



Genève, le 27 juillet 2016

Le Conseil d'Etat

3807-2016

Département fédéral de l'intérieur
Secrétariat général SG-DFI
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Inselgasse 1
3003 Berne

Concerne : révision totale de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL; RS 431.841)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a pris connaissance des documents de la consultation sur la révision totale de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL), et sur la révision partielle d'autres ordonnances liées, notamment les ordonnances sur les noms géographiques (ONGéo) et sur la géoinformation (OGéo), et vous communique sa position par la présente.

Le projet de révision de l'ORegBL présente des aspects organisationnels et techniques, mais il soulève aussi des questions de fond en relation avec l'utilisation et la protection des données, ainsi que d'autres sur la répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons.

A l'origine, le RegBL a été constitué essentiellement pour satisfaire à des besoins statistiques. L'utilisation à des fins administratives a pris plus d'importance ensuite, en particulier pour mettre en œuvre la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS). Dans l'esprit des fournisseurs des données servant à la tenue du registre, en particulier pour ceux du secteur privé, ce glissement dans son utilisation peut être perçu comme ambigu. Dans ce contexte, nous saluons la volonté du Conseil fédéral de définir ce registre comme système d'information de référence et de clarifier l'organisation de sa gestion et l'utilisation qui peut être faite de son contenu.

Cela étant, le Conseil d'Etat est clairement opposé à ce que toutes les données du RegBL définies comme de niveau A et relatives aux logements soient rendues publiques sur Internet, ainsi que le prévoit l'article 16 du projet d'ordonnance.

De surcroît, nous émettons de sérieuses réserves quant à certains aspects du projet de révision. Le projet d'ordonnance cite le contenu du RegBL de manière très synthétique. Ainsi, pour savoir ce que recouvrent précisément les informations inventoriées à l'article 8, il est nécessaire de consulter le catalogue des caractères. Ce catalogue constitue un document essentiel car il définit, par son contenu et les exigences qu'il impose, le travail que représentent concrètement l'adaptation et la tenue à jour du registre.

Aussi important que soit ce catalogue sur le plan pratique, il ne fait pas partie des pièces sur lesquelles nous sommes ici consultés et le calendrier de la consultation technique des services de l'administration cantonale concernés s'étend sur une période nettement plus longue que le délai de la présente consultation. Dans ce contexte, il nous est impossible de procéder aujourd'hui à une évaluation fiable du travail et des coûts entraînés par la révision du catalogue.

Une chose est certaine à ce stade : ces coûts sont sans commune mesure avec les très modestes contributions aux registres reconnus fixées à l'article 6, alinéa 2. Aussi, nous vous prions instamment de rééquilibrer le partage du financement entre la Confédération et les cantons. Nous vous invitons à étudier la possibilité de recourir à une convention-programme, comme il en existe notamment pour la mensuration officielle et le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière.

L'article 3 fait référence aux exigences et besoins des communes, des cantons et des services fédéraux qui utilisent le RegBL. Or la logique des besoins n'est nulle part contrebalancée par la prise en compte de la capacité d'acquérir les données de base et par les ressources nécessaires à cette acquisition et à la mise à jour des données. Nous demandons que l'ordonnance donne aux cantons des garanties plus solides que la disponibilité des ressources et la faisabilité seront mieux prises en compte et qu'ils seront consultés sur le contenu du catalogue en général, et non pas seulement sur les exigences de qualité, comme l'indique l'alinéa 2 de cet article.

Nous souhaitons aussi que soient prolongés deux délais. Le délai de la mise en œuvre de l'intégration des exigences du nouveau catalogue devrait être porté au 31 décembre 2021. L'administration cantonale va devoir procéder à des adaptations substantielles dans ses systèmes d'information qui rendent nécessaire cette prolongation. De plus, le délai de mise à jour trimestrielle cité à l'article 10, alinéa 1 devrait être fixé à 40 jours.

Notre Conseil s'oppose formellement à la prise en main par la Confédération des référentiels sur les adresses et les noms de rues. Ces référentiels officiels cantonaux doivent rester sous la responsabilité de la mensuration officielle, garante de leur qualité et mise à jour en continu. Toutefois, notre Conseil est favorable à des référentiels nationaux de ce type alimentés en continu par les cantons en collaboration étroite avec la Confédération. Les référentiels des adresses et des noms de rues seront indispensables aux milieux économiques, aux administrations, à la population ainsi qu'aux milieux scientifiques.

Vous trouverez en annexe des explications plus circonstanciées sur divers aspects de ces projets de révision ainsi que des remarques ponctuelles sur certains articles.

Nous vous remercions par avance de l'attention que vous porterez à notre position et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

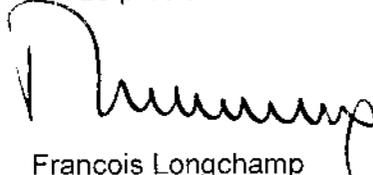
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée

Copie à : Monsieur Patrick Kummer, chef de section bâtiments et logements, Office fédéral de la statistique, OFS

ANNEXE

Commentaires détaillés sur la révision totale de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements (ORegBL ; RS 431.841)

Ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements

Accès public aux données sur les logements – article 16

Le Conseil d'Etat est clairement opposé à ce que toutes les données du RegBL définies comme de niveau A et relatives aux logements soient rendues publiques sur Internet, ainsi que le prévoit l'article 16 du projet d'ordonnance. A l'échelon du bâtiment, de nombreuses informations sont déjà rendues publiques et disponibles sur Internet, notamment par le registre foncier et la direction de la mensuration officielle. La position que nous exprimons ici ne remet pas cela en cause.

Pour mémoire, le RegBL a été constitué à l'origine avec les données collectées en 2000 dans le cadre du recensement fédéral de la population, des bâtiments et des logements. Le questionnaire y relatif (bordereau de maison) citait les bases légales pertinentes : les articles 4 et 5 de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population, l'article 10, alinéa 3 bis, de la loi sur la statistique fédérale et l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population de l'an 2000. Ces bases légales prévoyaient :

- que les données sur les bâtiments et les logements pouvaient être utilisées pour la constitution du RegBL (article 31 de l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population de l'an 2000);
- qu'elles pouvaient servir aux cantons à accomplir des tâches assignées par la loi – leur utilisation n'était donc pas réservée à des fins statistiques – (article 10, alinéa 3 bis, de la loi sur la statistique fédérale);
- mais que leur utilisation ne pouvait pas se faire à des fins se rapportant à des personnes, en particulier pour prendre des décisions et des mesures portant préjudice aux personnes concernées (article 4, alinéas 1 et 4, de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population).

Les personnes appelées à remplir le bordereau de maison pour leurs propriétés immobilières en 2000 et attentives aux questions de protection des données auraient donc difficilement pu imaginer que les données sur leurs logements allaient pouvoir être rendues publiques 17 ans après et elles pourraient considérer cela comme abusif.

Après 2000, le registre a été tenu à jour au moyen des données du mouvement de la construction, qui proviennent de diverses sources. Une grande partie de ces données est collectée dans le cadre du traitement des autorisations de construire et elle est fournie par les mandataires de la construction.

La position selon laquelle les données de niveau A peuvent être rendues publiques car elles ne portent « que » sur des objets, et non pas sur des personnes, manque, à notre sens, de profondeur. En effet, il n'est pas très difficile de réunir des données sur les occupants par d'autres sources, de les apparier avec les données du RegBL et d'en tirer, par exemple, des informations sur les conditions d'habitation des personnes. Publier les données du RegBL sur les logements constitue indirectement une atteinte à la sphère privée des propriétaires et des occupants des logements.

Par ailleurs, nous considérons que pareille ouverture de données sur le parc de logements ne devrait pas être régie par voie d'ordonnance. Les dispositions clés de la protection des données figurent dans des lois. C'est donc sous forme de loi qu'un projet de cette nature devrait être soumis à consultation, avec toutes les garanties de débat démocratique que cela apporte.

En résumé, ce sont des considérations de sécurité et de cohérence du droit ainsi que de respect de la sphère privée qui motivent notre opposition à la publication des données de niveau A sur les logements prévue par cette révision.

Accès public aux données sur les projets de construction – article 16 et annexe 1

En revanche, certaines données concernant les projets de construction pourraient être publiées (au niveau A) : l'identificateur du projet, la commune, la référence du bien-fonds, le descriptif du projet, la typologie des travaux et le nombre de bâtiments liés.

Accès aux données – article 15

En ce qui concerne l'accès aux données de niveau C, les commentaires du rapport explicatif présentent quelques contradictions avec l'article 15. L'alinéa 1 de celui-ci définit deux catégories d'organismes : les services statistiques, les centres de recherche de la Confédération, des cantons et des communes, à la lettre a; les autres administrations publiques, institutions de droit public et tiers mandatés par une administration publique, à la lettre b. Tous ces organismes ont accès aux données du RegBL en ligne. Cela inclut donc les données de niveau C. Dans le rapport explicatif, il est indiqué aux pages 13 et 15 que les administrations publiques, institutions de droit public et tiers mandatés par une administration publique, soit les organes cités à l'alinéa 1, lettre b, ne peuvent accéder qu'aux données de niveaux A et B. Il est ajouté que les services des constructions ont accès aux données de niveau C, celles sur le maître d'ouvrage, ce qui est logique puisqu'ils en sont les fournisseurs. Il convient donc de mettre les deux textes en cohérence, soit en modifiant l'article 15 soit en amendant le rapport.

En ce qui concerne l'article 15, alinéa 6, le rapport est plus clair que l'alinéa lui-même car il indique que l'existence d'une base légale cantonale est une condition à l'application de cet alinéa et relève que les cantons peuvent communiquer les données de manière autonome à cette condition. Il conviendrait de revoir la rédaction de cet alinéa pour mettre cela en évidence.

Charge de travail et délais – remarques complémentaires

Pour mémoire, à Genève, l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) gère, en collaboration étroite avec les services cantonaux chargés de la mensuration officielle, des logements et des autorisations de construire, un RegBL reconnu par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

L'extension du RegBL à tous les bâtiments, y compris ceux dédiés à des activités économiques, va accroître de manière notable la charge de travail pour les services cantonaux contribuant à la tenue du RegBL. Le projet de nouvelle version du catalogue des caractères transmis aux cantons au début du mois de mai fait aussi craindre un surcroît de travail en raison du nombre de caractères prévus. En matière de gestion des adresses, le projet va aussi entraîner des adaptations substantielles de nos systèmes d'information et de nos pratiques.

Hormis pour les données de la mensuration officielle, le délai de 30 jours cité à l'article 10, alinéa 1, est trop court pour les services cantonaux contribuant à la tenue du RegBL. Pareil délai ne pourrait être tenu qu'au détriment de la qualité du registre. Dans la convention d'organisation entre l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) et l'OFS relative à la « Livraison des données à la statistique pour le RFP » signée pour les années

2016-2018, le délai admis est de 40 jours. Nous souhaitons que ce dernier soit conservé et que l'ordonnance ne soit pas plus exigeante.

Remarques ponctuelles sur certains articles

A l'article 4, il conviendrait d'ajouter les services du logement à la liste des services avec lesquels l'OFS collabore. En effet, la mention des services des constructions peut être lue de manière restrictive. Dans le canton de Genève, il existe un office chargé du logement distinct de celui qui délivre les autorisations de construire.

L'article 9, alinéa 4, dit « Les personnes physiques ou morales et les institutions chargées de tâches de droit public sont tenues de fournir les données utiles à la statistique. » Etant donné que le RegBL sert de plus en plus à des besoins administratifs, la fin de cet alinéa est trop restrictive.

Ordonnance sur les noms géographiques

Dénomination – article 25

Un répertoire des adresses doit être constitué de manière officielle dont les noms de rues ont été préavisés par la commission cantonale de nomenclature, afin d'assurer une cohérence des noms géographiques, éviter des confusions et des controverses. Le Conseil d'Etat demande à ce que l'article précise que tous les noms de rues soient soumis à la commission de nomenclature cantonale par un nouvel alinéa.

⁴ La dénomination et l'orthographe des noms des rues sont vérifiées par la commission cantonale de nomenclature pour s'assurer du respect des règles orthographiques et de procédure d'attribution des noms.

Répertoire officiel – article 26a et Répertoire officiel – article 26c

Notre Conseil s'oppose formellement à la prise en main par la Confédération des répertoires sur les adresses et les noms de rues. Ces répertoires officiels cantonaux doivent rester sous la responsabilité de la mensuration officielle, garante de leur qualité et mise à jour en continu. Les répertoires nationaux ne se voient pas attribués le terme d'officialité, qui reste au niveau des cantons.

Les répertoires doivent être alimentés en continu par les répertoires officiels cantonaux sous la responsabilité de la mensuration officielle.

L'alinéa 1 de l'article 26a et l'alinéa 1 de l'article 26c doivent donc indiquer que les répertoires nationaux sont sous l'autorité de la Confédération et tenus à jour par les cantons.

La fréquence de mise à jour de ces deux répertoires nationaux n'est pas suffisante pour des référentiels aussi importants. Une alimentation hebdomadaire est indispensable, notamment pour les services d'urgence. Dans ce sens, seuls les cantons sont en mesure d'assurer cette exigence importante pour la crédibilité de ces répertoires nationaux.

L'alinéa 4 de l'article 26a et l'alinéa 1 de l'article 26c sur la force obligatoire n'ont pas de raison d'être car l'officialité reste au niveau des répertoires cantonaux et est déjà inscrite dans l'article 1 de l'ONGéo.

Dispositions transitoires – article 37a

Contrairement à ce qui est annoncé dans la proposition de l'alinéa 4, l'orthographe des noms de rues de la mensuration officielle reste la référence sur l'ensemble du territoire national,

partant du principe que le répertoire national des rues est alimenté par les répertoires cantonaux.

De manière générale, cet article doit être complètement revu en tenant compte des remarques décrites ci-dessus.

Ordonnance sur la géoinformation

Catalogue des géodonnées de base relevant du droit fédéral – annexe 1

Le Conseil d'Etat étant opposé à la prise en main par la Confédération des répertoires sur les adresses et les noms de rues, mais pas à des répertoires nationaux, l'introduction de ces deux nouveaux jeux de données d'intérêt fédéral doit être sous la responsabilité commune des cantons et de swisstopo. L'indication du service compétant dans l'annexe 1 de l'OGéo doit être « Cantons (swisstopo) ». Cette demande est basée sur les différentes considérations faites précédemment.