

# eDéménagementCH

Bases légales du droit administratif et de la protection  
des données

16 octobre 2020

## **I. OBJET**

- 1 Le projet eDéménagementCH a pour but de pouvoir annoncer et traiter par voie électronique les formalités liées à un déménagement. Les personnes domiciliées en Suisse, qui ont l'obligation d'annoncer leur déménagement (départ et arrivée), peuvent le faire simplement en ligne auprès des communes participantes, indépendamment des heures d'ouverture des guichets. eDéménagementCH est déjà utilisée par plusieurs cantons et communes.
- 2 eOperations Suisse SA a été fondée comme société anonyme de droit privé dans le cadre de la collaboration en matière de cyberadministration entre la Confédération, les cantons et les communes. Plusieurs cantons et communes participent à eOperations Suisse, ce qui n'est pas (encore) le cas de la Confédération.
- 3 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, eOperations Suisse assure la responsabilité générale, en sa qualité de service d'exploitation, de la solution eDéménagementCH. En outre, elle en coordonne l'exploitation, la maintenance et le développement, et elle signe des accords de prestations correspondants avec les cantons.
- 4 Plusieurs sujets essentiels sur le plan juridique en lien avec eDéménagementCH sont abordés ci-après, et des réponses aux principales questions sont fournies.

## **II. CONTEXTE: FONCTIONNEMENT DE LA PLATE-FORME**

- 5 eOperations Suisse gère un site web spécifique pour eDéménagementCH ([www.edemenagement.swiss](http://www.edemenagement.swiss)). La personne qui doit annoncer son déménagement saisit les données la concernant (nom, prénom, date de naissance, numéro AVS, commune, ancien et nouveau domiciles) directement sur ce site. Les éventuels émoluments des deux communes pour les formalités de départ et d'arrivée sont également perçus et versés par le biais d'eDéménagementCH.
- 6 Les principales étapes du processus et flux de données après la saisie des données par la personne concernée sont:
  - Processus automatisés: demandes par des services web:

- o Registre des habitants ou registre cantonal des personnes: en premier lieu, les données personnelles saisies sont automatiquement vérifiées auprès de ce registre (identification des personnes), ce qui permet d'inclure les personnes formant le ménage concerné.
- o Registre des bâtiments et logements: les indications concernant le numéro de logement ou l'étage (ainsi que l'ancienne et la nouvelle adresses) sont vérifiées auprès du registre des bâtiments et logements. La personne concernée a ainsi directement le choix entre les logements possibles, ce qui exclut la saisie d'une adresse inconnue.
- o Centre Cada (centre des cartes d'assurés): la commune d'arrivée devant vérifier que la personne dispose effectivement d'une couverture au titre de l'assurance obligatoire des soins (LAMal), l'utilisateur est invité à saisir son numéro d'assurance-maladie. La vérification de la couverture d'assurance est effectuée directement par le centre Cada, qui contrôle si une assurance de base a été souscrite et renvoie un résultat positif ou négatif (contrôle de la couverture d'assurance de base).
- Processus non automatisés:
  - o Le traitement à proprement parler de l'annonce (départ/arrivée) incombe toujours et est effectué par les services des habitants: la tenue (à jour) du registre n'est comme précédemment pas automatique, mais nécessite l'intervention d'une collaboratrice spécialisée ou d'un collaborateur spécialisé du service des habitants concerné. eDéménagementCH n'envoie que l'annonce de déménagement au service des habitants. eDéménagementCH ne modifie aucunement le registre des habitants.
  - o L'émission de documents officiels (attestation d'établissement ou certificat de séjour) reste de la seule compétence de la commune. L'acte d'origine, par contre (en tous les cas dans certains cantons), n'est plus remis à la personne concernée mais directement transmis à la nouvelle commune de domicile. eDéménagementCH ne participe toutefois pas à ces processus.

7 Les données qui étaient jusqu'à maintenant directement communiquées par la personne concernée à la commune sont désormais obtenues par le biais d'eDéménagementCH, d'où elles sont transmises pour vérification et traitement aux services et registres compétents (en ce qui concerne l'enregistrement, cf. ci-après). Les données sont échangées par le biais de l'infrastructure sedex («secure data exchange») de l'Office fédéral de la statis-

tique [OFS]) en passant par des interfaces standardisées. Le système eDéménagementCH ne remplace *pas* les registres ou services des communes. Certaines informations du registre peuvent certes être consultées directement et automatiquement par le biais d'eDéménagementCH, mais eDéménagementCH n'a pas d'accès plus étendu aux registres ou à d'autres systèmes des communes ou de tiers. eDéménagementCH offre simplement aux personnes concernées un accès électronique uniforme et centralisé à ces services.

8 S'acquittant des tâches mentionnées, eDéménagementCH enregistre aussi certaines données:

- Données personnelles: elles restent enregistrées, conservées et archivées par la commune (dans le registre) conformément aux dispositions d'ordre général. Par ailleurs, eOperations Suisse conserve certaines données non personnelles (par ex. connexions à la plate-forme, quittances techniques, etc.) pour une durée comprise entre 90 et 400 jours. Ces données sont utilisées pour évaluer et optimiser eDéménagementCH.
- Des données de processus (par ex. la date et l'heure, le statut, l'action ou la source) sont également enregistrées. Outre l'évaluation et l'optimisation du service, ces données permettent aussi de retracer une annonce de déménagement. Elles sont enregistrées dans un espace spécifique qui peut être consulté par les communes et cantons (pour les déménagements sur leur territoire). Les données de processus sont conservées pendant 400 jours, mais elles ne sont pas utilisées à d'autres fins ni transmises. Elles sont supprimées après 400 jours.

### III. QUESTIONS ET RÉPONSES CONCERNANT EDÉMÉNAGEMENTCH

#### 1. Quel but a la plate-forme eDéménagementCH?

9 Son but est de permettre un processus d'annonce uniforme et cohérent des déménagements. eDéménagementCH facilite les démarches pour les personnes concernées en permettant de saisir en une fois toutes les données requises pour annoncer un déménagement (notamment le départ et l'arrivée) et de régler les émoluments éventuels sans devoir saisir de données sur une autre plate-forme spécifique ou se présenter en personne au service des habitants. Les documents exigés par les communes peuvent également être téléversés par le biais de eDéménagementCH et être ainsi remis à la commune concernée. La qualité des données est en outre améliorée en réduisant les interfaces et transferts de données manuels.

## 2. **Comment fonctionne la plate-forme eDéménagementCH? Qui fait quoi?**

10 Pour la solution eDéménagementCH, eOperations Suisse gère un site web spécifique ([www.edemenagement.swiss](http://www.edemenagement.swiss)). La personne concernée y saisit ses données personnelles (nom, prénom, date de naissance, numéro AVS, commune, ancien et nouveau domiciles). Les émoluments des deux communes pour les formalités de départ et d'arrivée sont également perçus (auprès de la personne concernée) par le biais d'eDéménagementCH et versés (aux communes). Il en va de même pour les frais de migration éventuels, qui sont versés au canton concerné.

11 A des fins de vérification et de traitement, eOperations Suisse transmet les données aux services et registres compétents des communes (par le biais d'interfaces standardisées). D'une part, les données saisies sont comparées avec les données figurant au registre des habitants, au registre des bâtiments et logements et au centre Cada grâce à des demandes automatisées passant par des services web. Cela permet d'éviter des saisies erronées (identification des personnes, saisie d'adresse de domicile uniquement pour des logements existants, examen de la couverture d'assurance de base) et de réduire la charge de travail des administrés (annonce valable pour toutes les personnes composant un même ménage). D'autre part, les informations sont transmises aux services des habitants des communes de départ et d'arrivée, qui se chargent alors du traitement à proprement parler. Le traitement de l'annonce n'est effectué que sur intervention d'une collaboratrice spécialisée ou d'un collaborateur spécialisé des services des habitants concernés. Il n'y a pas de modification automatique du registre des habitants par eDéménagementCH.

## 3. **Qualification (en droit public) de la mise à disposition de la plate-forme eDéménagementCH**

12 Pour les questions concernant les conditions-cadre légales nécessaires pour l'exploitation de la plate-forme et les normes applicables, il convient de déterminer si eOperations Suisse assume une tâche publique en exploitant eDéménagementCH. Les tâches publiques sont les tâches qui doivent être effectuées sur mandat du législateur. La délégation de telles tâches par les pouvoirs publics à des tiers n'est admise que si une loi l'autorise. Il en va autrement lorsque l'administration demande l'aide de tiers pour s'acquitter de ses *propres* tâches. L'administration a la possibilité, même sans y être explicitement autorisée, de charger ainsi un tiers d'une «tâche administrative

auxiliaire». Dans ce cas, les pouvoirs publics se conforment aux prescriptions du droit des marchés publics<sup>1</sup>.

- 13 Légalement, le contrôle des habitants et étrangers incombe aux communes municipales. Le service en ligne pour les formalités liées à un déménagement ne remettent pas en question cette attribution de compétences. Le contrôle à proprement parler des habitants et étrangers, à savoir le traitement des annonces obtenues par eDéménagementCH et la réalisation des mutations correspondantes dans le registre des habitants, est comme précédemment réalisé exclusivement par les services des habitants. Tous les processus en lien avec les documents officiels (remise de l'autorisation d'établissement ou du certificat de séjour, remise de l'acte d'origine) restent également l'apanage des communes. La tâche à proprement parler (officielle ou souveraine) du contrôle des habitants est par conséquent toujours effectuée et gérée sans restrictions par les services des habitants, qui en répondent.
- 14 eOperations Suisse ne fournit qu'un soutien pour les processus majoritairement administratifs qui précèdent ou suivent la tâche à proprement parler: eDéménagementCH est une solution numérique pour le règlement de diverses étapes clairement définies. Cela a une incidence en premier lieu sur les processus de communication entre les communes et administrés. eDéménagementCH représente pour ces derniers un accès à des services qui restent effectués par la commune.
- 15 Il n'y a par conséquent pas de délégation de tâches. La tâche à proprement parler reste de la compétence et de la responsabilité des communes. eOperations Suisse fournit ainsi aux cantons et communes (seulement) une prestation au sens d'une tâche administrative auxiliaire, sans pouvoirs ou tâches souverains.

#### **4. Importance (en termes de droit public) de l'enregistrement des données**

- 16 Le recours à eDéménagementCH, et les enregistrements de données y afférents, ne modifient en rien la qualification juridique de l'activité d'eOperations Suisse.
- 17 En règle générale, une obligation d'archivage des données à proprement parler du registre des habitants subsiste pour les cantons, et (en fonction de la formulation légale), il s'agit aussi en l'espèce d'une tâche publique. Les

<sup>1</sup> Dans le cas d'eOperations Suisse, sans obligation de mettre au concours la prestation souhaitée. Les bases juridiques correspondantes sont précisées dans le document disponible à l'adresse <https://www.eoperations.ch/wp-content/uploads/2019/05/190507-Achats-via-eOperations-Suisse-V1-0.pdf>.

données enregistrées par eOperations Suisse au moyen d'eDéménagementCH ne sont toutefois aucunement liées avec ce devoir de conservation et d'archivage. Certes, des données personnelles dignes d'être archivées sont parfois aussi enregistrées à court terme, mais cet enregistrement ne sert qu'à évaluer la propre activité et les propres services et non dans le but de remplacer ou de se substituer à la conservation et à l'archivage par les communes. La tâche d'archivage de la commune n'en est pas affectée.

- 18 Les données de processus enregistrées et conservées à plus long terme par la plate-forme sont par contre de simples informations techniques sur le déroulement (par ex. indication précise du moment où l'annonce a été remise), qui ne sont pas considérées comme étant dignes d'être archivées. Ces informations doivent simplement être constatées et conservées comme résultat de l'obligation de tenue des dossiers, car elles peuvent, dans certaines circonstances, s'avérer nécessaires pour retracer certaines transactions. L'obligation de tenue des dossiers qu'ont les pouvoirs publics est appliquée par analogie aux tiers qui se chargent de certaines tâches. Il ne s'agit toutefois pas d'une délégation de tâche publique, puisque l'obligation de tenue des dossiers ne représente pas de tâche publique à proprement parler, mais simplement une prescription de droit administratif à respecter lors de la réalisation de tâches publiques (autres). L'enregistrement des données de processus générées par la prestation fournie ne change donc rien au fait que l'activité d'eOperations Suisse doit être qualifiée de tâche administrative auxiliaire.

## **5. Comment eDéménagementCH garantit-elle le respect de la protection des données?**

### **5.1 Contexte**

- 19 La plate-forme eDéménagementCH permet d'échanger et de traiter diverses données personnelles et factuelles. D'une part, eDéménagementCH représente un simple moyen auxiliaire pour les communes suisses. A cet égard, eDéménagementCH sert de vecteur pour comparer des données de la commune de domicile actuelle, à l'occasion d'une annonce de déménagement et à des fins de vérification de l'identité, et transmettre ces données à la future commune de domicile. Il s'agit en l'espèce d'un cas classique de traitement de données sur mandat, eDéménagementCH resp. eOperations Suisse devant alors être qualifiées de mandataires et les communes concernées – en qualité de maîtresses des fichiers – ou les cantons se chargeant de la coordination, de mandants. D'autre part, eOperations Suisse, par le biais de sa plate-forme eDéménagementCH et du site web correspondant, agit en son nom propre et traite diverses données personnelles et factuelles afin d'évaluer et d'optimiser ses prestations. Sur ce point,

eOperations Suisse peut être désignée elle-même comme responsable en matière de protection des données.

## **5.2 Quelles sont les lois sur la protection des données auxquelles eOperations Suisse est soumise avec sa plate-forme eDéménagementCH ?**

20 Il convient en premier lieu de respecter la loi fédérale sur la protection des données (LPD). Elle s'applique aux personnes privées et organes fédéraux. Considérant que la Confédération ne participe pas à eOperations Suisse, et qu'elle n'y occupe donc pas une position dominante, et qu'eOperations Suisse et sa plate-forme eDéménagementCH n'assume pas une tâche publique, eOperations Suisse ne peut être qualifiée d'organe fédéral. Les dispositions de la LPD pour les personnes privées sont plutôt applicables à eOperations Suisse en lien avec eDéménagementCH.

21 A l'échelon cantonal, le champ d'application des lois cantonales sur la protection des données est en principe limité aux unités d'organisation cantonales et communales ainsi qu'aux organes auxquels une tâche publique a été déléguée. Pour les raisons précitées, eOperations Suisse ne relève donc en principe pas du champ d'application des lois cantonales sur la protection des données. La plupart des lois cantonales sur la protection des données contiennent toutefois des dispositions particulières pour le traitement de données sur mandat. En ce qui concerne le traitement de données sur mandat, la tâche publique reste celle de l'organe officiel attribuant le mandat, et le tiers traite les données dont a besoin l'organe officiel pour s'acquitter de sa tâche. Dans la plupart des cantons, un tel traitement de données sur mandat est admis, sauf disposition légale ou contractuelle contraire et si le respect des dispositions légales en matière de protection des données est garanti. Dans la plupart des cantons, les mandataires ne sont pas directement mentionnés dans la loi cantonale sur la protection des données. Le canton de Berne, quant à lui, mentionne directement les services de traitement de données sur mandat dans sa loi cantonale sur la protection des données (art. 16 LCPD). Cela signifie qu'eOperations Suisse est soumise, en ce qui concerne les données personnelles traitées pour les autorités bernoises (et exclusivement en ce qui concerne ces données), outre à la LPD, également à la loi cantonale bernoise sur la protection des données (LCPD). Au final (donc matériellement), cela ne joue toutefois pas vraiment un rôle.

## **5.3 Comment est-il possible de s'assurer qu'eOperations Suisse et sa plate-forme eDéménagementCH respectent les dispositions en matière de protection des données?**

22 Il s'agit ici de distinguer deux niveaux: le premier est le rapport entre eOperations Suisse et les communes concernées (ou les cantons se chargeant de



la coordination), le second est la relation entre eOperations Suisse et les citoyennes et citoyens utilisant la plate-forme eDéménagementCH.

### 5.3.1 Rapport entre eOperations Suisse et les communes (eDéménagementCH)

23 A ce niveau, les communes concernées sont et restent maîtresses des fichiers correspondants, et eOperations Suisse intervient comme simple mandataire du traitement de données par le biais de la plate-forme eDéménagementCH. Les communes qui, en tant qu'organes officiels, ont attribué (indirectement par l'intermédiaire du canton se chargeant de la coordination) le mandat à eOperations, restent donc responsables du respect de la protection des données en cas d'externalisation des processus de traitement des données. Elles doivent (directement ou par l'intermédiaire du canton) s'assurer du respect des dispositions légales en matière de protection des données grâce à des accords contractuels avec eOperations Suisse. Concrètement, il est recommandé de signer un accord de traitement des données sur mandat, ce qui est souvent réalisé dans la pratique et permet d'éviter la plupart des problèmes. Ces accords contiennent des réglementations pouvant être définies et vérifiées avec précision, qui obligent contractuellement eOperations Suisse au secret. eOperations Suisse examine avec les membres du comité consultatif en matière de changement (Change Advisory Board) si un tel accord commun doit être élaboré qui tient compte des caractéristiques de la communauté d'exploitation eDéménagementCH.

### 5.3.2 Relation entre eOperations Suisse et les citoyennes et citoyens

24 eOperations Suisse agit en son nom propre auprès des citoyennes et citoyens qui utilisent la plate-forme eDéménagementCH. En ce qui concerne le traitement des données personnelles correspondantes, eOperations Suisse assume à cet égard la responsabilité du respect des dispositions en matière de protection des données. Comme indiqué, eOperations Suisse est soumise à cet égard aux dispositions de la LPD pour les personnes privées. En l'espèce, les conditions d'utilisation figurant sur la plate-forme eDéménagementCH sont complétées par une déclaration de protection des données qui contient toutes les indications nécessaires (par ex. but du traitement des données, droits des personnes concernées) afin d'être pleinement en conformité avec la LPD.

## 6. eOperations Suisse est-elle susceptible, avec sa plate-forme eDéménagementCH, de commettre une violation du secret de fonction (art. 320 CP)?

25 Sur ce point, il convient d'examiner si eOperations Suisse et ses collaboratrices et collaborateurs sont soumis, en ce qui concerne eDéménagementCH, au secret de fonction conformément à l'art. 320 CP. En vertu de

l'art. 320 CP, celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi, sera puni.

- 26 La notion de membre d'une autorité ou de fonctionnaire est définie largement par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Sont ainsi également considérées comme autorités les organisations qui s'acquittent d'une tâche publique. Le terme de fonctionnaire comprend quant à lui les fonctionnaires institutionnels et fonctionnels. La première définition n'entre pas en ligne de compte pour les employés d'eOperations Suisse, car ils ne sont pas engagés par un service public. Pour la seconde, la fonction des tâches exercées est décisive: si ces tâches servent à réaliser des tâches publiques, elles revêtent un caractère officiel et les personnes qui les accomplissent sont des fonctionnaires pour le droit pénal.
- 27 Comme indiqué précédemment, eOperations Suisse ne s'acquitte pas d'une tâche publique avec la plate-forme eDéménagementCH, ce qui signifie qu'il n'y a pas lieu de considérer que le délit de violation du secret de fonction (art. 320 CP) est applicable. Le secret est garanti, pour les prestations d'eDéménagementCH, grâce aux accords contractuels entre les communes (ou les cantons qui se chargent de la coopération) et eOperations Suisse.

\* \* \*