

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur le contrôle des habitants

Le présent rapport explicatif se divise selon le plan suivant :

1	Origine et nécessité du projet	1
1.1	<i>Motion Thalmann-Bolz – Butty – Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1</i>	2
1.2	<i>E-Déménagement</i>	3
2	Système proposé	3
2.1	<i>Extension du cercle des personnes débitrices de l'obligation d'annoncer</i>	3
2.2	<i>Extension de l'accès par procédure d'appel à la plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants (FriPers)</i>	4
3	Commentaire des articles	4
4	Conséquences du projet	7
4.1	<i>Conséquences financières et en personnel</i>	7
4.2	<i>Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet</i>	7

1 ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

Depuis son adoption en 1986, la loi sur le contrôle des habitants (LCH ; RSF 114.21.1) a connu plusieurs modifications. Sa dernière version a été adoptée en 2012 et elle est restée inchangée depuis. De nouveaux objectifs, directives ou thématiques, comme eCH, l'Observatoire du logement ou Serafe, ont marqué la nécessité d'une évolution s'agissant de l'annonce des arrivées et départs, des changements d'adresse à l'intérieur d'une commune et du rôle que jouent les régies, les bailleurs et les logeurs dans cette procédure. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à accepter la motion des député-e-s Thalmann Bolz et Butty – Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1 (cf. chapitre 1.1 ci-dessous).

En outre, les évolutions technologiques et le recours toujours plus fréquent aux services en ligne de l'Etat (cyberadministration) nécessitent une modification légale pour permettre aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un mandat de prestations et/ou subventionnés par l'Etat d'accéder, à certaines conditions, à la plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants, au sens de l'ordonnance y relative (RSF 114.21.12).

1.1 Motion Thalmann-Bolz – Butty – Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1

Le 18 juin 2019, les député-e-s Katharina Thalmann-Bolz et Dominique Butty, ainsi que 15 cosignataires, ont déposé une motion devant le Grand Conseil. La motion, acceptée par le Grand Conseil, proposait ainsi de modifier la loi, afin d'y inscrire l'obligation d'annonce par les régies, bailleurs et logeurs concernant les arrivées et départs de leurs locataires à la commune concernée.

En effet, le développement des systèmes informatiques cantonaux et communaux de ces dernières années, de nouveaux projets législatifs, au niveau cantonal comme au niveau fédéral, la création de l'Observatoire cantonal du logement et la collaboration, relativement nouvelle, que doivent mettre en place les communes avec la société Serafe en matière de redevance radio-télévision ont rendu à la fois possible et nécessaire une révision partielle de la loi sur le contrôle des habitants, afin de permettre une meilleure collecte des données, tant quantitativement que qualitativement. Ainsi, cette évolution s'est imposée pour diverses raisons, comme relevé plus haut, en particulier :

- *L'arrivée de l'association eCH* : cette association édicte des normes suisses, applicables à la Confédération, aux cantons et aux communes en matière de contrôle des habitants qui ont valeur de standards en matière de cyberadministration. eCH propose l'implémentation de la nouvelle norme eCH-0112, qui concerne « l'échange de données entre les régies et propriétaires et les communes sur les arrivées et départs de locataires » et vise le flux « Régies/Propriétaires à Communes ». Le projet de directive cantonale concernant les standards d'échange de données entre les communes, la plate-forme informatique des données des habitants (FriPers) et la Confédération a pour objet de permettre la cristallisation dans le canton de Fribourg des différentes normes demandées par eCH. Cependant, la base légale cantonale fait actuellement défaut sur ce point précis (eCH-0112) et ne permet donc pas de mettre en œuvre cette norme.
- *L'Observatoire du logement* : la nouvelle plate-forme cantonale est un projet phare de la Direction de l'économie et de l'emploi. L'Observatoire du logement et immobilier Fribourg repose sur le besoin des acteurs privés et le souhait du Grand Conseil ainsi que du Conseil d'Etat du canton de Fribourg de disposer d'un tel instrument. Ne poursuivant aucun but lucratif, l'association vise principalement à développer un système d'information et de références utiles pour les décisions stratégiques sur le marché immobilier fribourgeois. Cette association réunit tant les privés que l'Etat, l'Association des communes fribourgeoises (ACF), les organisations économiques et bancaires, l'Association des locataires (ASLOCA), l'Association des propriétaires fonciers ou encore la Chambre fribourgeoise de l'immobilier. Une des données importantes pour remplir ses buts stratégiques serait de disposer des annonces d'arrivées et de départs communiquées par les régies, bailleurs et logeurs directement aux communes.
- *Serafe* : la problématique rencontrée par Serafe, à savoir le décalage des informations concernant les arrivées et les départs ainsi que les changements d'adresse à l'intérieur de la commune, qui servent de base de facturation, met en évidence l'importance de cette communication directe de la part des régies, bailleurs et logeurs aux communes.
- Finalement, il faut aussi relever que l'intégration d'une telle norme dans le cadre légal fribourgeois harmonisera la législation du canton avec celles de cantons voisins qui pratiquent déjà l'obligation d'annonce des propriétaires bailleurs, régies et logeurs (Berne, Vaud, Neuchâtel, Valais).

1.2 « eDéménagement »

La société anonyme eOperations Suisse SA, dont l'Etat de Fribourg est actionnaire aux côtés d'autres cantons, propose à ces derniers une solution d'annonce électronique de déménagement, sous la forme d'une plate-forme électronique dénommée « eDéménagement ». Cette plate-forme devra faire l'objet d'un essai dans les communes de Châtel-Saint-Denis, Chiètres, Estavayer, Fribourg, Riaz, Romont et Tavel. Au terme de la phase d'essai, cette solution, déjà adoptée dans la majorité des cantons, sera proposée aux communes qui souhaitent offrir à leurs habitants et habitantes la possibilité de procéder à leur annonce de déménagement par voie électronique, comme les y autorise l'article 6, alinéa 2 (seconde phrase) LCH. « eDéménagement » n'exécute aucune tâche sur délégation des autorités compétentes en matière de contrôle des habitants, elle constitue seulement une alternative mise à disposition des administré-e-s, qui demeurent libre d'y faire recours ou de procéder à leur annonce en se présentant au guichet du contrôle des habitants.

eOperations Suisse SA, mandataire pour les cantons du projet « eDéménagement », doit pouvoir accéder à la plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants (FriPers) par procédure d'appel, ce qui implique une modification de la LCH autorisant ainsi un tel accès à des particuliers et organisation privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et / ou de subvention de l'Etat. A cet égard, le projet mis en consultation propose deux variantes, soit la modification de l'article 17a LCH – variante A – ou la création d'un nouvel article 17b – variante B – (cf. commentaires des articles), sur lesquelles les participants et participantes à la consultation sont appelés à se prononcer.

Afin de permettre la mise en œuvre d'un essai pilote concernant « eDéménagement » avec les communes précitées, il convient de préciser qu'une ordonnance du Conseil d'Etat, en application de l'article 21 de la loi sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb ; RSF 17.4) est actuellement en préparation.

2 SYSTÈME PROPOSÉ

Pour atteindre les buts exposés ci-dessus au chapitre 1, deux modifications de la loi sur le contrôle des habitants sont proposées.

2.1 Extension du cercle des personnes débitrices de l'obligation d'annoncer

Alors qu'à l'heure actuelle seule la personne qui emménage ou déménage dans le canton est tenue de s'annoncer aux autorités, l'ensemble des personnes, physiques ou morales, qui logent des tiers contre rémunération, pour une durée de plus de trois mois, seront également tenues à cette obligation d'annonce. Ces personnes jouent déjà un rôle en matière d'obligation d'annoncer dans la loi actuellement en vigueur (art. 8a – obligation de renseigner), puisqu'elles doivent renseigner, sur demande du préposé au contrôle des habitants, sur les personnes n'ayant pas rempli leur obligation de s'annoncer selon l'article 5. Il est attendu que cette transformation du devoir de renseigner, actuellement subsidiaire et sur demande, permettra aux communes de conserver un registre des habitants plus à jour. Il sied de noter ici que cette obligation vaut non seulement pour l'annonce d'arrivée, mais également en cas de modification de la situation ou de départ de la commune.

Partant, cette nouvelle obligation peut donc notamment :

- résoudre les conséquences d'une non-annonce de départ des locataires ou le décalage de l'annonce d'arrivée, en particulier le fait que ces informations sont décalées dans le temps et faussent temporairement les données ;
- améliorer le rôle stratégique de l'Observatoire du logement ;

- offrir la base légale pour répondre aux standards de eCH.

Enfin, il convient de relever que cette nouvelle obligation d'annonce faite aux bailleurs, gérants d'immeubles ou logeurs peut entraîner des sanctions pénales en cas de violation de l'obligation d'annonce. L'article 23 LCH, qui n'est pas modifié dans le cadre du présent projet, dispose que la sanction de l'amende est prononçable à l'encontre de toute personne ne se conformant pas à ses obligations en vertu de la présente loi. Alors que les personnes décrites à l'art. 5a ne peuvent actuellement être sanctionnées que sur la base de l'art. 23 al. 1 let. c, elles le seront désormais pour l'ensemble des lettres de cette disposition, à l'exception des lettres c et d. Pour ce qui est de la lettre c, elle ne s'applique désormais plus qu'aux employeurs, pour leurs employés, puisque les lettres b et c de l'article 8a sont abrogées (cf. commentaire des articles).

2.2 Extension de l'accès par procédure d'appel à la plate-forme informatique contenant les données des registres des habitants (FriPers)

En l'état, seules peuvent se voir accorder un accès direct à FriPers les autorités et administrations publiques, aux fins d'accomplir leurs tâches légales (article 16a al. 2 let. a LCH). En effet, l'article 17a, dans sa teneur actuelle, renvoie à l'article 16a al. 1 et al. 2 let b s'agissant de la communication de données de FriPers à des particuliers et organisation privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et / ou de subvention de l'Etat.

Or l'article 16a al. 2 let. b LCH ne permet la communication de données que sous forme de liste (extraction des données). Ce mode de communication n'est pas toujours compatible avec les prestations que doivent fournir les partenaires privés de l'Etat. Il en va en particulier de celles proposées par la société eOperations Suisse SA. En effet, le fonctionnement de la solution « eDéménagement » implique pour cette dernière de pouvoir accéder directement, par procédure d'appel, à certaines données figurant dans le registre cantonal des habitants et habitantes « FriPers » : le nom, le prénom, le sexe, la date de naissance, l'adresse dans la commune de départ (domicile principal) et numéro AVS de la personne procédant à l'annonce, afin de pouvoir l'identifier. La personne qui utilise la plate-forme y introduit elle-même ces données. « eDéménagement » doit également pouvoir identifier, par consultation de FriPers, les membres de la famille (conjoint, enfants) de la personne qui procède à l'annonce, afin qu'elles puissent y être incluses sur confirmation de l'utilisateur ou de l'utilisatrice. Aucune donnée FriPers de l'utilisatrice ou de l'utilisateur d' « eDéménagement » ou des membres de sa famille ne sera traitée sans son accord explicite. Cette condition de l'accès d'« eDéménagement » à certaines données FriPers sera posée par l'ordonnance du Conseil d'Etat concernant la mise en place d'un projet d'annonce électronique de déménagement.

3 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 5a (nouveau)

Cette nouvelle disposition précise l'obligation d'annonce incombant désormais également aux bailleurs, gérants d'immeubles ou logeurs. Cette obligation d'annonce, jusqu'alors subsidiaire et sur demande, devient désormais une obligation de même rang que celle incombant aux locataires.

Le choix d'intégrer cette disposition juste après celle intitulée « déclaration d'arrivée – délai » relève d'un souci de systématique, puisqu'il s'agissait d'ajouter une obligation de même rang que celle prévue à l'art. 5, avec le même délai. Les personnes débitrices de l'obligation d'annoncer sont ainsi définies expressément et apparaissent avant que ne soient décrits le lieu et la forme que doit adopter l'annonce.

Cette disposition contient le principe de la révision voulue par la motion. Désormais, l'ensemble des personnes, physiques ou morales, qui logent des tiers contre rémunération pour une durée de plus de trois mois est débiteur de l'obligation d'annoncer ces tiers. Sont visés spécifiquement les bailleurs, gérants d'immeubles et logeurs à titre onéreux. Ils sont tenus d'informer immédiatement les autorités compétentes mais au plus tard dans les quatorze jours.

L'alinéa 2, inspiré par la législation vaudoise, permet de réserver certains cas particuliers qui pourraient être astreints au regard de l'alinéa 1, mais auxquels cette obligation d'annonce ne serait pas opportune, du moins pour les séjours de courte durée.

Art. 6 al. 3 (modifié)

Bien que le titre marginal de cette disposition soit : « *Déclaration d'arrivée – Lieu et forme de l'annonce* », cette disposition astreint, à son alinéa 3, des débiteurs d'annonces spécifiques pour les mineurs et certaines personnes protégées. Il convient donc d'ajouter à cette liste de personnes astreintes à l'annonce celles qui sont désignées à l'art. 5a, afin d'assurer la cohérence du système. Ainsi, une famille qui emménage dans une commune fribourgeoise en s'engageant par bail sera annoncée dans son intégralité par le bailleur. Ne pas compléter cet alinéa entraînerait une situation absurde où les parents seraient annoncés par le bailleur mais devraient annoncer eux-mêmes leur(s) enfant(s) à l'administration communale.

Art. 8 al. 1 (modifié)

L'alinéa premier de cette disposition était formulé de telle sorte que seules les personnes tenues d'annoncer leur propre arrivée ou départ à l'autorité compétente étaient concernées. Désormais, dans la mesure où certaines personnes astreintes à l'obligation d'annoncer ne le font plus uniquement pour elles-mêmes, mais pour des tiers, il convenait donc de modifier la formulation de cet alinéa dans ce sens et d'impliquer par conséquent les personnes visées également à l'art. 5a.

Le reste de la disposition souffre de la même problématique de formulation. Cependant, la modification du simple alinéa premier clarifie la situation et il est dès lors évident que la liste des informations à fournir figurant aux alinéas suivants doit l'être soit par la personne elle-même, soit par la personne astreinte à l'obligation d'annoncer en vertu de l'art. 5a.

Art. 8a al. 1 let. b et c (abrogé)

Les lettres b et c de l'alinéa premier de l'art. 8a sont abrogées, dans la mesure où elles deviennent inutiles. Cette disposition prévoit en effet une obligation subsidiaire de renseigner, alors que pour les bailleurs, gérants d'immeubles et logeurs, il s'agit désormais d'une obligation d'annoncer principale, telle que prévue à l'art. 5a.

Art. 10 al. 1 (modifié)

En plus de l'obligation d'annoncer son arrivée dans une commune, la loi sur le contrôle des habitants prévoit une obligation d'annoncer tout changement de situation relatif à l'identité ou à l'adresse d'une personne enregistrée auprès de la commune. Les personnes ont alors 30 jours à partir du changement pour avertir les autorités de la commune.

Le nouvel alinéa 1 complète cette obligation en y ajoutant les personnes débitrices de l'obligation d'annonce définies à l'art. 5a.

Art. 11 al. 2 (nouveau)

Un second alinéa est ajouté à cette disposition. Dernier volet de l'obligation d'annonce, il revient également aux personnes désignées à l'art. 5a d'annoncer le départ des personnes qu'elles hébergent. Elles sont néanmoins dispensées de l'obligation d'annoncer la destination de la personne qui quitte la commune. Cet allègement de l'obligation permet d'assurer que les personnes désignées à l'art. 5a n'aient pas à s'immiscer dans la vie privée des tiers qu'elles hébergent, dans une mesure plus étendue que ce que prévoit leurs contrats de logements. Il convient dans cette optique de rappeler que les personnes définies à l'art. 5a restent des entités privées, qui ne représentent pas l'autorité dans leurs interactions avec les tiers qu'elles hébergent.

Art. 17a al. 1 (modifié) – VARIANTE A

En modifiant l'article 17a LCH comme proposé, on rend également applicable l'article 16a al. 2 LCH aux particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et / ou de subvention de l'Etat, de manière à pouvoir leur accorder un accès direct à FriPers. En effectuant un renvoi à l'article 16a dans son intégralité, la nouvelle teneur proposée de l'article 17a exige également que la procédure et les modalités d'accès soient réglées dans une ordonnance du Conseil d'Etat. S'agissant d'« eDéménagement », les conditions d'accès seront identiques à celles actuellement prévues par l'ordonnance provisoire. Cette dernière exige notamment que l'utilisateur doit avoir au préalable consenti explicitement, en toute liberté et en connaissance de cause, au traitement des données concernées.

La formulation proposée dans cette variante est large et permettrait d'accorder un accès direct à certaines données de FriPers à d'autres personnes ou organisations privées que eOperations suisse SA, si ces dernières en ont besoin pour exécuter une tâche que l'Etat leur aurait déléguée – ce qui nécessite une base légale explicite- ou confiée par mandat de prestations. La législation sur la protection des données demeure dans tous les cas applicables.

Art. 17b (nouveau) – VARIANTE B

Le nouvel article 17b LCH proposé autorise la Direction compétente à accorder à une plateforme électronique d'annonce de déménagement un accès direct aux données de FriPers nécessaires à son fonctionnement, pour autant que son exploitant ou exploitante soit au bénéfice d'un contrat avec l'Etat de Fribourg, comme c'est le cas d'« eDéménagement ». Les administré-e-s doivent demeurer libre de faire appel ou non à cette plateforme pour annoncer leur déménagement. Ainsi, aucune donnée ne peut être traitée sans leur consentement libre et éclairé ; l'utilisateur ou utilisatrice doit consentir préalablement au traitement de toutes les données concernées et, s'il ou elle ne souhaite pas donner ce consentement, demeure libre d'effectuer son annonce au guichet du contrôle des habitants. L'alinéa 3 de la nouvelle disposition proposée, en déclarant applicable l'article 16a al. 3, exige que la procédure et les modalités d'accès soient réglementées par le Conseil d'Etat conformément à la législation sur la protection des données, comme pour toute communication de données contenues dans FriPers.

La formulation proposée par cette variante est restrictive et n'autorise, dans les faits, que eOperations Suisse SA à accéder à la plate-forme informatique FriPers, à l'exclusion d'autres particuliers et organisations privées chargés de l'exécution d'une tâche publique ou qui sont au bénéfice d'un contrat de prestations et / ou de subvention de l'Etat.

4 CONSÉQUENCES DU PROJET

4.1 Conséquences financières et en personnel

Aucune conséquence financière n'est à prévoir pour le canton en lien avec le présent projet.

4.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes, conformité du projet au droit supérieur et évaluation de la durabilité du projet

Les nouvelles obligations découlant de la modification de loi sur le contrôle des habitants seront essentiellement à la charge des communes, qui assument le contrôle des habitants en vertu de l'art. 12 al. 1 LCH. Les communes devront s'assurer de la collaboration efficace des personnes définies au nouvel article 5a et mettre à jour leur système informatique de contrôle des habitants afin de prendre en compte cette nouvelle source d'annonce. Dans ce cadre, il reviendra aux communes d'implémenter la norme eCH-0112, qui prévoit « l'échange de données entre les régies et propriétaires et les communes sur les arrivées et départs de locataires » et qui vise le flux « Régies/Propriétaires à Communes », dans leurs systèmes informatiques. L'Association des communes fribourgeoises (ACF) s'étant prononcée en faveur de la révision de la loi sur le contrôle des habitants, les communes fribourgeoises semblent être prêtes à fournir les efforts nécessaires pour mettre en place ce nouveau système.

Le présent avant-projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale. Il n'a aucune portée en matière de développement durable.