.

Selon le droit actuel, les ressortissants suisses s'annoncent au secrétariat communal (art. 6 al. 1 LCH), alors que les ressortissants étrangers s'annoncent auprès de la préfecture, à l'exception du district de la Sarine où l'annonce se fait directement auprès du SPoMi (art. 24 LCH). En réalité, des pratiques diverses se sont toutefois développées au fil des années, de sorte qu'aujourd'hui, les étrangers s'annoncent souvent auprès de la commune ou – même s'ils ne sont pas domiciliés dans le district de la Sarine – directement auprès du SPoMi.

L'annonce des ressortissants étrangers auprès de la préfecture se justifiait jusqu'à présent, dans la mesure où les préfectures tenaient un double des contrôles communaux des habitants du district (art. 15 LCH). Etant donné que la plate-forme informatique cantonale contiendra l'ensemble des données des contrôles des habitants, la tenue d'un double par les préfectures ne sera plus nécessaire à l'avenir. L'abandon de cette tâche préfectorale, et de la compétence de surveillance qui en découle, a également été prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution (projet N° 35 «structures territoriales»). Par conséquent, le projet ne confère plus de compétence en matière d'enregistrement des ressortissants étrangers aux préfectures.

Le système proposé dans le projet est le suivant: les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers déjà en établissement ou en séjour dans une commune du canton s'annoncent auprès du service communal en charge du contrôle des habitants (al. 1), alors que les ressortissants étrangers qui arrivent de l'étranger ou d'un autre canton s'annoncent auprès du SPoMi (al. 4).

La répartition des compétences proposée tient compte des réserves formulées dans le cadre de la procédure de consultation. Cette répartition n'aura pas pour conséquence de surcharger les communes, dans la mesure où elles devront se charger uniquement de la mise à jour des données déjà contenues dans la plate-forme informatique. Le premier enregistrement des données liées à l'identification et au domicile des ressortissants étrangers sera de la compétence du SPoMi (cf. également ci-dessus ch. 3.3).

¹ RSF 635.4.1

Il est par ailleurs important de souligner que le fait que les étrangers préalablement enregistrés dans la plate-forme informatique s'annoncent auprès des communes n'implique aucun transfert de tâches ou de compétences en matière de police des étrangers aux autorités communales. Le SPoMi reste la seule autorité compétente en la matière.

En ce qui concerne les dispositions régissant la forme de l'annonce, le projet reprend le système en vigueur actuellement, c'est-à-dire l'annonce personnelle auprès du service communal du contrôle des habitants (cf. art. 6 al. 2, 1^{re} phr., et al. 3 LCH). Ce contact personnel permet à la personne concernée de se familiariser avec l'administration communale et d'obtenir des renseignements utiles sur la vie dans la commune. Toutefois, pour tenir compte d'une demande de plus en plus importante, le projet introduit la faculté des communes de prévoir la possibilité d'une annonce par voie électronique (al. 2 in fine). S'agissant de la forme de l'annonce auprès du SPoMi, l'alinéa 4 est volontairement formulé de manière large pour couvrir également la possibilité d'une annonce par voie électronique.

L'alinéa 5 traite des personnes vivant dans les ménages collectifs, tels que définis à l'article 2 let. a^{bis} de l'ordonnance fédérale du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation des registres (OHR)¹, à savoir les homes pour personnes âgées et les établissements médico-sociaux, les foyers et les maisons d'éducation pour enfants et adolescents, les internats et les foyers d'étudiants, les établissements pour handicapés, les hôpitaux, les établissements de soins et autres institutions dans le domaine de la santé, les établissements d'exécution des peines et mesures, les centres d'hébergement de requérants d'asile et les monastères, les établissements d'hébergement de congrégations et autres associations religieuses. L'article 9 de l'ordonnance précitée charge les cantons de s'assurer que les personnes vivant dans les ménages collectifs sont inscrites dans les registres des habitants et dans les registres des électeurs. Ces personnes sont toutefois dans des situations qui les empêchent de fait de satisfaire à l'exigence de l'annonce personnelle prévue par la loi actuelle et le projet (cf. art. 6 al. 2 LCH). L'alinéa 5 délègue par conséquent au Conseil d'Etat la tâche de déterminer les catégories de personnes vivant dans les ménages collectifs pouvant être tenues par les prescriptions ordinaires et les catégories pour lesquelles il convient de prévoir un régime particulier. En l'état actuel des réflexions, il est prévu que les personnes majeures résidant dans des internats ou dans des foyers d'étudiants s'annoncent personnellement; les autres personnes vivant dans des ménages collectifs devraient être annoncées par les directeurs d'établissements.

Article 7

L'article 7 précise la répartition des tâches entre les services communaux et le SPoMi en matière d'enregistrement des personnes dans les registres des habitants.

Les données relatives aux personnes tenues de s'annoncer auprès du service communal en charge du contrôle des habitants en vertu de l'article 6, à savoir les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers déjà établis ou en séjour dans une commune du canton, sont recueillies par le préposé communal (al. 1). A relever que, comme déjà indiqué ci-dessus, la tâche du préposé se limitera en

principe à la mise à jour des données comprises dans la plate-forme informatique devenues inexactes à la suite du changement de domicile.

Le premier enregistrement des ressortissants étrangers en provenance de l'étranger ou d'un autre canton, c'est-à-dire des personnes dont les données ne sont pas encore comprises dans la plate-forme informatique, relève en revanche de la compétence du SPoMi (al. 2). Celui-ci recueille, en vue de leur introduction dans la plate-forme, les données dont il a lui-même besoin pour accomplir ses tâches spécifiques: nom, prénom, adresse, date et lieu de naissance, sexe, état civil, appartenance à une communauté religieuse, nationalité, type d'autorisation, filiation, langue maternelle et identité du conjoint ou du partenaire enregistré et des enfants mineurs faisant ménage commun avec l'intéressé. Le SPoMi communique les données à la commune de domicile, qui doit prendre contact avec les personnes concernées afin de compléter le dossier (enregistrement des autres données devant figurer dans le registre des habitants dont la récolte ne relève pas de la compétence du SPoMi, cf. art. 4). Cette procédure présente l'avantage de permettre aux communes d'établir un lien direct avec les personnes étrangères et de favoriser ainsi leur intégration.

Les alinéas 3 et 4 régissent le devoir d'information réciproque du SPoMi et des autorités communales. L'obligation du SPoMi d'informer les communes des changements ultérieurs du statut des personnes est prévue à l'alinéa 3, alors que l'alinéa 4 prescrit que le préposé informe le SPoMi des changements ultérieurs relatifs à l'identité, au domicile ou au départ des ressortissants étrangers. Pour l'Etat, cet échange d'information est important du point de vue de l'actualisation des autorisations de police des étrangers.

Article 8

L'alinéa 1 met en œuvre l'article 11 let. b LHR, selon lequel les cantons «édicter les dispositions nécessaires afin que toute personne tenue de s'annoncer communique de façon conforme à la vérité, les données énumérées à l'article 6 ainsi que, le cas échéant, les documents nécessaires.»

Les alinéas 2 à 4 reprennent dans les grandes lignes le système prévu dans la loi actuelle, s'agissant des documents à produire lors de l'annonce. La production des documents par voie électronique n'est pas exclue.

Article 8a

Selon l'article 12 LHR, les cantons doivent édicter les dispositions nécessaires afin que les employeurs, les bailleurs et les logeurs communiquent gratuitement aux services du contrôle des habitants qui en font la demande les renseignements relatifs aux personnes tenues de s'annoncer, si ces dernières ne s'acquittent pas de leur obligation. Par ailleurs, l'article 8 al. 2 LHR prescrit que les cantons édicter les dispositions nécessaires afin que les services industriels et tout autre service tenant des registres mettent gratuitement à la disposition des services du contrôle des habitants les données dont ces derniers ont besoin pour déterminer et mettre à jour l'identificateur du logement d'une personne.

L'article 8a répond aux exigences du droit fédéral.

Contrairement à certains cantons qui ont introduit une obligation générale d'annonce (par exemple AG, JU, TG), l'article 8a al. 1 s'en tient à une obligation subsi-

¹ RS 431.021

diaire, telle que prescrite par l'article 12 LHR (al. 1). Cette disposition ne sera appliquée qu'en tant qu'ultima ratio lorsqu'un problème ne peut pas être résolu d'une autre manière. La subsidiarité implique que les informations doivent être en priorité recueillies auprès de la personne concernée, qui est soumise à l'obligation d'annonce prévue à l'article 5.

Les personnes qui logent des ressortissants étrangers à titre lucratif restent néanmoins tenues de les annoncer auprès du SPoMi en application de l'article 16 de la loi fédérale sur les étrangers.

L'alinéa 2 est imposé par le droit fédéral (art. 8 LHR). Les informations détenues par les services industriels ou d'autres services tenant des registres officiels peuvent permettre aux responsables des registres des habitants d'attribuer de manière univoque les identificateurs de bâtiment (EGID) ou de logement (EWID) à une personne et de tenir à jour ces indications dans le registre.

L'alinéa 3 est repris de la législation actuelle (cf. art. 13 al. 2 LCH). La mention spéciale des employeurs est toutefois abandonnée, car ce groupe de personnes est compris dans la catégorie générale des particuliers.

L'alinéa 4 précise que les données visées à l'article 8a sont transmises gratuitement au préposé.

Article 10

Les modifications de cette disposition n'ont pas de portée matérielle.

Le renvoi figurant à l'alinéa 1 est simplement adapté à la modification de l'article 4 régissant le contenu des registres.

La rédaction de l'alinéa 2 est simplifiée. Cette disposition renvoie ainsi à l'article 6. Lorsqu'ils acquièrent l'âge de la majorité, les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers établis ou en séjour dans une commune du canton s'annoncent auprès de la commune.

Article 11

L'article 11 LHR prescrit que toutes les personnes physiques qui déménagent (arrivée et départ) sont tenues de s'annoncer au service du contrôle des habitants dans les quatorze jours. L'article 11 de la loi cantonale doit par conséquent être adapté, de manière à viser non seulement les départs des personnes établies dans la commune, mais aussi ceux des personnes en séjour (al. 1).

La déclaration de départ doit dans tous les cas être faite auprès du préposé. Il n'y a pas de parallélisme avec la solution retenue aux articles 6 et 7 pour l'annonce d'arrivée.

Article 13

Cette disposition introduit l'obligation pour les préposés de tenir les registres des habitants sous forme électronique (let. b). Cette obligation est imposée par la législation fédérale (cf. art. 10 LHR et art. 5 ss OHR). Les relevés statistiques prévus par l'OFS, en particulier le recensement fédéral, ne pourront en effet être réalisés que si toutes les communes de Suisse sont en mesure de fournir des données sous une forme électronique agréée. En outre, la création d'une plate-forme informatique cantonale pré-suppose également que les registres soient gérés sur un support électronique.

La modification de la lettre c résulte de la prise en compte du fait que certaines personnes ne possédant pas d'acte d'origine déposent des documents jugés équivalents lorsqu'elles s'installent dans la commune (cf. art. 8 al. 2).

Le contenu de l'alinéa 2 est repris à l'article 8a al. 3 (à adapter lorsque le choix entre les variantes sera définitif). Cet alinéa 2 est par conséquent abrogé.

Article 14

Le projet supprime les compétences des préfets en matière de tenue du registre des habitants et de surveillance des préposés (cf. ci-dessus commentaire relatif à l'article 6). Les règles ordinaires de la loi sur les communes sur la surveillance des communes par le préfet continuent toutefois naturellement de s'appliquer, sans qu'il soit nécessaire de le prévoir expressément dans la loi sur le registre des habitants. L'article 14 peut par conséquent être abrogé.

Article 15

L'alinéa 1 let. b précise que la Direction de la sécurité et de la justice est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations conférant un droit d'accès aux données de la plate-forme informatique cantonale.

Les modifications de la lettre c de l'alinéa 1 (qui correspond à la lettre b actuelle) et de l'alinéa 2 sont purement formelles.

Article 15a

Le nouvel article 15a précise les attributions du SPoMi.

Conformément à la lettre a, le SPoMi est chargé de fournir aux autorités et administrations publiques ayant ponctuellement besoin de certaines données de la plate-forme informatique les renseignements auxquels elles ont droit (pour les explications relatives à l'accès aux données de la plate-forme informatique, cf. ci-dessus commentaires ad art. 16a).

La lettre b met en œuvre l'article 8 al. 1 OHR, selon lequel les cantons désignent le service responsable de la livraison des données à l'OFS. Dans la mesure où le SPoMi est chargé de traiter les demandes relatives aux informations contenues dans la plate-forme informatique cantonale, il lui incombe logiquement de prendre également en charge la fourniture des données requises à l'OFS.

La lettre c n'appelle pas de commentaire particulier.

L'avant-projet mis en consultation attribuait au SPoMi la surveillance de l'activité des préposés. Cette compétence a été vivement contestée dans la procédure de consultation. Elle n'est pas reprise dans le projet actuel, de sorte que la surveillance dans le domaine du registre des habitants est régie par les règles ordinaires de la loi sur les communes. Dès lors, si le SPoMi constate des irrégularités en relation avec la gestion de la plate-forme informatique cantonale, il n'a pas la compétence d'intervenir directement auprès des préposés concernés. Il doit simplement en informer les autorités compétentes au sens des articles 143 ss de la loi sur les communes.

Article 15b

Selon l'article 9 LHR, «les cantons désignent un service chargé de coordonner et d'appliquer les mesures d'harmonisation et de procéder aux contrôles de qualité s'y

rapportant.» L'ordonnance fédérale sur l'harmonisation des registres précise ces tâches, qui portent notamment sur la communication d'informations spécifiques à l'OFS (art. 11 al. 1 OHR) et sur l'utilisation du numéro d'assuré AVS (art. 18 et 19 OHR). Compte tenu de leur nature, ces tâches sont logiquement attribuées au Service de la statistique (SStat), qui s'occupe également de la gestion du Registre des bâtiments et logements (RegBl) dans le canton de Fribourg. Aujourd'hui déjà, le SStat fonctionne à titre provisoire comme autorité compétente au sens de l'article 9 LHR, ceci depuis fin 2006 (cf. également ci-dessus ch. 1).

Article 16

A l'occasion de la mise en œuvre de la législation fédérale sur l'harmonisation des registres, la plupart des cantons prévoient de créer des plate-formes informatiques qui contiendront l'ensemble des données des registres communaux des habitants. Ils entendent ainsi bénéficier du potentiel offert par l'existence de données harmonisées, afin de simplifier les processus administratifs et les échanges de données qui se font aujourd'hui la plupart du temps sur support papier, et parfois de manière redondante (cf. également ci-dessus ch. 3). Le projet prévoit la création d'une telle plate-forme informatique, grâce à laquelle l'harmonisation des registres permettra non seulement d'effectuer les recensements fédéraux sur la base de registres, mais constituera également un élément de base de la cyberadministration aux différents échelons de l'administration communale et cantonale.

L'article 16 constitue la base légale pour la création de la plate-forme cantonale.

Un certain nombre de participants à la consultation ont formulé des réserves quant au travail supplémentaire qu'impliquera pour les communes la mise en place de cette plate-forme et aux charges qui en découleront. Force est toutefois de constater que les travaux d'adaptation imposés aux communes découlent de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres et devront de toute manière être réalisés, indépendamment de l'existence ou non d'une plate-forme informatique cantonale. Il est en revanche important de souligner que les communes profiteront en définitive de la plate-forme, dans la mesure où celle-ci facilitera la gestion des registres des habitants en simplifiant les processus administratifs, en particulier lors des échanges d'informations entre autorités (cf. également ci-dessus ch. 3).

Article 16a

L'article 16a règle la fourniture d'informations aux autorités et aux administrations publiques par l'intermédiaire du canton (pour la fourniture d'informations par les préposés communaux, cf. art. 16b).

L'article 16a al. 1 répond à un souci de protection des données. Il énonce le principe selon lequel l'accès des autorités et administrations publiques aux données comprises dans la plate-forme informatique cantonale n'est pas libre, mais soumis à autorisation.

L'alinéa 2 précise les deux formes de l'accès à ces données: par procédure d'appel (let. a) et par l'intermédiaire du SPoMi (let. b).

a. Les autorités et administrations publiques qui, pour accomplir leurs tâches, ont régulièrement besoin de certaines données de la plate-forme informatique peuvent être autorisées à y accéder par procédure d'appel.

Les autorisations mentionnent précisément la ou les catégorie(s) de données sur laquelle ou lesquelles elles portent.

b. Les autorités et administrations publiques dont les tâches ne nécessitent qu'un accès ponctuel à la plate-forme informatique ne bénéficient pas d'un accès par procédure d'appel. Elles peuvent en revanche être autorisées à recevoir, par l'intermédiaire du SPoMi, les données relatives à des habitants de plusieurs communes, lorsqu'elles en ont besoin pour exercer leurs tâches (cf. également art. 15 let. a).

Conformément à l'article 16a al. 3, le Conseil d'Etat édicte les règles sur la procédure d'autorisation et les modalités du droit d'accès aux données de la plate-forme informatique. En l'état actuel, il est prévu que l'octroi des autorisations relève de la compétence de la Direction de la sécurité et de la justice, sur préavis de l'Autorité de surveillance de la protection des données, et que les règles applicables à la procédure d'octroi offrent une garantie optimale des personnes concernées sous l'angle de la protection des données. Ainsi, seules les autorités et administrations publiques qui ont régulièrement besoin des données contenues dans la plate-forme informatique pour l'exercice de leurs tâches et qui satisfont à de strictes exigences de fiabilité pourront bénéficier d'une autorisation d'accès par procédure d'appel. Les autres autorités et administrations publiques devront requérir une autorisation pour un accès aux données de la plate-forme par l'intermédiaire du SPoMi ou s'adresser directement aux préposés communaux.

Article 16b

L'article 16b régit la communication des données du registre des habitants par les préposés communaux. Il correspond à l'article 16 LCH.

L'alinéa 1, qui régit la possibilité pour les préposés de faire des communications dans des cas d'espèce et sur demande, correspond à l'alinéa 2 de la loi actuelle.

L'alinéa 2 reprend le cas visé à l'article 16 al. 1 let. c de la loi actuelle. Les communications envisagées aux lettres a et b de ce même alinéa se feront à l'avenir par l'intermédiaire d'accès directs, par procédure d'appel, à la plate-forme informatique et n'ont par conséquent pas besoin d'être repris dans le projet.

Article 17a

L'article 17a a été introduit dans le projet à la suite de la procédure de consultation. Il s'applique aux particuliers et aux organisations chargés de l'exécution d'une tâche publique ou au bénéfice d'un mandat de prestations et/ou subventionnés par l'Etat. Ces particuliers ou organisations peuvent avoir besoin, dans le cadre de leur activité, des données du registre des habitants. Le projet prend en considération le caractère d'utilité publique du travail qu'ils accomplissent et les soumet aux règles applicables aux autorités et administrations publiques bénéficiant d'un accès ponctuel aux données contenues dans la plate-forme informatique cantonale. A titre d'exemples des communications visées par cette disposition, on peut mentionner la communication de données au registre fribourgeois des tumeurs et celle effectuée dans le cadre du dispositif de dépistage du cancer du sein.

Article 21

La formulation de la disposition actuelle est trop stricte. La rédaction proposée dans le projet permet une meilleure adaptation à l'évolution des besoins. Il n'est pas prévu que la Direction de la sécurité et de la justice et le SPoMi demandent des émoluments pour leurs décisions et communications (à noter qu'actuellement, en dépit de l'article 21 al. 1 LCH, la Direction de la sécurité et de la justice ne prélève aucun émolument). Les communes pourront en revanche continuer à prélever des émoluments. A cet égard, les montants prévus dans l'arrêté du 16 décembre 1986 fixant les émoluments en matière de contrôle des habitants¹ seront réexaminés.

Articles 24 à 26

Le projet intègre les règles applicables aux étrangers dans les dispositions «ordinaires» (cf. art. 6 à 8). La subdivision particulière de la loi actuelle consacrée aux étrangers peut donc être abrogée.

A noter que l'obligation d'annonce imposée aux bailleurs et logeurs de ressortissants étrangers n'est plus prévue dans le projet (cf. art. 25 LCH), mais reste valable en application de l'article 16 de la loi fédérale sur les étrangers (cf. également ci-dessus commentaire ad art. 8a).

Article 2: Modifications d'autres lois**1. Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat**²

Le complément apporté à l'article 24 al. 1 de la loi sur les rapports entre les Eglises et l'Etat vise à permettre aux Eglises reconnues de bénéficier également des avantages de la plate-forme informatique cantonale. Grâce à cette modification, elles peuvent, au même titre que les autorités et administrations publiques, demander à être autorisées à recevoir les informations dont elles ont besoin concernant leurs membres.

2. Loi du 6 juin 2006 sur les impôts cantonaux directs (LICD)³

La modification est purement formelle. Le renvoi est adapté à la nouvelle numérotation des articles de la loi sur le contrôle des habitants.

3. Loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules et des remorques⁴

Cette modification découle de la non-reprise de l'article 7 let. m de la loi actuelle dans le projet (cf. ci-dessus commentaire ad art. 4).

Article 3: Droit transitoire

Cette disposition a pour but d'écarter l'éventuelle survenance d'une lacune juridique. Si le raccordement à la plate-forme informatique cantonale de certaines autorités et administrations publiques devait être retardé par rapport à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi sur le contrôle des habitants, les communications d'office prévues par l'article 16 de la loi actuelle devraient continuer de se faire. L'article 3 du projet offre cette possibilité.

Article 4: Entrée en vigueur et référendum

Le Conseil d'Etat est chargé de fixer la date d'entrée en vigueur. Il est tenu par les impératifs de la législation fédérale. L'article 28 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur l'harmonisation des registres prévoit que l'harmonisation des registres et l'inscription du numéro d'assuré AVS dans les registres doivent être achevés au plus tard le 15 janvier 2010.

S'agissant de la question du référendum financier, les coûts induits par l'adaptation de la loi sur le contrôle des habitants à la législation fédérale sur l'harmonisation des registres ont déjà fait l'objet d'un décret du Grand Conseil, qui n'a du reste lui-même pas été soumis au référendum (cf. ROF 2009_016).

6. RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans le domaine du contrôle des habitants. Les registres des habitants continueront d'être tenus par les communes comme c'est le cas actuellement. La plate-forme informatique cantonale ne fera que regrouper les données figurant dans les registres communaux, afin de faciliter les échanges d'informations entre autorités (cf. également ci-dessus ch. 3).

Il convient toutefois de signaler le changement de compétence en matière d'enregistrement des ressortissants étrangers (cf. ci-dessus commentaires ad art. 6 et 7).

7. CONSTITUTIONNALITÉ ET CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROPÉEN

Le projet met en œuvre la nouvelle législation fédérale sur l'harmonisation des registres et ne pose pas de problème particulier sous l'angle de la constitutionnalité et de la conformité au droit européen.

8. INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Les coûts et les incidences en personnel engendrés par la révision de la loi sur le contrôle des habitants ont déjà été pris en compte dans le décret du 10 février 2009 (cf. ROF 2009_016). Le projet n'implique pas de charges supplémentaires par rapport à celles qui ont été retenues dans ce décret.

¹ RSF 114.21.16² RSF 190.1³ RSF 631.1⁴ RSF 635.4.1