

05.079

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale
sur l'assurance-vieillesse et survivants
(Nouveau numéro d'assuré AVS)**

du 23 novembre 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Nouveau numéro d'assuré AVS) en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 novembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent projet relatif au nouveau numéro d'assuré AVS est centré sur trois points principaux:

- 1. Réglementation du dispositif de base: Le dispositif actuel du numéro AVS touche aux limites de sa capacité, car la formation de ce numéro repose sur des données spécifiquement personnelles. Par sa nature même, il implique qu'un nombre toujours plus important de personnes doivent être gérées sous plusieurs numéros, que la clé alphabétique génère des goulets d'étranglement et qu'il faut s'attendre à des problèmes administratifs supplémentaires ces années prochaines. En effet, dès 2007, le dispositif actuel ne permettra plus de distinguer entre les personnes de plus de cent ans et celles de moins de cent ans, ce qui augmente le risque d'erreurs dans les versements. Dans la perspective d'une gestion efficace, il importe de passer de l'ancien dispositif à un dispositif moderne, tenant compte des progrès technologiques, à partir de 2008. L'élément central du présent projet est l'introduction du nouveau dispositif d'attribution d'un numéro d'assuré AVS non «parlant» (nouvel art. 50c LAVS), fondé en grande partie sur des annonces automatisées provenant du registre informatisé de l'état civil (Infostar) et du système d'information central sur la migration (SYMIC). Dans cette perspective, le Parlement a déjà créé les bases légales nécessaires à ces échanges d'informations dans le code civil (CC) et dans la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA). Par ailleurs, pour mettre en œuvre la réglementation relative au nouveau numéro d'assuré AVS, le Conseil fédéral devra adapter règlement et ordonnances.*
- 2. Numéro d'assurance sociale: L'utilisation de l'actuel numéro AVS n'est soumise à aucune restriction légale et elle s'est largement répandue au fil du temps. Or, cette situation ne correspond pas aux besoins actuels de la protection des données. L'utilisation à large échelle de ce numéro présente surtout l'avantage de faciliter la coordination dans le domaine de la sécurité sociale. C'est pourquoi le présent projet prévoit d'habiliter toutes les institutions et services actifs dans le domaine des assurances sociales à utiliser systématiquement ce nouveau numéro AVS. Pour les assurances sociales régies par le droit fédéral, il est prévu de créer les bases légales nécessaires dans les lois fédérales respectives (en annexe). Pour les assurances sociales cantonales (p.ex. les allocations familiales), l'habilitation à utiliser le nouveau numéro d'assuré AVS découle directement de la LAVS.*
- 3. Utilisation du le nouveau numéro d'assuré AVS dans d'autres domaines: Le présent projet contient une disposition (art. 50e LAVS) qui définit à quelles conditions l'utilisation du numéro AVS en dehors des assurances sociales est aussi licite. En principe, les services chargés d'appliquer le droit cantonal dans les domaines de la réduction de primes dans l'assurance-maladie, de l'aide sociale, des impôts et de la formation doivent pouvoir utiliser sys-*

tématiquement le numéro d'assuré. Le projet prévoit en outre, dans l'annexe, la création de bases légales particulières au niveau de la Confédération dans certains domaines étroitement liés aux assurances sociales (assurances privées complémentaires aux assurances sociales maladie et accidents, prévoyance professionnelle surobligatoire, contrôle militaire, fiscalité et écoles polytechniques fédérales). L'utilisation du numéro d'assuré AVS en dehors de ce contexte est possible si une base légale ad hoc est créée, respectivement au niveau de la Confédération et à celui du canton. Grâce à cette interface, qui pose en même temps un certain nombre d'exigences minimales aux utilisateurs, il n'y a plus d'obstacle à ce que le nouveau numéro d'assuré AVS se développe et devienne un numéro administratif d'identification de personne utilisé par la Confédération, les cantons et les communes. Les étapes de ce développement restent toutefois soumises à un contrôle démocratique.

Table des matières

Condensé	516
1 Grandes lignes du projet	520
1.1 Situation initiale	520
1.2 La nouvelle réglementation proposée	521
1.2.1 Le concept technique du nouveau numéro d'assuré	521
1.2.1.1 Exigences	521
1.2.1.2 Le nouveau numéro d'assuré	522
1.2.1.3 Les étapes administratives pour délivrer un numéro d'assuré	522
1.2.2 Besoin de réglementation au niveau de la loi	524
1.2.2.1 Principes directeurs de la protection des données	524
1.2.2.2 Insertion du concept dans d'autres lois fédérales	525
1.2.2.3 Lignes de force de la nouvelle réglementation	525
1.2.2.3.1 Utilisation du numéro d'assuré AVS dans le domaine des assurances sociales	526
1.2.2.3.2 Possibilités d'utilisation du numéro d'assuré AVS prévues en dehors des assurances sociales	527
1.2.2.3.3 Interface pour d'autres possibilités d'utiliser le numéro d'assuré AVS en dehors des assurances sociales	530
1.2.2.3.4 Mesures de précaution	531
1.2.3 Possibilités d'utilisation dans le contexte global et utilité	531
1.2.4 Systématique de la loi	532
1.3 Procédure préliminaire	534
2 Commentaire des différents articles	535
2.1 Modifications dans la LAVS	535
2.1.1 Traitement et divulgation de données personnelles	535
2.1.1.1 Modification de l'art. 49a, let. g	535
2.1.1.2 Modification de l'art. 50a, al. 1, let. b ^{bis} et b ^{ter}	535
2.1.2 Nouvelles réglementations relatives au numéro d'assuré (art. 50c à 50g, abrogation de l'art. 92a)	536
2.1.3 Dispositions pénales (art. 87 et 88)	540
2.1.4 Dispositions finales	541
2.2 Autres modifications du droit des assurances sociales et des textes législatifs qui y sont liés	541
2.2.1 Modifications légales pour réglementer l'utilisation du nouveau numéro d'assuré AVS dans les assurances sociales fédérales	542
2.2.2 Modifications légales pour réglementer l'utilisation du nouveau numéro AVS dans l'enseignement, l'administration militaire et l'administration fiscale	544
3 Conséquences	545
3.1 Sur la Confédération, les cantons, les communes et les supports juridiques des assurances sociales	545
3.2 Autres conséquences	545
4 Relation avec le programme de législation	546

5 Aspects juridiques	546
5.1 Constitutionnalité	546
5.2 Compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse	548
5.3 Délégation du droit de légiférer	548
Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (Projet)	549

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Situation initiale

Depuis l'introduction de l'AVS, en 1948, le système fonctionne avec un numéro d'assuré. Au début, il était composé de huit à dix chiffres formant le numéro de base complété au besoin par un numéro d'ordre, puis il a été porté à onze chiffres pour tous les numéros le 1^{er} avril 1972¹. A la fin de 1971, le registre des assurés géré par la Centrale de compensation (CdC) comptait environ 8 millions de numéros AVS, chiffre qui a depuis passé à 20 millions (au 1^{er} janvier 2005). Il devient de plus en plus problématique de travailler avec le numéro AVS, car sa formation repose sur des données spécifiquement personnelles.

- Ces données personnelles changent de plus en plus fréquemment, ce qui impose d'attribuer un nouveau numéro d'assuré et d'y «enchaîner» les numéros existants. Les assurés étrangers en particulier donnent lieu à des corrections en raison de l'orthographe du nom (p.ex. méconnaissance de la législation étrangère relative au nom patronymique), de la date de naissance ou du sexe (fausse interprétation du prénom). Parfois les «enchaînements» nécessaires font défaut, parce que la caisse de compensation qui demande le nouveau numéro AVS n'est pas informée du fait qu'il en existe déjà un.
- Des goulets d'étranglement apparaissent. En effet, lors de la création de la clé de l'alphabet, trop peu de combinaisons ont été réservées pour certains noms qui sont aujourd'hui beaucoup plus fréquents qu'auparavant. Ainsi, pour tous les noms de famille commençant par X ou Y, il n'existe qu'une seule combinaison de chiffres (975) à disposition.
- Le «problème de l'an 2000» ne s'est pas posé dans l'AVS, car lors de la modernisation de 1972, on avait veillé à ce que seules les personnes qui n'avaient pas encore atteint l'âge de la retraite se voient attribuer des numéros à onze chiffres. On peut donc dire que les personnes qui ont aujourd'hui un numéro AVS valable comportant moins de onze chiffres sont nées avant 1907. Lors des discussions sur les problèmes liés au passage à l'an 2000, on a établi très clairement que même si l'année de naissance n'était constituée que de deux chiffres, il était toujours possible de savoir si la personne était née p. ex. en 1902 ou en 2002. La première a un numéro AVS à huit chiffres, tandis que le numéro AVS de la seconde en a onze. Cet élément de distinction tombera dès 2007.
- Sur le plan du droit, la procédure actuelle d'attribution des numéros AVS repose sur une règle juridique d'exception en matière de protection des données, qui s'écarte du principe de «l'identifiant non signifiant» (cf. art. 25, al. 1 et 4, de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi sur la protection des données, OLPD²)

¹ Cf. Revue des caisses de compensation (RCC), 1971, n° 8/9.

² RS 235.11

Il s'agit aujourd'hui, pour les tâches essentielles de l'AVS, de créer les bases légales nécessaires pour assurer, sur le plan organisationnel, l'avenir du système.

L'introduction du nouveau numéro d'assuré AVS permet en outre de redéfinir son champ d'application, de créer des bases légales claires pour son utilisation dans les assurances sociales («numéro de sécurité sociale») et d'autres domaines qui leur sont étroitement liés, et d'aménager une interface permettant aussi une utilisation en dehors du champ ainsi défini. Encore faut-il, pour que cette interface remplisse sa fonction, ajouter des dispositions supplémentaires propres au champ d'application en question, ce qui n'est pas le propos du présent message. Le premier pas planifié en vue d'une utilisation du numéro d'assuré AVS comme «numéro administratif d'identification de personne» ou «numéro de citoyen» consiste à prévoir l'utilisation du nouveau numéro d'AVS dans les divers registres administratifs, une innovation qui s'inscrit dans le projet de législation «Harmonisation des registres».

1.2 La nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Le concept technique du nouveau numéro d'assuré

1.2.1.1 Exigences

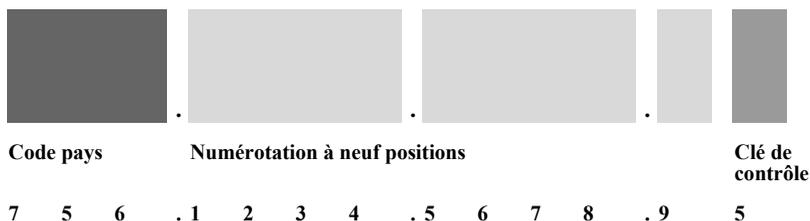
Le concept à l'origine du futur numéro d'assuré est lié à des bases légales en partie existantes, mais qui, pour certaines, doivent encore être créées par le présent projet. Les détails concrets devront pour l'essentiel être réglés au niveau du règlement ou par des directives d'exécution. Le concept apporte une réponse aux exigences suivantes:

- une personne ne se verra délivrer qu'un seul numéro d'assuré (le numéro ne subira en principe aucun changement au cours de la vie de la personne);
- le numéro d'assuré sera délivré aussi tôt que possible;
- il ne devrait pas se produire de goulets d'étranglement liés au système lui-même;
- l'utilisation simple et sûre des systèmes informatiques est garantie;
- le système est ouvert à une application du numéro d'assuré dans les assurances sociales et les domaines qui leur sont étroitement liés, à condition que soient respectés les principes juridiques de protection des données; il est par ailleurs possible de continuer à développer le système pour en faire un numéro administratif d'identification de personne;
- le passage de l'ancien numéro d'assuré au nouveau ne doit pas se solder par une perte d'informations relatives au rapport d'assurance tel qu'il était jusqu'ici (chaînage garanti à 100 %).

1.2.1.2 Le nouveau numéro d'assuré

La réglementation proprement dite sur la formation du nouveau numéro d'assuré sera fixée au niveau du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants (RAVS)³. Le numéro prévu, qui comportera treize chiffres, correspond pour l'essentiel à un standard utilisé mondialement dans le commerce. Cette caractéristique fait qu'il se prête fort bien au traitement électronique des données grâce à la technique des codes barres, parce qu'on dispose déjà sur le marché de divers logiciels prêts à l'emploi.

La solution prévue se présente comme suit:



Signification des groupes de chiffres:

Code pays: il ne s'agit pas ici du codage de la nationalité, mais de la marque distinctive du pays d'émission «Suisse». Etant donné la mobilité des assurés, qui ira croissant ces prochaines années, il faudra compter avec le fait qu'ils qui posséderont des certificats d'assurance initiateurs de rentes établis par différents pays. Il sera donc très utile pour les organes d'application de savoir à la seule vue du numéro que ce dernier a été établi par l'assurance sociale suisse. Le nombre 756 représente la Suisse.

Numérotation: les positions 4 à 12 offrent en tout neuf positions pour la numérotation des assurés. Pour une utilisation conviviale et pour éviter des erreurs d'écriture, on veillera lors de la formation du numéro à ce que la succession des chiffres soit interrompue par un point après le 4^e et le 8^e chiffres, que le même chiffre ne se suive pas plus de deux fois et que le chiffre zéro ne se trouve pas en première position.

Clé de contrôle: son rôle est d'éviter l'utilisation de faux numéros. Le recours à des clés de contrôle a déjà fait ses preuves dans le numéro AVS actuel (c'est le 11^e chiffre) et dans d'autres systèmes de numérotation.

1.2.1.3 Les étapes administratives pour délivrer un numéro d'assuré

Le numéro d'assuré continuera à être délivré exclusivement par la Centrale de compensation (CdC). Aujourd'hui déjà, l'AI, le régime des APG, les PC et les allocations familiales dans l'agriculture utilisent le numéro AVS dans leur administration; ils s'appuient pour cela sur une base légale explicite ou sur un renvoi à la législation de l'AVS. D'autres assurances sociales ont systématiquement intégré ce

³ RS 831.101

numéro dans leur propre administration pour garantir l'identification de la personne dans l'échange de données, quand bien même elles ont souvent aussi leur propre numéro. C'est pourquoi il faut s'assurer que le futur numéro d'assuré AVS puisse aussi être utilisé par d'autres assurances sociales. L'usage de ce numéro dans l'assurance-maladie obligatoire, pour l'établissement de la carte suisse d'assuré, implique toutefois qu'on ne peut plus, comme aujourd'hui, attendre la survenance d'un événement pertinent sur le plan de la technique d'assurance dans l'AVS/AI/APG, p.ex. la première soumission à l'obligation de cotiser à l'AVS, une invalidité congénitale ou l'obligation de se présenter au recrutement. Au contraire, il faut le délivrer aussitôt que possible et cette opération reposera si possible sur une procédure d'annonce automatisée, pour raisons de sécurité et d'efficacité. On distingue quatre catégories de titulaires de numéro:

Catégorie	Première date possible d'enregistrement	Procédure d'enregistrement automatisée
a Personnes ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Suisse	à la naissance	possible par le registre informatisé de l'état civil (Infostar)
b Etrangers qui entrent en Suisse, y prennent domicile ou y ont leur résidence habituelle	à la première entrée en Suisse, sur justificatif attestant le domicile ou la résidence habituelle en Suisse	possible par le système d'information central sur la migration (SYMIC)
c Suisses vivant à l'étranger	à la naissance	Les Suisses de l'étranger doivent annoncer les changements d'état civil (naissance d'enfants) via les représentations suisses à l'étranger; l'automatisation de l'annonce est possible par le registre informatisé de l'état civil (Infostar). L'attribution peut exceptionnellement résulter d'une annonce individuelle (p.ex. si un Suisse de l'étranger sans numéro d'assuré vient s'établir en Suisse).
d Etrangers domiciliés à l'étranger	à la première nécessité de disposer d'un numéro d'assuré, p.ex. rente d'orphelin de l'AVS	pas de demande automatisée possible – obligation de procéder à des demandes individuelles

Le passage d'un système de numérotation à l'autre pose des problèmes spécifiques. Pour garantir une administration sans accroc, il faut que la CdC attribuée à toutes les personnes (y compris celles qui sont décédées) ayant figuré jusqu'ici au registre central des assurés un nouveau numéro et qu'elle garantisse le chaînage avec l'ancien numéro. La base légale de cette opération figure à l'al. 1 des dispositions finales (cf. ch. 2.1.4). Il conviendra aussi de délivrer un numéro d'assuré aux enfants et aux jeunes qui ne figurent pas encore au registre central au moment de l'entrée en vigueur. En principe, l'attribution se fera sur intervention de l'assureur-maladie, fondée sur le nouvel art. 50c, al. 2, let. b, LAVS. Il n'est pas nécessaire de prévoir une règle particulière à ce propos. Enfin, pour les cas c) et d) en particulier, on

pourra toujours recourir à la procédure appliquée jusqu'ici (formulaire de demande) via les agences communales ou les employeurs.

1.2.2 Besoin de réglementation au niveau de la loi

1.2.2.1 Principes directeurs de la protection des données

Le traitement des données relève du champ d'application de la loi fédérale du 19 juin 1993 sur la protection des données (LPD⁴). En tant que loi trans-sectorielle et fixant les règles procédurale en matière de traitement des données, elle s'applique tant aux particuliers qu'à l'ensemble des organes fédéraux (cf. art. 2, al. 1, let. a et b, LPD). La LPD fixe des exigences formelles élevées aux organes fédéraux qui traitent des données et elle est aussi déterminante pour les réglementations légales spéciales, car c'est elle qui définit, notamment, quelles réglementations requièrent une base légale et quelles sont les données personnelles particulièrement sensibles. Par conséquent, il convient de considérer les dispositions particulières sur la protection des données figurant dans d'autres lois fédérales comme des dispositions de droit spécial, qui concrétisent la protection des données dans un domaine précis.

Voici les éléments centraux de la législation sur la protection des données:

- Protection de la personnalité

La législation sur la protection des données est un volet particulier de la protection de la personnalité. Son rôle est de garantir la protection de la personnalité en veillant à ce que les autorités traitent les données personnelles avec précaution et à ce qu'il n'en soit pas fait un usage abusif. En conséquence, ladite loi vise essentiellement à contrôler et à permettre le contrôle des données personnelles recueillies, traitées et transmises par les services publics.

- Principe de la légalité

Le principe de la légalité instaure le contrôle des données et la possibilité de les contrôler. Selon ce principe, les organes fédéraux ne sont en droit de traiter les données personnelles que s'il existe une base légale (art. 17, al. 1, LPD). S'agissant du traitement des données personnelles sensibles et des profils de la personnalité, autrement dit des données sensibles définies à l'art. 3, al. 1, let. c et d, LPD, une loi au sens formel est requise (art. 17, al. 2, LPD).

Le présent projet vise à assurer que la législation contienne toutes les bases légales formelles et tous les mécanismes de protection requis pour l'introduction du *nouveau numéro d'assuré AVS* et pour les opérations administratives (flux de données) qui y sont liées. De plus, il prévoit une réglementation détaillée qui portera sur la possibilité d'utiliser systématiquement le numéro d'assuré dans les assurances sociales et d'autres domaines administratifs qui leur sont étroitement liés («*numéro d'assurance sociale*»). Enfin, il comprend une «interface légale» qui permettrait, en créant des dispositions légales supplémentaires non comprises dans le présent projet, d'étendre l'usage de ce numéro pour en faire un *numéro administratif d'identification de personne*.

⁴ RS 235.1

1.2.2.2 Insertion du concept dans d'autres lois fédérales

Deux révisions de loi ont déjà tenu compte avant la lettre des exigences de la protection des données, à savoir l'existence d'une base légale, pour intégrer dans la législation le concept esquissé au ch. 1.2.1.

- Dans la révision du 5 octobre 2001 du CC⁵ (Tenue informatisée des registres de l'état civil), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2004, l'art. 43a, al. 3, CC⁶ donne au Conseil fédéral la compétence de déterminer les autorités externes à l'état civil auxquelles sont divulguées, «régulièrement» ou «sur demande», les données indispensables à l'accomplissement de leurs tâches légales. Il est ainsi garanti que le système «Infostar» introduit pour les actes d'état civil peut être utilisé pour l'annonce automatique à la CdC des naissances survenues en Suisse. La seule condition à remplir pour cet usage est une modification de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil⁷.
- Lors de l'édiction de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)⁸, qui crée les bases juridiques du système d'information centralisé sur la migration (SYMIC), il a été prévu aux art. 9, al. 1, let. h, et 2, let. g, et 10, al. 2, que la CdC pouvait accéder aux données en ligne, pour autant que cet accès se limite aux données dont elle a besoin pour accomplir ses tâches. Les al. 1, let. a, et 2, let. b, de l'art. 13 LDEA fournissent d'ailleurs aussi la base légale nécessaire à une procédure d'annonce. Le système d'information SYMIC n'est pas encore en exploitation et la LDEA n'est pas encore entrée en vigueur. Sa mise en vigueur est toutefois prévue pour le premier semestre de 2006 et les détails du transfert de données seront réglés dans la nouvelle ordonnance sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (ordonnance SYMIC).

1.2.2.3 Lignes de force de la nouvelle réglementation

Le droit en vigueur se limite à prescrire que «les administrations et autres institutions» qui utilisent le numéro d'assuré à leurs propres fins doivent utiliser le numéro d'assuré sans le modifier (art. 92a LAVS). Ce qui est sûr, c'est que de nombreux utilisateurs se servent systématiquement du numéro AVS. Il n'y a cependant pas de vue d'ensemble des domaines d'utilisation et il n'est pas possible d'en constituer une qui serait fiable. Cet état de fait contrevient à l'exigence de contrôle et de possibilité de contrôle posée par le droit de la protection des données. Partant, il semble indispensable de réglementer clairement le champ d'application du numéro d'assuré. Dorénavant, les utilisations à des fins purement privées ne devraient plus être possibles. Il convient en revanche de créer, parallèlement au numéro d'assurance sociale, la base permettant de réaliser un gain d'efficacité dans le reste de l'administration grâce à un «numéro administratif d'identification de personne». L'objet principal du

⁵ RO 2004 2911

⁶ RS 210

⁷ RS 211.112.2

⁸ FF 2003 4032

présent projet est de régler l'usage du nouveau numéro d'assuré dans l'AVS, mais il aborde aussi les aspects légaux majeurs suivants:

- Réglementation de l'utilisation du numéro d'assuré AVS dans les assurances sociales fédérales et cantonales
- Création d'une interface pour l'utilisation du numéro d'assuré en dehors des assurances sociales,
 - d'une part, pour des domaines étroitement liés aux assurances sociales (au niveau cantonal: ceux énumérés à l'art. 50e, al. 2, du projet de révision; au niveau fédéral: les modifications de loi prévues dans l'annexe en dehors du droit des assurances sociales, c.-à-d. dans le droit des assurances privées, le droit fiscal, le domaine des EPF et le contrôle militaire);
 - d'autre part, pour d'autres domaines administratifs qui ne sont pas liés administrativement aux assurances sociales, mais dans lesquels l'utilisation du numéro d'assuré AVS paraît judicieuse. Pour que l'interface prévue dans le projet de révision (art. 50e, al. 1 et 3) porte ses fruits, il faut créer d'autres bases légales au niveau de la Confédération (p.ex. dans le cadre du projet de loi sur l'harmonisation des registres) et à celui des cantons.
- Mesures de précaution: si, comme prévu, le numéro d'assuré AVS est utilisé pour toute la sécurité sociale et même, le cas échéant, par d'autres services, il convient de garantir, par des mesures techniques et organisationnelles, que le numéro utilisé soit correct et qu'il ne soit pas utilisé de manière abusive. La CdC, en qualité de centrale qui délivre ces numéros, disposera des instruments nécessaires pour imposer des standards et des contrôles périodiques. Il faut en plus pouvoir réprimer les abus.

1.2.2.3.1 Utilisation du numéro d'assuré AVS dans le domaine des assurances sociales

Selon le concept élaboré, il doit rester possible d'utiliser systématiquement le nouveau numéro d'assuré AVS dans les domaines qui aujourd'hui déjà se servent du numéro AVS pour la mise en œuvre des assurances sociales. En fait, l'usage n'est pas le même partout. Le recours au numéro d'assuré est essentiel pour l'administration dans l'AVS, l'AI, le régime des APG, les PC et les allocations familiales dans l'agriculture (AFA). D'autres assurances sociales en ont aussi besoin systématiquement pour s'acquitter de leurs tâches (p.ex. décompte de la cotisation AVS sur les indemnités de chômage selon la LACI) ou alors elles l'utilisent pour assurer l'identification lors d'échanges d'information ayant trait à l'établissement du droit aux prestations (p.ex. calcul de la rente complémentaire dans l'AA). Par conséquent, le législateur garantira ou rendra possible l'utilisation de ce numéro non seulement pour l'AVS, mais aussi pour les assurances sociales fédérales ci-après:

- *l'assurance-invalidité (LAI),*
- *les prestations complémentaires (LPC),*
- *la prévoyance professionnelle (LPP),*
- *l'assurance-maladie obligatoire (LAMal),*

- l'assurance-accidents obligatoire (LAA),
- l'assurance militaire (LAM),
- le régime des allocations pour perte de gain (APG),
- les allocations familiales dans l'agriculture (LFA),
- l'assurance-chômage obligatoire (LACI).

Il s'agit essentiellement, en ce qui concerne les assurances sociales fédérales, de réglementer clairement, du point de vue de la protection des données, les processus liés au numéro d'assuré (établissement, attribution, divulgation et traitement). L'art. 50d, al. 1, du présent projet de modification et les modifications des lois sur les assurances sociales en annexe répondent à ce besoin de réglementation au niveau fédéral.

Il faut relever à ce propos que pour l'instant, les allocations familiales ne sont réglementées par le droit fédéral que dans l'agriculture. Une nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), qui trouve son origine dans l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411), est actuellement débattue au Parlement. Il s'agit d'une loi-cadre qui fixera des prescriptions minimales relatives au versement des allocations familiales cantonales. Cette nouvelle loi s'intégrera dans la législation fédérale en matière d'assurances sociales. Si elle entre en vigueur, il faudra aussi procéder à de petites adaptations législatives pour donner à l'utilisation du numéro AVS dans son administration une solide assise légale. D'après l'état actuel des débats, il conviendrait d'insérer une nouvelle let. f à l'art. 27 [«Sont applicables les dispositions de la législation sur l'AVS, y compris leurs dérogations à la LPGa, concernant: f. le numéro d'assuré»]. Mais tant que la loi sur les allocations familiales n'est pas en vigueur, seules les réglementations cantonales relatives aux allocations familiales restent applicables. Le projet vise aussi les assurances sociales cantonales (p.ex. le domaine des allocations familiales ou l'assurance-maternité) à l'art. 50d, al. 2.

1.2.2.3.2 Possibilités d'utilisation du numéro d'assuré AVS prévues en dehors des assurances sociales

En dehors des assurances sociales, il est des domaines dans lesquels il devrait rester possible d'utiliser le numéro d'assuré AVS, afin de ne pas compromettre le gain d'efficacité que l'administration retire de cette utilisation. Sur le plan formel, il convient là aussi de distinguer entre le niveau des cantons (art. 50e, al. 2, P-LAVS) et celui de la Confédération (art. 50e, al. 1, P-LAVS, en corrélation avec l'annexe).

S'agissant de l'application du droit cantonal, le projet prévoit la possibilité d'utiliser le numéro d'assuré AVS pour les services et les institutions suivants:

- les services qui traitent l'application des *réductions de primes* dans l'assurance-maladie;
- les services qui appliquent *l'aide sociale*;
- *les autorités fiscales*: elles utilisent déjà systématiquement le numéro AVS. La consultation de vive voix de la Conférence suisse des impôts en août 2005 a montré que le numéro AVS devait impérativement garder à l'avenir

son rôle clé dans la communication des données. Les autorités fiscales sont en rapport étroit avec des institutions de la sécurité sociale. Dans le cadre de l'exécution de l'AVS, elles assument la fonction d'organes auxiliaires puisqu'elles communiquent aux caisses de compensation le revenu réalisé par les indépendants (art. 9, al. 3, LAVS) et qu'elles contribuent au calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative (art. 29 RAVS). Dans de nombreux cantons, les autorités fiscales jouent un rôle déterminant pour la réduction de primes dans l'assurance-maladie. C'est pourquoi il convient de continuer à permettre aux autorités fiscales cantonales et communales d'utiliser le numéro AVS;

- *les institutions de formation*: elles jouent elles aussi le rôle d'organes auxiliaires de l'AVS lorsqu'elles procèdent pour les étudiants aux annonces nécessaires aux caisses de compensation et qu'elles assument, le cas échéant, la perception des cotisations (art. 29^{bis} et 29^{ter}, RAVS). Pour que les cotisations versées soient comptabilisées correctement en faveur des personnes concernées, il faut joindre le numéro d'assuré AVS au transfert de données. Presque toutes les institutions de formation relèvent de la compétence de réglementation cantonale et doivent pouvoir continuer d'utiliser le numéro d'assuré AVS, d'une part parce que les hautes écoles peuvent jouer le rôle d'organes auxiliaires de l'AVS et, d'autre part, parce que des élèves du degré secondaire II (système dual de formation professionnelle ou formation professionnelle à plein temps) et du degré tertiaire non universitaire (formation professionnelle supérieure) sont soumis à l'AVS. Les écoles offrant un programme d'enseignement spécial (écoles spéciales) utilisent le numéro d'assuré dans le cadre de l'assurance-invalidité. Il y a enfin des cantons dans lesquels l'assurance-accidents est appliquée par l'intermédiaire des écoles. Pour toutes ces raisons, il devrait être prévu d'habiliter toutes les institutions actives dans la formation à utiliser le numéro d'assuré AVS.

Au niveau de la Confédération, la possibilité d'utilisation prévue s'étend aux domaines suivants:

- *Assurances complémentaires*: s'agissant de l'assurance-maladie et accident, il faut se demander si l'utilisation du numéro d'assuré AVS doit aussi être déclarée licite en dehors de l'assurance obligatoire. Il faut répondre par l'affirmative, car une interdiction de principe d'utiliser ce numéro dans les assurances privées déboucherait sur une gestion des données complètement séparée, ce qui provoquerait une hausse des coûts d'administration et créerait d'inutiles problèmes d'identification. Pour les compagnies d'assurance qui offrent des assurances-maladie et accident non obligatoires, l'usage de ce numéro devrait donc être possible. Dans cette perspective, une adaptation de la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA)⁹ s'impose encore.
- Pour ce qui concerne la *prévoyance professionnelle*, il faut reconnaître qu'il ne s'agit pas d'une assurance sociale à proprement parler. Bien que figurent dans la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹⁰ comme dans la loi fédérale du

⁹ RS 221.229.1

¹⁰ RS 831.40

17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)¹¹ des dispositions cadre qui spécifient les modalités d'application du régime obligatoire et posent des exigences minimales aux caisses dites enveloppantes (autrement dit qui prévoient des prestations réglementaires allant au-delà des prestations obligatoires), l'application est trop peu uniformément réglée pour dire sans études approfondies dans quelle mesure l'administration de la prévoyance professionnelle se sert du numéro d'assuré AVS. On peut cependant avancer qu'au moins dans des situations où interviennent les dispositions de coordination du droit des assurances sociales, ce numéro joue un rôle important pour l'échange de données avec d'autres assureurs sociaux. De plus, force est de supposer que les institutions de prévoyance qui n'assurent que la part surobligatoire utilisent et traitent systématiquement elles aussi le numéro AVS, parce que les employeurs – en tant qu'organes de l'AVS – travaillent avec le numéro AVS lorsqu'ils font les décomptes de salaires. C'est pourquoi les institutions de prévoyance devraient être habilitées à utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS à des fins d'administration. Il s'avère donc nécessaire, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, de prévoir une modification du droit sur les fondations de prévoyance dans le CC, en plus de l'adaptation de la LPP et de la LFLP.

- *Droit fiscal*: la possibilité d'utiliser le numéro d'assuré AVS doit rester garantie dans la législation fiscale fédérale comme dans celle des cantons. Le présent projet prévoit en annexe une adaptation de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹², de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹³ et de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)¹⁴. Pour le reste, l'application de l'art. 50e, al. 2, LAVS doit être prévue pour le domaine fiscal cantonal et communal.
- *Institutions de formation*: une modification de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les EPF¹⁵ est prévue pour permettre aux institutions de formation relevant de la compétence de réglementation de la Confédération d'utiliser le numéro d'assuré AVS de la même manière que les établissements cantonaux.
- *Contrôle militaire*: le numéro AVS joue actuellement un rôle capital dans le Système de gestion du personnel de l'armée (PISA). Ce numéro constitue le critère le plus sûr et le plus utilisé pour l'identification d'une personne donnée lors du contrôle militaire. De plus, il est absolument indispensable en particulier pour ce qui touche au versement de prestations selon le régime des APG et la loi sur l'assurance militaire. Faute de solution de rechange, l'administration ne peut et ne pourra pas renoncer à l'usage du nouveau numéro AVS. Une adaptation de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)¹⁶ est prévue pour garantir que le nouveau numéro pourra être utilisé de la même manière que l'ancien jusqu'ici.

11 RS 831.42

12 RS 642.11

13 RS 642.14

14 RS 661

15 RS 414.110

16 RS 510.10

1.2.2.3.3

Interface pour d'autres possibilités d'utiliser le numéro d'assuré AVS en dehors des assurances sociales

Si l'utilisation du numéro AVS est importante dans l'ensemble des domaines exposés au ch. 1.2.2.3.2, ce qui s'explique par l'unité de la matière, on peut se demander si son utilisation doit être autorisée en dehors des assurances sociales, dans quelle mesure et à quelles conditions.

Le numéro AVS actuel est largement utilisé et son usage est bien accepté par la population. Pourtant la situation actuelle, avec un numéro «parlant» dont l'usage n'est pas contrôlé, contrevient aux principes de la protection des données (cf. ch. 1.2.2.1). Le nouveau numéro, qui ne contiendra pas d'éléments «parlants», régularisera la situation sur le plan de la protection des données puisqu'il ne sera plus possible, à la seule lecture du numéro, de déduire des caractéristiques propres à la personne. Mais depuis l'introduction du numéro AVS, les progrès techniques dans le domaine du traitement des données font que l'utilisation à large échelle d'un seul et même numéro pour la même personne («numéro d'identification de personne») a acquis une dimension complètement nouvelle. Plus le champ d'utilisation d'un *numéro d'identification de personne* est vaste, plus grandes sont les possibilités techniques de réunir des informations propres à une personne tirées de bases de données concernant les domaines de vie les plus divers. Même si la LPD pose des barrières à la réunion de données, il reste judicieux, du point de vue de la protection des données, de maintenir le risque d'abus à un niveau aussi bas que possible. De ce point de vue toujours, l'utilisation du numéro d'assuré AVS en dehors de la sécurité sociale suscite donc un grand scepticisme. D'un autre côté, le nouveau numéro d'assuré, qui sera utilisé pour tout ce qui touche à la sécurité sociale, est bien celui qui sera délivré à l'ensemble de la population suisse, ce qui revient de fait à introduire un «numéro de citoyen». Une utilisation aussi large que possible de ce numéro dans l'administration publique à tous les échelons, Confédération, cantons et communes, se traduirait par des gains d'efficacité, en particulier grâce au développement du cybergouvernement en Suisse et à la simplification des procédures d'enquête dans le domaine de la statistique officielle.

Le projet prévoit donc en son art 50e, al. 1 et 3, LAVS une interface pour l'utilisation systématique du numéro en dehors des assurances sociales, qui offre la possibilité d'une large utilisation, à condition que des bases légales particulières existent au niveau de la Confédération ou des cantons. En dehors des modifications de lois fédérales prévues dans l'annexe (qui ont un lien étroit avec le numéro d'assurance sociale), il est prévu d'édicter une telle réglementation dans le cadre de l'harmonisation des registres. Cette conception protège, au moyen d'un processus législatif qui jouit d'une légitimité démocratique, chaque pas fait dans l'élargissement des possibilités d'utilisation, mais elle est critiquée par le Préposé fédéral à la protection des données en raison des difficultés de contrôle de l'utilisation résultant de la multiplication probable des réglementations nécessaires.

1.2.2.3.4 Mesures de précaution

Le groupe des services habilités à utiliser systématiquement les numéros AVS n'est pas défini une fois pour toutes. Les caractéristiques des utilisateurs légitimés se modifieront avec l'élargissement des bases légales fédérales, cantonales et communales en dehors des assurances sociales. Il faut poser certaines barrières si l'on veut d'une part garder le contrôle sur tous les utilisateurs systématiques du numéro AVS et d'autre part faire du numéro d'assuré un *numéro d'identification de personne* fiable sur la durée. Il a donc été prévu de soumettre, d'une part, les utilisateurs légitimés à l'obligation de s'annoncer et de créer, d'autre part, des instruments qui permettront de poser certaines conditions aux utilisateurs et de contrôler l'exactitude des numéros AVS utilisés (art. 50g du présent projet). Tandis que l'utilisation du numéro AVS sans autorisation sera réprimée (art. 87 du présent projet), le non-respect des mesures techniques et organisationnelles aura valeur de contravention et sera punissable (art. 88 du présent projet).

1.2.3 Possibilités d'utilisation dans le contexte global et utilité

La structure des champs d'utilisation prévus dans le présent projet est la suivante:

- *Dispositif de base*: les systèmes AVS, AI, APG, PC et allocations familiales dans l'agriculture doivent en règle générale travailler avec le même numéro d'assuré AVS, ce qui garantit le remplacement de l'ancien numéro AVS, qui s'impose d'urgence pour des questions d'organisation; pour ce champ d'application «central», le transfert de données entre le système «Infostar» et le système «SYMIC» joue un rôle important pour la CdC.
- *Autres assurances sociales fédérales*: en ce qui concerne les systèmes de l'assurance militaire, de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents, de l'assurance-chômage et de la prévoyance professionnelle, les bases légales seront créées de sorte que les tâches pour lesquelles l'utilisation du numéro d'assuré AVS est nécessaire et raisonnable puissent continuer à être accomplies.
- D'autres systèmes ayant des liens particuliers avec les assurances sociales: ceux-ci pourront utiliser le numéro d'assuré AVS en se fondant sur le présent projet.
- D'autres services et institutions en dehors des assurances sociales: pour que ces derniers puissent utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS, il sera nécessaire de créer à cet effet des bases légales supplémentaires (au niveau de la Confédération ou des cantons).

Une administration conjointe des données ou une réunion systématique de données n'est cependant ni prévue, ni licite. Au contraire, les données continueront à être conservées et traitées séparément et souvent même de manière décentralisée. La solution proposée, qui permet l'utilisation par étapes du nouveau numéro AVS comme «*numéro administratif d'identification de personne*», avec les gains d'efficacité correspondants, mais qui prévoit que chaque étape de l'élargissement soit soumise à un processus séparé de législation, donnerait sa légitimité à un tel «numéro personnel». Cette solution, pour être comprise, doit être replacée dans le

contexte dans lequel elle a été conçue, avec la procédure de consultation, en 2003, sur l'harmonisation des registres et celle, en 2004, relative à une loi fédérale sur l'identification sectorielle de personnes. Certes, l'idée de créer un identificateur fédéral de personne universel (IFPU) à des fins administratives et statistiques a été approuvée en 2003 par une très large majorité des organismes consultés ainsi que par 23 cantons. Au vu des réserves émises par rapport à la protection des données, le projet de loi a finalement proposé six identificateurs sectoriels de personne (SPIN), mais cette sectorisation a été refusée lors d'une deuxième consultation en 2004 car jugée inefficace.

1.2.4 Systématique de la loi

Si l'on considère que l'utilisation du nouveau numéro AVS devrait en principe être possible dans toutes les assurances sociales, la question se pose de savoir si les bases juridiques en question ne devraient pas être inscrites plutôt dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁷. Les réflexions suivantes incitent à penser que non:

- l'utilisation de ce numéro dans le cadre de la «sécurité sociale» ne se limite pas aux assurances sociales fédérales, elle englobe au contraire, d'une part, d'autres lois fédérales et, d'autre part, des services et des institutions relevant uniquement du droit cantonal; si la réglementation était inscrite dans la LPGA, cela ne permettrait pas d'opérer dans le domaine de l'assurance-maladie et accident les élargissements pertinents aux assurances privées. A cela s'ajoute que la prévoyance professionnelle n'est pas soumise à la LPGA;
- la LPGA met à la disposition de chaque assurance sociale un modèle (que chacune des lois spécifiques modifie); ce faisant, elle se focalise sur le rapport entre chaque personne assurée et l'assureur social dans la procédure applicable pour faire valoir droits et devoirs; l'orientation donnée à cette loi fait qu'elle ne s'adresse pas aux aspects organisationnels des assurances sociales, parce que les institutions responsables des assurances sociales sont complètement différentes les unes des autres;
- seule la CdC, en tant qu'organe de l'AVS, doit être habilitée à délivrer le numéro d'assuré AVS; la disposition correspondante relève par conséquent exclusivement de la LAVS et ne peut pas faire partie d'un instrument normatif applicable à plusieurs domaines;
- chacune des lois règle séparément les prescriptions applicables au traitement des données personnelles. Il résulte de cette conception législative que c'est aussi là qu'il convient de régler la gestion du numéro AVS (parfois par la seule technique législative du renvoi).

En résumé, on retiendra que du point de vue de la systématique, le présent projet repose sur les dispositions, renvois et interfaces suivants:

¹⁷ RS 830.1

Les domaines en grisé font l'objet du présent projet:

	Contenu	Au niveau de la loi	Au niveau de l'ordonnance
	Principes de la protection des données	– La validité de la LPD s'étend à tous les domaines	– L'OLPD s'applique
Réglementation de base AVS	Réglementation de base du numéro AVS	– LAVS: réglementation de base relative au numéro	– RAVS: nouv. règles de détail relatives au numéro
	Annonces automatisées entre la CdC et Infostar ou SYMIC	– Bases dans le CC: existent	– Nouvelles règles de détail dans l'OEC
		– Bases dans la LDEA: existent	– Nouvelles règles de détail dans l'ordonnance SYMIC relative à la LDEA
Etendue concrète de la réglementation prévue par le projet	Confédération: assurances sociales et «autres domaines»	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Assurances sociales fédérales</i>: norme potestative ou renvoi à la réglementation de base selon la LAVS dans chaque loi d'assurance sociale (renvois déjà existants dans LAI, LAPG et LFA, modifications superflues. Modifications nécessaires dans: LPC, LAA, LAM, LACI et év. LAFam) – <i>Cas spécial assurance-maladie</i>: l'art. 42a LAMal constitue la base légale d'un «numéro d'assurance sociale» attribué par la Confédération. Dorénavant, ce numéro sera celui de l'AVS. Une modification des art. 83 et 84 LAMal est nécessaire. Pour élargir l'utilisation aux assurances privées du domaine Amal/AA: modification de la LCA nécessaire. – <i>Autres modifications de lois vu la proximité avec les assurances sociales</i>: norme potestative dans LIFD, LHID, LTEO et LAAM. 	OAMal: Réglementation relative à la carte d'assuré.
	Cantons: assurances sociales et «autres domaines»	<ul style="list-style-type: none"> – Assurances sociales cantonales autorisées sur la base de la LAVS (art. 50d, al. 2, du projet) – «Autres domaines»: norme potestative pour l'aide sociale, les impôts et les écoles dans la LAVS, avec réglementation de garanties minimales (art.50e, al.2) 	
Autres domaines possibles	Possibilité d'utiliser le numéro AVS en dehors des assurances sociales	<ul style="list-style-type: none"> – LAVS: interface entre AVS et législation fédérale – LAVS: interface entre AVS et législations cantonales, avec réglementation de garanties minimales 	

Un groupe de projet placé sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales, dans lequel étaient représentés la Conférence des caisses cantonales de compensation, l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles et la CdC, a élaboré pour l'introduction d'un nouveau numéro d'assuré AVS un concept qui accorde beaucoup d'attention aux problèmes d'application. En août 2002, il a rédigé un rapport intermédiaire qu'il a soumis à la direction du DFI. Sur la base de ce document, d'autres organes en dehors du champ d'application AVS/AI/APG ont été informés et consultés: le seco (assurance-chômage), la CNA, le DDPS (système de gestion du personnel de l'armée), l'OFJ, l'OFS (harmonisation des registres) ainsi que l'ex-OFE (Projet «étrangers 2000»). Le domaine de l'assurance-maladie et accident a toujours été impliqué dans cette phase préliminaire. Les membres de la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) ont enfin été informés du projet «Nouveau numéro de sécurité sociale» lors de leurs congrès d'automne en novembre 2002 et 2005.

Après la tenue de deux procédures de consultation, la première en 2003 relative à la loi sur l'harmonisation des registres officiels de personnes, la seconde relative à la loi sur les identificateurs sectoriels de personne au printemps 2004, le Conseil fédéral a décidé de limiter l'introduction d'un identificateur unifié de personne aux registres des habitants et, vu les résultats de la procédure de consultation, de renoncer à introduire six identificateurs sectoriels (SPIN) distincts.

Le groupe de travail, en collaboration avec les autres offices fédéraux spécialisés, a élaboré un projet de loi s'appuyant sur son rapport intermédiaire déposé en 2002 et sur les décisions relatives à l'identificateur uniforme qui doit servir pour les registres des habitants. Les organes d'exécution concernés de l'AVS/AI/APG/PC/AF ont donc été impliqués tout au long des travaux. Ceux des assureurs-maladie et accident ont en principe été consultés par l'intermédiaire de leurs associations au printemps 2005 dans le cadre des travaux préliminaires de l'OFSP relatifs à la carte d'assuré, notamment en ce qui concerne les extensions prévues aux assurances privées (santé-suisse, ASA). Dans ce cadre, la CNA a aussi été consultée en sa nouvelle qualité d'organe compétent pour l'application de l'assurance militaire. Enfin, la Conférence suisse des impôts a également été invitée à donner son avis.

Ensuite, le projet a été soumis en septembre 2005 à l'avis de la Commission AVS/AI, qui l'a approuvé. L'étape de la procédure de consultation s'est avérée superflue, car la partie du projet qui revêt une importance majeure sur le plan de la politique sociale avait déjà été l'objet de telles consultations (harmonisation des registres en 2003, identificateurs sectoriels de personne en 2004) et parce que le présent projet est surtout centré sur des aspects techniques à propos desquels les représentations des organes d'application concernés ont déjà été entendues.

à déroger à cette obligation que dans les cas décrits à l'art. 50a LAVS et dans la mesure qui y est définie.

Le concept part de l'idée que certains tiers (en particulier les assurances sociales) seront autorisés à utiliser le nouveau numéro AVS, ce qui suppose que la CdC soit habilitée de son côté à leur divulguer un numéro AVS attribué. La nouvelle let. b^{bis} permettra également de divulguer cette donnée.

Le concept postule ensuite que la première information, celle qui déclenche l'attribution d'un numéro d'assuré puis l'inscription au registre des assurés, part des exploitants du registre informatisé de l'état civil (Infostar) et du futur système d'information central sur la migration (SYMIC). Le transfert de données à la CdC qui s'ensuit s'appuie juridiquement sur le CC et sur la LDEA (cf. ch. 1.2.2.2). Si, pour éclaircir certains points, la CdC doit prendre contact avec les exploitants des deux systèmes d'information, il faut que cet échange repose sur une base légale. Cette dernière se trouve dans le projet d'art. 50a, al. 1, let. b^{er}.

2.1.2 Nouvelles réglementations relatives au numéro d'assuré (art. 50c à 50g, abrogation de l'art. 92a)

Actuellement, la réglementation relative au numéro d'assuré se trouve exclusivement à l'art. 92a. Mais d'un point de vue systématique, elle aurait mieux sa place au chap. IV de la première partie, «L'organisation», après l'art. 50b, qu'au chap. VIII «Dispositions diverses». C'est pourquoi la nouvelle réglementation doit être inscrite aux art. 50c à 50g et l'art. 92a être abrogé.

Art. 50c

L'art. 50c proposé comprend les éléments essentiels du nouveau numéro AVS:

Al. 1: cet alinéa pose la base permettant que le numéro d'assuré AVS soit délivré aussitôt que possible.

La let. a prévoit que la population suisse doit déjà être enregistrée par l'AVS:

- immédiatement après la naissance, ou
- immédiatement après l'entrée en Suisse.

Il est prévu, pour l'application, que dans les deux cas les annonces à la CdC soient automatisées et passent soit par «Infostar», le registre informatisé de l'état civil, soit par «SYMIC», le système d'information central sur la migration (cf. ch. 1.2.1 et 1.2.2.2). Comme il faut saisir, lors de l'attribution du numéro d'assuré AVS, si possible tous les cotisants ou bénéficiaires potentiels de prestations, la disposition fait état, en s'appuyant sur l'art. 13 LPGa, tant du domicile (civil) que de la «résidence habituelle». On entend par là le lieu effectif de résidence que l'intéressé a l'intention de garder durant un certain temps¹⁸. Cette large définition permet d'exclure toute incertitude quant aux personnes saisies, qui découlerait d'interprétations divergentes de la notion de «domicile». Cela permet en même temps de s'assurer que la problématique du travail au noir, des sans-papiers et des requérants d'asile déboutés ne perturbe pas l'automatisation des annonces ou que lors de

¹⁸ Cf. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Schulthess 2003, ch.mg. 13 ad art. 13, en allemand.

l'attribution des numéros, la CdC ne doit pas faire face à des questions qu'il ne lui appartient pas de trancher. On notera que l'attribution d'un numéro d'assuré AVS se solde uniquement par une inscription au registre central, mais qu'elle ne donne aucune indication fiable sur la qualité d'assuré (obligation de cotiser ou droit à des prestations) dans l'AVS, et encore moins dans n'importe quel autre domaine d'assurance qui utilise le numéro AVS. Par ailleurs, le simple fait d'attribuer un numéro AVS ne débouche pas nécessairement sur la remise d'un certificat AVS. Une caisse de compensation ne délivre ce certificat que si cela est nécessaire pour l'application de l'assurance. La réglementation relative au certificat AVS, dont le seul but est de faciliter les opérations administratives avec l'AVS et qui ne sert pas de pièce d'identité, restera insérée dans le RAVS. Si le numéro d'assuré AVS est requis pour l'établissement d'une carte d'assurance-maladie, l'attribution de ce numéro AVS aura pour seule conséquence que la CdC générera le numéro et qu'elle le communiquera à l'assureur pour l'établissement de la carte en question.

La let. b fonde la saisie de personnes vivant à l'étranger auxquelles aucun numéro d'assuré n'a encore été attribué. Il n'est prévu d'attribuer des numéros à ces personnes qu'en cas de nécessité ou pour des cas particuliers (en présence d'une obligation de cotiser ou d'un droit aux prestations), ce qui rend l'automatisation impossible.

L'al. 2 prévoit un dispositif de rattrapage. Il est possible que des personnes domiciliées à l'étranger ne présentent (encore) aucun lien avec l'AVS, l'AI, le régime des APG ni les allocations familiales (p.ex. des enfants de Suisses de l'étranger), mais qu'il faille tout de même leur attribuer un numéro AVS pour assurer l'application (ultérieure) de l'AVS ou d'un autre domaine qui l'utilise systématiquement.

Un exemple concret d'application se dessine dans l'assurance-maladie: en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, certaines personnes sont assujetties à l'assurance-maladie suisse alors qu'elles n'y exercent pas d'activité lucrative. Ces personnes sont des membres non actifs de la famille de salariés en Suisse (à savoir des membres de la famille de frontaliers et de personnes disposant d'un permis de séjour en Suisse, ainsi que de rentiers AVS). En vertu du principe de l'assujettissement à la législation du lieu de travail et du principe de l'assurance familiale propres au droit de coordination de l'UE, ces personnes sont assujetties à l'assurance-maladie suisse.

Il est prévu d'établir une carte suisse d'assuré selon l'art. 42a LAMal également pour les personnes assurées selon la LAMal et domiciliées à l'étranger; soit en tout cas aux assurés LAMal provenant des Etats membres de l'UE qui, dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes, ont convenu avec la Suisse un droit d'option en ce qui concerne le lieu de traitement (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas et Belgique). Ce droit d'option permet à tous les assurés LAMal domiciliés dans les Etats précités de demander des prestations médicales soit dans leur pays de résidence, soit en Suisse. Dans ces cas, la facturation de prestations médicales obtenues en Suisse ne se fait pas selon les règles de la coordination internationale, mais directement entre le fournisseur de prestations et l'assureur-maladie ou la personne assurée. Pour que ces personnes puissent bénéficier de prestations médicales en Suisse, il faut donc leur établir une carte suisse d'assuré. Les membres de leur famille mentionnés plus haut, qui sont également assurés, doivent donc aussi pouvoir recevoir un numéro AVS. On pourrait citer comme autre exemple de cette nécessité les enfants ouvrant le droit à des allocations familiales cantonales, mais qui résident à l'étranger.

L'al. 3 est celui dans lequel est inscrit le principe relevant de la protection des données, à savoir que le numéro d'assuré AVS ne doit pas être «parlant», donc qu'il ne doit pas permettre de faire des déductions sur la personne concernée, contrairement à ce qui est actuellement le cas. Ce principe figure aussi à l'art. 25, al. 1, OLPD, (disposition relative au numéro personnel d'identification).

Art. 50d

Pour garantir la possibilité d'utiliser systématiquement le numéro d'assuré dans les *assurances sociales*, l'art. 50d, al. 1, énonce les conditions de cette utilisation dans le cadre des assurances sociales réglementées par la Confédération. L'al. 1 constitue le lien avec les modifications d'autres lois relatives aux assurances sociales proposées dans l'annexe de la loi. L'al. 2, quant à lui, garantit la poursuite de cette utilisation systématique dans le cadre de l'application des assurances sociales cantonales (régimes cantonaux d'allocations familiales et assurance-maternité).

Art. 50e

On sait bien aujourd'hui que différentes assurances sociales, mais aussi les services et institutions qui leur sont liés, utilisent le numéro AVS. Par contre, on ne sait pas très clairement quels autres services et institutions s'en servent systématiquement. Aujourd'hui, la législation AVS laisse cette question ouverte, mais elle exige que le numéro utilisé ne soit pas modifié (art. 92a LAVS actuel).

Or, du point de vue de la protection des données, toute utilisation systématique en dehors de l'AVS devrait bénéficier d'une assise juridique claire. Si cette utilisation dans un cadre relevant strictement du droit des assurances sociales s'appuie sur l'art. 50d, l'art. 50e offre une solution différenciée pour un usage en dehors de ces assurances.

L'al. 1 exige pour cet usage en dehors des assurances sociales que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés fassent l'objet d'une réglementation formelle dans la législation fédérale. Concrètement, il s'agit des possibilités d'utilisation conformes à la législation *fédérale* (concernant les assurances privées dans le contexte des assurances complémentaires maladie et accident, l'administration fiscale et le contrôle militaire) prévues dans l'annexe du présent projet.

L'al. 2 donne une base légale à la possibilité d'utiliser le numéro AVS dans tous les domaines liés aux assurances sociales et réglementés par des lois *cantonales* (ou communales). L'énumération des domaines (réduction de primes, aide sociale, impôts, formation) n'est pas exhaustive (cf. ch. 1.2.2.3.2 pour la justification de l'intégration de ces domaines).

L'al. 3 fournit une base à l'utilisation du numéro d'assuré AVS – à titre, pour ainsi dire, de «numéro administratif d'identification de personne» – également dans le domaine des tâches légales cantonales, à condition qu'il existe une base légale particulière. Semblable utilisation est elle aussi liée à des normes minimales en ce qui concerne la protection des données (cf. art. 50f) et les mesures de précaution (art. 50g).

Art. 50f

La LAVS autorise services et institutions à utiliser systématiquement le numéro d'assuré pour l'application du droit cantonal pour les cas prévus aux art. 50d, al. 2, et 50e, al. 2 et 3. Dans la perspective de la protection des données, on fixe également règles d'après lesquelles le numéro d'assuré peut être divulgué.

Art. 50g

Si le numéro AVS n'était utilisé systématiquement que dans les divers domaines réglementés au moyen du présent projet, cela représenterait déjà un nombre important d'utilisateurs légitimés. Si la fonction d'interface prévue à l'art 50e, al. 1 et 3, du présent projet est activée par des lois fédérales et cantonales à cet effet, le nombre de ces utilisateurs augmentera encore. Si l'on veut qu'un numéro d'assuré aussi largement utilisé puisse durablement assumer sa fonction de numéro d'identification personnelle avec fiabilité, il faut des instruments permettant d'éviter une utilisation fautive et de s'opposer à d'éventuels abus. Le fait que l'organe chargé d'attribuer le numéro AVS (la CdC) connaisse tous les utilisateurs légitimés constituera l'un de ces instruments. Voilà pourquoi le projet prévoit, à l'art. 50g, *al. 1*, que les utilisateurs sont tenus de s'annoncer. Certes, l'art. 25 OLPD prévoit, en ses al. 2 et 3, une procédure d'autorisation pour l'utilisation d'un numéro d'identification de personne. Mais comme son al. 4 comprend une disposition d'exception pour le numéro AVS, il n'est pas nécessaire de prévoir une procédure d'autorisation spéciale. Si cette dernière s'avère superflue, c'est notamment aussi parce qu'avec le présent projet, l'habilitation à utiliser le numéro AVS est donnée directement par le législateur.

Il faut en plus pouvoir exiger des utilisateurs légitimés qu'ils prennent des mesures techniques et organisationnelles pour que le numéro d'assuré soit correct (p.ex. utilisation de logiciels qui vérifient le champ réservé au numéro d'assuré grâce à la clé de contrôle et permettent ainsi d'éviter des erreurs de saisie) et qu'ils se prémunissent contre les utilisations abusives (p.ex. règlement d'utilisation). Enfin, la CdC doit être mise en mesure d'organiser ou de faire procéder à des collationnements de données pour la vérification des numéros utilisés ou encore d'ordonner des rectifications. Ces mesures de précaution, prévues à *l'al. 2*, servent à la fiabilité du numéro d'assuré. La compétence de définir les standards minimaux des mesures techniques et organisationnelles que doivent prendre les utilisateurs légitimés revient, selon *l'al. 3*, au Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'entente avec le Département fédéral des finances (DFF), car la surveillance de l'application de l'AVS est exercée par l'OFAS, qui dépend du DFI, alors que la CdC est subordonnée au DFF.

Les coûts d'application de la CdC seront financés à 100 % par les cotisations des assurés et des employeurs, ainsi que par les pouvoirs publics. La CdC et la Caisse suisse de compensation sont les deux seuls organes d'application de l'AVS à ne pas être financés par des contributions spéciales aux frais d'administration, mais par des cotisations. Etant donné que l'utilisation du numéro AVS par d'autres utilisateurs (art. 50d et 50e du projet) se soldera pour la CdC par des tâches supplémentaires qui ne s'inscrivent pas dans l'application de l'AVS, *l'al. 4* prévoit la possibilité de percevoir des émoluments. Cette disposition est de nature purement déclaratoire. La base légale pour la perception d'émoluments se trouve à l'art. 46a de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

(LOGA)¹⁹. Si les circonstances concrètes le permettent, les émoluments sont perçus conformément à l'ordonnance générale sur les émoluments²⁰. Sinon, le Conseil fédéral devra édicter une réglementation spéciale.

Actuellement, une étude préparatoire a été effectuée sur la conversion technique du nouveau numéro d'assuré AVS en faveur de ses utilisateurs potentiels. On observe déjà que ceux-ci se rangent en deux catégories:

- les utilisateurs légitimés dont les données de base comprennent déjà l'ancien numéro AVS; dans ce cas, il s'agit simplement de procéder à la conversion, ce qui ne représente pas un gros travail;
- les utilisateurs légitimés pour lesquels l'attribution du numéro d'assuré se fait en fonction de données personnelles (nom, date de naissance, etc.). Dans ce cas, selon la qualité des données et avec une comparaison automatique, le taux d'attribution obtenu peut atteindre jusqu'à 90 %. Pour l'attribution manuelle aux personnes restantes, on pourrait envisager de mettre un serveur web à la disposition des utilisateurs.

La question se pose de savoir dans quel cadre indemniser la CdC pour la première communication du numéro, pour l'exploitation du serveur, ainsi que pour la gestion des droits d'accès, et quelle forme prendra cette indemnisation (par exemple des forfaits pour l'initialisation et des abonnements pour l'utilisation du serveur web).

Un des critères possibles pour fixer cette indemnisation pourrait aussi être l'intérêt de l'AVS à divulguer le numéro AVS et la nécessité qu'a le destinataire de l'employer. Dans ce contexte, il y aurait aussi lieu de considérer que le projet élargit le cercle des utilisateurs légitimés extérieurs aux assurances sociales et qu'on ne peut pas prévoir jusqu'où ce cercle s'étendra. Ces utilisateurs externes devraient couvrir entièrement les frais qu'ils occasionnent à l'AVS.

2.1.3 Dispositions pénales (art. 87 et 88)

Tandis que l'art. 87 LAVS énumère les actes qualifiés de délits (peine d'emprisonnement de six mois au plus ou amende jusqu'à 30 000 francs), l'art. 88 est consacré aux contraventions (punies d'une amende de 10 000 francs au plus). La réglementation actuelle en rapport avec le numéro AVS réprime par la contravention l'abus dans sa formation, sa modification ou son utilisation.

L'utilisation systématique du nouveau numéro d'assuré AVS par des tiers doit être restreinte; dorénavant, elle ne sera plus licite qu'aux conditions énumérées aux art. 50*d* et 50*e*, ce qui évitera la création incontrôlée d'un grand nombre de bases de données présentant un même champ de données et susceptibles de fusion. Pour donner du poids à cette nouvelle règle, l'utilisation systématique sans autorisation du numéro d'assuré AVS est désormais qualifiée de délit au sixième paragraphe (nouveau) de l'art. 87, bien que la peine prévue pour tous les délits énumérés à l'art. 87 reste inchangée; la note de pied de page a cependant été actualisée en prévision de l'entrée en vigueur de la révision du code pénal.

¹⁹ RS 172.010
²⁰ RS 172.041.1

Dans la mesure où l'utilisation de ce nouveau numéro par d'autres services ou institutions (p.ex. d'autres assureurs sociaux) est autorisée, il est très important que les utilisateurs légitimés prennent des mesures techniques et organisationnelles pour prévenir les abus et que les numéros utilisés soient corrects, car des manipulations faites par les intéressés ou par d'autres utilisateurs peuvent poser de sérieux problèmes: éclaircissements supplémentaires, travail en plus pour l'administration de l'AVS et, pour les personnes concernées, de désagréables confusions. C'est pourquoi il faudra exiger en pratique que les services et les institutions utilisateurs prennent des mesures adéquates pour éviter les abus et garantir que les numéros AVS utilisés soient corrects, de sorte que l'édifice soit aussi fiable sur la durée. Les mesures techniques et organisationnelles à prendre (p.ex. collationnement périodique des données avec celles de la CdC) et le cercle des utilisateurs concernés seront décrits en détail dans une ordonnance départementale. Le non-respect de cette obligation devrait au moins pouvoir être punissable au titre de contravention selon l'art. 88 du présent projet. S'agissant de l'art. 88 aussi, la peine doit correspondre à l'ancien droit, une note de bas de page rendant attentif à l'entrée en vigueur prévue de la révision du code pénal.

Pour le reste, les dispositions pénales restent inchangées et la compétence des cantons en matière de poursuites pénales reste intacte.

2.1.4 Dispositions finales

Le numéro AVS utilisé jusqu'ici ne satisfait pas à la nouvelle exigence légale selon laquelle le numéro d'assuré ne doit pas permettre de tirer des conclusions sur la personne. Il est donc nécessaire d'attribuer un nouveau numéro à toutes les personnes recensées jusqu'ici par l'AVS. L'al. 1 des dispositions finales tient compte de cette nécessité. Il est prévu, à l'al. 2, que le Conseil fédéral puisse régler l'attribution de l'ancien numéro au-delà de l'entrée en vigueur du nouveau numéro d'assurance. Il y va en l'occurrence d'éviter les problèmes de transition, en particulier dans la perspective du remplacement prévu au milieu de 2008 du système électronique (PIASTA) utilisé pour l'exécution de l'assurance-chômage (placement et statistique du marché du travail).

L'introduction du nouveau numéro d'assuré entraîne aussi de nouvelles restrictions à l'utilisation de ce numéro hors de l'administration de l'AVS. Il convient d'accorder un délai transitoire aux organes concernés pour qu'ils puissent mettre les changements nécessaires en place. Ainsi, les tiers qui ne seront plus autorisés à utiliser le numéro AVS devraient disposer d'un certain délai de transition pour séparer leur système de gestion du numéro d'assuré AVS.

2.2 Autres modifications du droit des assurances sociales et des textes législatifs qui y sont liés

Si l'on entend garantir que le nouveau numéro d'assuré AVS puisse continuer d'être utilisé dans les assurances sociales pour lesquelles le numéro actuel joue déjà un rôle considérable, il faut s'assurer que les conditions légales posées à la future utilisation de ce numéro soient remplies par les assureurs sociaux. Comme diverses lois

contiennent des renvois à la législation de l'AVS relative au numéro d'assuré (qui peuvent être gardés tels quels), le besoin d'adaptation varie selon les domaines.

2.2.1 **Modifications légales pour régler l'utilisation du nouveau numéro d'assuré AVS dans les assurances sociales fédérales**

- Les renvois compris dans la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)²¹ concernant l'applicabilité des dispositions de l'AVS sur le numéro d'assuré et sur le traitement des données personnelles (art. 66 LAI), sur la communication de données (art. 66a, al. 2, LAI) et sur les dispositions pénales (art. 70 LAI) peuvent demeurer inchangés. Aucune modification ne s'impose ailleurs non plus.
- La loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)²² actuelle prévoit en son art. 13 que les dispositions de la LAVS sur le traitement des données et sur leur communication sont applicables par analogie. Une adaptation s'impose ici en ce sens qu'il convient de prévoir que les dispositions de la LAVS sur le numéro d'assuré sont elles aussi applicables à la LPC par analogie (annexe, ch. 8). Les dispositions pénales peuvent rester inchangées, parce que celles de la LAVS sont directement applicables en cas d'infraction liée au numéro d'assuré (art. 87 et 88 LAVS).
- Dans la *prévoyance professionnelle*, il convient de garantir la création d'une base légale pour l'utilisation du numéro AVS par toutes les institutions de prévoyance, ce qui implique des modifications dans la *LPP* (annexe, ch. 9), la *LFLP* (annexe, ch. 10) et le *CC* (annexe, ch. 1). Seront habilitées à l'utiliser tant les institutions de prévoyance actives dans le régime obligatoire (art. 48 LPP) que dans le régime subobligatoire (art. 49 LPP; art. 89^{bis} CC), de même que les institutions de libre passage (art. 25 LFLP). Il est garanti du même coup que les modifications nécessaires des prescriptions sur le traitement des données personnelles (art. 85a LPP) et sur la communication des données (art. 86a LPP) auront des effets sur la totalité des institutions. A relever que le Fonds de garantie et l'Institution supplétive sont considérés comme des institutions participant à l'application de la prévoyance professionnelle et qu'à ce titre ils sont aussi habilités, en vertu de la modification de l'art. 48 LPP, à utiliser le nouveau numéro d'assuré AVS.
- Dans le domaine de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)²³ (annexe ch. 11), la situation se présente d'une manière particulière depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2005, de l'art. 42a (carte d'assuré). Cet article prévoit, en son al. 1, que la carte d'assuré AMal contient un numéro d'assurance sociale attribué par la Confédération. Il s'est depuis avéré que seul le numéro d'assuré AVS s'y prêtait. Par souci de clarté, il convient de prévoir une modification correspondante à l'art. 42a, al. 1, LAMal. Un nouvel art. 83 LAMal devra être créé, qui instituera l'habili-

²¹ RS 831.20

²² RS 831.30

²³ RS 832.10

tation de principe à l'utiliser le numéro AVS systématiquement au-delà de la fonction de la carte d'assuré Amal, notamment pour l'application, le contrôle et la surveillance de l'application de la LAMal. Ce nouvel art. 83 LAMal créera aussi un lien avec les dispositions pénales de la LAVS. S'agissant du traitement de données personnelles (art. 84) et de la communication de données (art. 84a), la LAMal contient cependant des normes spécifiques qu'il s'agira d'adapter. C'est l'art. 50a, al. 1, let. b^{bis}, LAVS qui légitime le transfert de données de la CdC aux assureurs-maladie.

- La loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)²⁴ ne comporte encore aucune réglementation sur l'utilisation du numéro d'assuré AVS (annexe, ch. 12). Mais en pratique, ce numéro joue tout de même un rôle: il est utilisé dans le système informatique des assurances en cas d'annonce de dommage pour l'identification des personnes accidentées, lorsqu'il s'agit de prélever des impôts à la source et dans les contacts avec les offices AI et les caisses de compensation AVS, ainsi que pour établir un certificat de vie dans les cas de rente LAA. Il faut donc bien parler d'une utilisation systématique. Par conséquent, il convient de créer parmi les dispositions organisationnelles de la LAA une base légale correspondante au moyen de l'art. 60a. On procédera en outre aux adaptations nécessaires des dispositions portant sur le traitement des données personnelles (art. 96) et sur la communication de données (art. 97).
- Il n'est pas possible de considérer isolément l'administration de l'assurance-maladie et accident obligatoire, car il existe de nombreux liens avec des assurances complémentaires relevant du droit privé, tant auprès des employeurs que des institutions d'assurance. En conséquence, l'utilisation du nouveau numéro d'assuré AVS doit être permise dans ce domaine aussi: le projet prévoit donc la modification de la LCA au ch. 2 de l'annexe. Concrètement, il s'agit de créer un nouvel art. 47a autorisant les assureurs privés à utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS dans le domaine des assurances complémentaires.
- Dans la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)²⁵, comme dans la LAA, la création de la base légale pour l'utilisation du numéro d'assuré AVS (art. 81), de même que l'adaptation des prescriptions relatives au traitement des données personnelles (art. 94a) et à la communication des données (art. 95a), s'imposent (cf. annexe, ch. 13). Il s'agit en effet de permettre à l'assurance militaire de continuer à traiter les cas de sinistre comme auparavant: cette assurance attribue bien un numéro non «parlant» à chaque dossier ouvert, mais elle ajoute toujours le numéro AVS dans le dossier électronique. L'utilisation du numéro AVS est indispensable pour l'échange d'informations avec d'autres assureurs sociaux, en particulier en relation avec les communications de la CdC sur les adaptations de rentes du 1^{er} pilier dont découle, en vertu des règles de coordination, une adaptation des prestations de l'assurance militaire.
- La loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)²⁶ prévoit que la législation AVS relative au numéro d'assuré, aux

²⁴ RS 832.20

²⁵ RS 833.1

²⁶ RS 834.1

dispositions pénales, à celles sur le traitement des données personnelles et à la communication de données s'applique telle quelle dans le régime des APG (art. 21, al. 2; art. 25, 29 et 29a, LAPG): par conséquent, il n'est pas nécessaire de procéder à des modifications.

- La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)²⁷ ne nécessite pas non plus de modification, parce que son art. 25, al. 1, qui contient un renvoi général à l'applicabilité de la LAVS, intègre aussi les dispositions sur les numéros d'assuré et que la mention à l'al. 2 de l'application par analogie des prescriptions sur le traitement des données personnelles et sur la communication des données suffit pour réglementer l'usage fait du numéro d'assuré.
- L'assurance-chômage utilise aujourd'hui le numéro AVS tant dans le système informatique PLASTA (placement des chômeurs) que dans le système SIPAC (indemnité de chômage). L'habilitation à utiliser le numéro d'assuré AVS est inscrite à l'art. 96 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)²⁸. Mais il s'avère nécessaire, en plus, d'adapter les prescriptions relatives au traitement des données personnelles (art. 96b) et à la communication de données (art. 97a) (cf. annexe, ch. 14).

2.2.2

Modifications légales pour réglementer l'utilisation du nouveau numéro AVS dans l'enseignement, l'administration militaire et l'administration fiscale

- *Loi sur les EPF*: les institutions de formation jouent aujourd'hui un rôle particulier dans le cadre des assurances sociales, notamment pour la perception des cotisations AVS des personnes sans activité lucrative (cf. ch. 1.2.2.3.2). Le domaine des EPF (EPF et établissements de recherche) étant régi par le droit fédéral, l'utilisation du numéro AVS à des fins administratives doit être expressément prévue dans la loi fédérale qui s'y rapporte (annexe, ch. 3).
- *Loi sur l'armée et l'administration militaire*: dans le contexte du contrôle militaire, le numéro AVS joue un rôle prépondérant dans le système de gestion du personnel de l'armée (PISA) et il est inscrit dans le livret de service. Ce numéro est le critère le plus utilisé et le plus fiable pour identifier une personne donnée dans le cadre du contrôle militaire; il est utilisé en particulier dans la collaboration entre l'administration militaire et les postes de commandement d'une part et, de l'autre, les différentes assurances sociales (APG: le numéro AVS doit impérativement figurer sur le questionnaire APG), les unités administratives du service civil ou de la protection civile, Jeunesse et Sport, ainsi que pour la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Par conséquent, l'administration ne peut et ne pourra pas renoncer à utiliser le nouveau numéro d'assuré AVS. Une adaptation de l'art. 146, al. 2, de la loi sur l'armée et l'administration militaire est prévue pour garantir que le nouveau numéro puisse être utilisé de la même manière que l'ancien jusqu'ici (annexe, ch. 4).

²⁷ RS 836.1

²⁸ RS 837.0

- *LIFD, LHID et LTEO*: les cantons sont compétents tant pour la taxation et la perception des impôts cantonaux et fédéraux que pour la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Chaque canton a introduit son propre numéro de contribuable pour les registres fiscaux, qui est souvent aussi valable pour les communes. Mais le numéro AVS continue à jouer un rôle clé et multiple pour l'échange de données. Dans la mesure où les autorités fiscales livrent des données aux caisses de compensation AVS pour fixer les cotisations AVS de personnes de condition indépendante ou n'exerçant pas d'activité lucrative, elles sont considérées comme organes auxiliaires de l'AVS. La LAVS offrirait déjà à cet égard une base légale suffisante. Il convient cependant de créer une base légale expresse à l'art. 112a, al. 1^{bis}, LIFD (annexe, ch. 5) et à l'art. 39, al. 4, LHID (annexe, ch. 6), ainsi qu'à l'art. 22, al. 6, LTEO (annexe ch. 7).

3 Conséquences

3.1 Sur la Confédération, les cantons, les communes et les supports juridiques des assurances sociales

Le présent projet implique pour la CdC des frais d'introduction de l'ordre de 3,2 millions de francs. Le plan financier 2007–2009 de la Confédération en tient compte. Le passage au nouveau système devrait aussi avoir des conséquences financières pour les assurances sociales concernées et pour les organes d'exécution fédéraux, cantonaux et communaux. Les dépenses liées à ce passage doivent être assumées par chaque service et par chaque institution de droit privé concernés. Mais étant donné qu'il est nécessaire de contrôler en permanence le système comme le prévoit l'art. 50g LAVS du projet, si l'on veut éviter le risque que des numéros d'assuré AVS erronés soient mis en circulation à vaste échelle, les utilisateurs légitimés devront contribuer aux frais de ces procédures. Il n'est pas encore possible aujourd'hui de prévoir l'ampleur de cette contribution (cf. ch. 2.1.2).

Si le passage d'un numéro à l'autre se fait à temps, cela peut éviter l'apparition de difficultés d'ordre administratif.

3.2 Autres conséquences

Les employeurs sont des organes de l'AVS. Ils seront donc eux aussi concernés par les opérations liées à la conversion. Ils devront sans doute procéder à des travaux de programmation dont certains pourraient être effectués dans le cadre des services offerts par les concepteurs de programmes de gestion des salaires. Ces coûts de programmation des salaires peuvent être réduits grâce à une bonne planification, s'ils sont combinés avec d'autres mesures organisationnelles. En effet sur le plan technique, tant la procédure d'annonce unifiée des salaires (AUS) que le nouveau certificat de salaire pourront être introduits ensemble, de sorte qu'on pourra obtenir un effet de synergie considérable. Cette conversion permettra aussi d'atteindre une meilleure efficacité, dès lors que les démarches auprès des organes d'exécution des assurances sociales, par exemple pour les procédures d'enregistrement, d'annonce de mutation ou d'établissement de décompte, seront facilitées, notamment si l'on recourt aux nouvelles procédures possibles dans le cadre des affaires en ligne, par

l'existence d'un numéro d'assuré qui restera identique pour chaque individu. Ces coûts d'introduction pourraient être vite compensés par la diminution des travaux administratifs des entreprises.

Etant donné les restrictions légales posées à l'utilisation du futur numéro AVS, les tiers qui n'entrent pas dans le champ d'application du présent projet ne seront en principe plus autorisés à se servir du numéro d'assuré AVS dans la gestion de leur administration. Mais les services publics et les institutions pourront continuer à l'utiliser dans tous les domaines, à condition qu'une base légale correspondante soit créée (art. 50e du présent projet). Il est impossible de dire si les tiers concernés seront nombreux. Pour leur faciliter le changement de système, un délai transitoire de cinq ans a été prévu.

4 Relation avec le programme de législation

Le projet «nouveau numéro d'assuré AVS» n'a pas été annoncé dans le programme de législation du Conseil fédéral. La base légale prévue à l'art. 50e, al. 1 et 3, LAVS du projet dans l'éventualité que ce numéro devienne un «numéro administratif d'identification de personne» constitue cependant, au niveau de la technique législative, le lien avec la loi sur l'harmonisation des registres officiels de personnes proposée parallèlement. Le message concernant cette dernière, ainsi que celui relatif à des identificateurs de personnes, ont été annoncés dans le programme de législation 2003–2007, du 25 janvier 2004, sous l'objectif «améliorer la capacité d'action et de réforme de l'Etat».

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Sous l'angle de la réglementation prévue dans chacune d'elles en particulier, les modifications de loi proposées ne posent pas de problème majeur quant à leur constitutionnalité. Celles touchant la LAVS s'appuient sur l'art. 112, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.).

Les modifications d'autres lois fédérales prévues dans l'annexe se limitent à l'utilisation du nouveau numéro d'assuré AVS pour l'accomplissement d'une tâche légale. Elles ne sortent donc pas du cadre de ce pour quoi la Constitution prévoit que la Confédération a pouvoir de légiférer. Dans le détail, les bases sont les suivantes:

Loi à modifier	Dispositions à modifier	Base dans la Cst.
1 CC	art. 89 ^{bis} , al. 6, ch. 5a (<i>nouveau</i>)	art. 122, al. 1
2 LCA	art. 47a (<i>nouveau</i>)	art. 122, al. 1
3 Lois sur les EPF	art.4a (<i>nouveau</i>)	art. 63, al. 2, et 64, al. 3
4 LAAM	art. 146, al. 2	art. 40, al. 2, 58 et 60, al. 1
5 LIFD	art. 112a, al. 1 ^{bis} (<i>nouveau</i>)	art. 128 et 129

Loi à modifier	Dispositions à modifier	Base dans la Cst.
6 LHID	art. 39, al. 4 (<i>nouveau</i>)	art. 127, al. 3, et 129, al. 1 et 2
7 LTEO	art. 22, al. 6 (<i>nouveau</i>)	art. 40, al. 2, et 59, al. 3
8 LPC	art. 13	art. 112, al. 6
9 LPP	art. 48, titre et al. 4 (<i>nouveau</i>), 49, al. 2, ch. 6a (<i>nouveau</i>), 25a (<i>nouveau</i>) et 25b (<i>nouveau</i>), 85a, let. f (<i>nouvelle</i>), et 86a, al. 2., let. b ^{bis} (<i>nouvelle</i>)	art. 113, al. 1
10 LFA	art. 25	art. 113, al. 1
11 LAMal	art. 42a, al. 1, deuxième phrase, 83, art. 84, let. h (<i>nouvelle</i>), et 84a, al. 1, let. b ^{bis} (<i>nouvelle</i>)	art. 117, al. 1
12 LAA	art. 60a (<i>nouveau</i>), 96, al. 1, let. g (<i>nouvelle</i>), et 97, al. 1, let. b ^{bis} (<i>nouvelle</i>)	art. 117, al. 1
13 LAM	art. 81, al. 3 (<i>nouveau</i>), art. 94a, phrase introductive et let. e (<i>nouvelle</i>), et 95a, al. 1, let. a ^{bis} (<i>nouvelle</i>)	art. 59, al. 5, art. 61, al. 5, et art. 117
14 LACI	art. 96, 96b, let. j (<i>nouvelle</i>), et 97a, al. 1, let. b ^{bis} (<i>nouvelle</i>)	art. 114, al. 1

Globalement, cependant, la réglementation proposée (avec l'art. 50e, al. 1 et 3, LAVS du projet) a le potentiel de faire du nouveau numéro d'assuré AVS un «numéro administratif d'identification de personne» à l'utilisation généralisée. Dans le contexte des discussions sur un identificateur fédéral de personnes (et en relation avec l'harmonisation des registres), le préposé fédéral à la protection des données a commandé en 2002 une expertise centrée sur la protection constitutionnelle de la personnalité, et en particulier la protection de la sphère privée selon l'art. 13 Cst. Cette expertise étudiait notamment la question de savoir «si, du point de vue de la protection constitutionnelle de la personnalité, l'attribution d'un numéro d'identification personnel constituait déjà en tant que telle la restriction d'un droit fondamental, ce qui impliquerait que cette attribution n'est admissible que si les conditions prévues par l'art. 36 Cst. sont remplies, c.-à-d. que cette restriction soit fondée sur une base légale suffisante, qu'elle soit justifiée par un intérêt public et qu'elle soit proportionnée au but visé». L'auteur de l'expertise concluait que «l'attribution de l'identificateur de personne constitue dans le droit de la protection des données un processus qui, dans l'état actuel de la jurisprudence et de la doctrine, représente une restriction d'un droit fondamental, mais que celle-ci n'est pas particulièrement

