

Interopérabilité: le cas de l'harmonisation des registres suisses

Olivier Glassey

La loi sur l'harmonisation des registres a été votée en 2006, prévoyant en particulier que le recensement 2010 de la population suisse se ferait à partir des données de ces registres. L'interopérabilité technique est assurée par la plateforme sedex et repose sur un identifiant unique constitué par le nouveau numéro AVS, ce qui ouvre de nombreuses perspectives en matière d'échange de données. Si l'utilisation de ces données à des fins statistiques ne pose aucun problème car elle est clairement définie par la loi, d'autres applications, notamment administratives, pourraient s'avérer plus ambiguës en matière de protection des données. Dans cet article, nous discutons de cette problématique et proposons des pistes pour améliorer la transparence et augmenter le niveau de confiance des citoyens.



Prof. Dr. Olivier Glassey

est professeur assistant dans le cadre du Swiss Public Administration Network et il a la charge de l'unité de recherche sur la gouvernance numérique à l'IDHEAP. olivier.glassey@idheap.unil.ch

L'harmonisation des registres suisses

En juin 2006, le Parlement suisse adoptait une nouvelle loi sur l'harmonisation des registres de population (LHR) afin de simplifier le relevé de données statistiques et l'échange d'informations entre les registres. Ainsi les avis de naissances sont communiqués automatiquement du registre de l'état civil au contrôle de l'habitant. Cette loi entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 détermine l'ensemble minimal d'éléments que doivent contenir les registres communaux et cantonaux (nom, adresse, état civil, appartenance à une communauté religieuse, origine, commune d'établissement, date d'arrivée, etc.) et elle définit les bases de la mise en place d'une plate-forme informatique d'échange de données, sedex. Elle introduit par ailleurs l'utilisation du nouveau numéro AVS à 13 chiffres comme identifiant unique pour les personnes. Le Conseil fédéral avait préalablement introduit au 1^{er} décembre 2007 une révision de la loi sur l'AVS, qui prévoyait l'utilisation d'un nu-

méro aléatoire et anonyme. Cela n'était pas le cas du numéro précédent à 11 chiffres qui comportait des informations sur les premières lettres du nom et la date de naissance. Il n'était de plus pas unique, car il pouvait être remplacé par exemple en cas de changement de nom lors d'un mariage.

Les registres cantonaux et communaux des habitants, les registres fédéraux de personnes ainsi que le registre fédéral des bâtiments et des logements constitueront ainsi les sources du recensement fédéral 2010, arrêté au 31 décembre, qui sera alimenté automatiquement alors que les enquêtes précédentes étaient basées sur des questionnaires aux ménages et des entretiens. Cela constitue un changement majeur, puisque depuis 1850 le recensement avait lieu tous les 10 ans, alors qu'à partir de 2010 il prendra un rythme annuel. Les relevés automatiques seront de plus complétés par des enquêtes par échantillonnage (environ 5% de la population interrogée dans le cadre d'entretiens écrits ou téléphoniques). L'Office fédéral de la statistique indique que ce nouveau système de recensement devrait lui permettre de suivre au plus près l'évolution de la population et des ménages, tout en économisant quelque 100 millions de francs par rapport au recensement traditionnel de la population².

Les premiers pas dans la direction d'une numérisation et d'une harmonisation des registres de population ont eu lieu en janvier 2005, avec le démarrage officiel de la banque de données centrale suisse Infostar, à laquelle tous les offices de l'état civil du pays sont connectés. La tenue par la Confédération d'un registre informatisé et centralisé a été rendue possible par une modification du Code civil approuvée en 2001 par le Parlement et entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2004. A noter qu'initialement la Confédération était tenue de supporter les frais d'investissement à hauteur de 5 millions de francs, alors que les cantons avaient l'obligation de connecter leurs offices de l'état civil à Infostar et de payer les frais d'exploitation. Cette situation a changé en février 2010 suite à une recommandation de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil, qui s'est prononcée en faveur du transfert complet des tâches de gestion et de dé-

veloppement d'Infostar au Département fédéral de justice et police.

Jusqu'en 2004, l'état civil (naissances, mariages, décès, divorces, adoptions) était tenu sur les registres papier de 1750 offices répartis dans toute la Suisse. Ces registres étaient absolument centraux car ils permettaient notamment d'établir la commune d'origine et donc la nationalité d'un citoyen, de délivrer les documents d'identité et d'effectuer le recrutement militaire. Leur informatisation a pour objectif d'éviter des redondances (enregistrement dans la commune où l'événement a eu lieu et dans la ou les communes d'origine) et d'éliminer les erreurs potentielles. Par ailleurs les communes suisses sont tenues de contrôler l'établissement ou le séjour des personnes résidant sur leur territoire. Il y a donc environ 2500 «Contrôler des habitants» en Suisse, avec la notable exception de Genève où le contrôle des habitants est effectué par l'Office cantonal de la population.

L'harmonisation ou l'interopérabilité de ces milliers de registres, et donc les potentiels d'échange des données personnelles qu'ils contiennent, soulèvent un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne la protection des données. Dans la section suivante, nous discutons de quelques éléments qui permettent de caractériser l'interopérabilité, avant de nous pencher plus précisément sur la question de la protection des données.

Les approches de l'interopérabilité

Selon Klischewski³, il existe deux stratégies principales d'interopérabilité pour les administrations publiques: l'intégration de l'information, à savoir «l'accès à des sources informationnelles structurées au travers des frontières techniques et organisationnelles», et l'intégration de processus, c'est-à-dire «la mise en relation des étapes et des activités constituant un processus à travers les frontières techniques et organisationnelles». L'harmonisation des registres suisses constitue typiquement une approche d'intégration de l'information, puisqu'il est possible d'échanger des données entre cantons et communes, et à partir de systèmes très hétérogènes (dans le seul canton de



Illustration 1: © iStockphoto.com/swetta

Berne, les quelque 400 communes utilisent 26 solutions logicielles différentes pour gérer les contrôles des habitants). S'il existe un cadre légal (la LHR) ainsi qu'une solution technique (sedex), il n'en demeure pas moins que les difficultés liées à l'interopérabilité sont nombreuses. Dans leur revue de littérature traitant du sujet de l'interopérabilité dans le domaine de l'eGouvernement, Klischewski et Scholl⁴ ont identifié neuf types de contraintes: juridiques, collaboration ou organisation, coûts, performance, technologiques, etc. Mentionnons au passage leur distinction entre l'intégration («la formation d'entités administratives, permanentes ou temporaires dans le but de fusionner des processus et/ou de partager de l'information»), l'interopération («le fonctionnement commun, de manière coordonnée et planifiée, de systèmes d'information ou de composants hétérogènes et indépendants qui sont soumis à des juridictions différentes») et l'interopérabilité («les capacités techniques supportant l'interopération»). Un exemple de cette différenciation est donné par Kubicek et Cimander⁵ dans leur étude portant sur plus de 70 bonnes pratiques européennes en matière d'interopérabilité. Dans leur article, où ils proposent une classification des approches et des facteurs de succès, ils comparent notamment les approches allemandes et autrichiennes en matière de registres de population. L'Allemagne a défini un standard d'échange (X-Meld) assurant simplement l'interopérabilité de ses 5400 registres locaux, alors que l'Autriche a intégré les données de registres locaux dans un registre central. Enfin, le partage et l'intégration d'information ne reposent pas uniquement sur des solutions techniques d'après Gil-Garcia, Chun et Janssen⁶ qui intègrent dans leur modèle d'interopérabilité des aspects sociaux tels que la confiance dans les partenaires du réseau ou les

échanges informels (discussions personnelles ou téléphoniques, e-mails, fax).

Les auteurs cités dans cette section sont unanimes pour dire que le fait de disposer de composants techniques (dans le cas suisse, un standard et une plateforme d'échange) ne constitue qu'une partie de la solution pour mettre en place une approche d'interopérabilité, et cela s'applique selon nous également à l'harmonisation des registres. Dans cet article, il ne nous est pas possible d'aborder toutes les problématiques juridiques, organisationnelles, de performance ou de coûts liées à ces changements. Nous souhaitons donc nous concentrer sur la problématique de la protection des données, qui concerne plus particulièrement les domaines juridique et organisationnel.

L'harmonisation des registres et la sphère privée

L'utilisation du nouveau numéro AVS comme identifiant unique est certes déterminée par la loi, qui la restreint au domaine des assurances (maladie, accident, complémentaires), ainsi qu'à la fiscalité, l'aide sociale, l'éducation et l'administration militaire. Cela ne semble cependant pas entièrement rassurer le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qui voudrait voir ce numéro AVS utilisé uniquement pour le domaine des assurances sociales. Il recommande donc que la Suisse étudie d'autres modèles tels que celui de l'Autriche⁷, basé sur un identifiant spécifique à un domaine donné (taxation, sécurité sociale, statistique, etc.) qui est généré par une transformation cryptographique unidirectionnelle à partir d'un numéro identifiant source. Ce dernier est placé sous le seul contrôle du citoyen. Le préposé estime qu'il «faudrait à tout prix éviter de mélanger les domaines de la statistique et de l'administration, les exigences de ces

deux domaines étant différentes aussi bien du point de vue de la quantité que de la qualité des données». Il craint en outre que les débordements liés à l'ancien numéro AVS (qui était utilisé jusque dans le secteur privé) ne se reproduisent à terme.

La loi fédérale sur la protection des données indique en effet que les «organes fédéraux sont en droit de traiter des données personnelles [...], notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique, aux conditions suivantes: a. les données sont rendues anonymes dès que le but du traitement le permet [...]». Cette loi de 1992, tout comme la directive européenne de 1995 sur la protection des données, repose sur le concept du respect de la sphère privée. Même si cette notion philosophique existe depuis des millénaires, son application juridique est relativement nouvelle. Selon Hornung et Schnabel⁸, la Cour constitutionnelle allemande a «inventé le nouveau droit fondamental à l'auto-détermination informationnelle en 1984». Ouvrons ici une parenthèse pour dire quelques mots du contexte: en 1982, le Parlement allemand a fait passer à l'unanimité une loi sur le recensement de la population qui permettait notamment d'utiliser les données récoltées par 600 000 enquêteurs pour corriger les registres de résidents (et non pas à des fins statistiques uniquement). Cette loi a suscité un vaste mouvement d'indignation publique, et saisie par des opposants, la Cour constitutionnelle l'a invalidée en 1984. Cette décision est devenue par la suite une composante essentielle de la protection des données en Allemagne. Pour terminer la petite histoire, le Parlement allemand est revenu à la charge avec une nouvelle loi qui a débouché sur un recensement en 1987: ce fut le dernier en date chez nos voisins, qui souhaitent cependant participer au recensement européen de 2011 (basé uniquement sur les données des registres). Revenons donc un instant sur la problématique du mélange des domaines de la statistique et de l'administration: l'anonymisation des données est une pratique standard dans le domaine de la statistique, et dans ce cas l'utilisation du nouveau numéro AVS comme identifiant unique ne pose aucun problème de protection des données. Cependant, cette utilisation nous paraît plus discutable dans le domaine administratif, où l'anonymisation n'est pas possible.

En guise de conclusion

L'harmonisation des registres constitue à notre sens une opportunité unique pour l'interopérabilité en matière d'eGouvernement. Le cadre légal est en place, un identifiant unique a été introduit (bien que per-

fectible) et une plate-forme d'échange de données est opérationnelle. Cependant, il nous paraît très important de mettre en place des mécanismes permettant aux citoyens de gérer l'accès et le traitement de leurs propres données dans un cadre légal clairement défini. Sans cela la méfiance pourrait se révéler très forte, à l'image du recensement allemand mentionné plus haut ou des débats houleux qui ont accompagné l'introduction en Suisse d'une base de données centralisée liée aux passeports biométriques.

Or ces mécanismes n'existent pas dans la situation actuelle, et nous estimons nécessaire l'introduction de nouveaux outils et processus allant dans ce sens afin de garantir la confiance de la population en matière d'utilisation des données des registres de population. L'un de ces outils est selon nous la gestion de l'identité, et la solution SuisseID constitue un grand pas dans cette direction. Cette étape, nécessaire mais non suffisante, doit être complétée par des instruments de gestion de l'accès aux données, de la transparence et de la responsabilité de leur utilisation. Dans leur article intitulé «Information Accountability», Weitzner et ses coauteurs (dont Tim Berners-Lee)⁹ estiment que

l'approche classique de la protection des données, à savoir «empêcher l'information de s'échapper en dehors de frontières prédéfinies», a fait son temps et qu'il convient de mettre en place des pratiques basées sur la responsabilisation. Celles-ci reposent sur «une utilisation transparente des données qui permet de déterminer si une utilisation particulière des données est appropriée par rapport à un ensemble de règles, et où le système peut rendre des individus ou des institutions responsables d'une mauvaise utilisation de ces données». Nous pensons que cette proposition est excellente même si elle reste difficile à mettre en place dans un système fédéral comme le nôtre, où la responsabilité de certaines données est du ressort des communes, d'autres des cantons ou de la Confédération. Même si cela relève encore quasiment de la futurologie, nous souhaiterions voir la mise en place de tableaux de bord d'utilisation des données à destination des citoyens, à l'image de l'outil proposé par Google à ses utilisateurs qui ont une vue intégrée de l'utilisation des données privées et des réglages possibles des différents services fournis par la compagnie (messagerie, agenda, partage d'images, documents, blogs,

etc.). Les citoyens pourraient voir quelles données sont utilisées dans le cadre prévu par la loi (recensement, taxation, autres) et par qui. Ils pourraient aussi ouvrir temporairement à des tiers l'accès à leurs données personnelles dans le cadre de services administratifs.

- 1 Le catalogue officiel des caractères prévus dans les registres <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/publikationen.html?publicationID=3033>.
- 2 <http://www.recensement.ch>.
- 3 Klischewski, R.: Information integration or process integration? How to achieve interoperability in administration. In Traumüller, R. (Ed.): *Electronic Government 2004*, LNCS 3183, Springer, 2004. PP. 57–65.
- 4 Scholl, H. J. & Klischewski, R.: E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda. *International Journal of Public Administration*, 30 (8), 2007. PP. 889–920.
- 5 Kubicek, H. & Cimander, R.: Three dimensions of organizational interoperability: Insights from recent studies for improving interoperability frame-works. *IN European Journal of ePractice* (6), 2009. PP. 3–14.
- 6 Gil-Garcia, J. R., Chun, S. A. & Janssen, M.: Government information sharing and integration: Combining the social and the technical. *IN Information Polity*, 14 (1–2), 2009. PP. 1–10.
- 7 <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00509/00965/00972/index.html?lang=fr>.
- 8 Hornung, G. & Schnabel, C.: Data protection in Germany I: The population census decision and the right to informational self-determination. *IN Computer Law & Security Report*, 25 (1), 2009. PP. 84–88.
- 9 Weitzner, D. J., Abelson, H., Berners-Lee, T., Feigenbaum, J., Hendl, J., Sussman, G. J.: Information Accountability. *IN Communications of the ACM*, 51 (6), 2008. PP. 82–87.



Illustration 2: © iStockphoto.com/andipantz