



Étude sur la gestion des caractères spéciaux dans les registres de personnes en Suisse

Mai 2019

Table des matières

1	Condensé	3
2	Contexte	5
2.1	Interpellation de Cédric Wermuth (163 717)	5
2.2	Création du groupe de travail Caractères spéciaux	6
3	Situation actuelle.....	7
3.1	Définitions	7
3.1.1	Jeu de caractères.....	7
3.1.2	Codage	7
3.1.3	Transcription et translittération	8
3.2	Situation actuelle dans les registres officiels de personnes	8
3.2.1	Procédure d'enregistrement dans le registre de l'état civil Infostar	8
3.2.2	Procédure d'enregistrement dans le registre des étrangers SYMIC et dans les autres registres du SEM.....	9
3.2.3	Procédure d'enregistrement dans les registres du DFAE	10
3.2.4	Règles d'enregistrement dans la banque de données UPI	11
3.2.5	Registres des habitants des communes et des cantons	12
3.3	Situation des systèmes connexes	13
3.3.1	Police fédérale	13
3.3.2	Office fédéral de la statistique	13
4	Analyse de la situation	13
4.1	Le problème n'est pas d'ordre technique.....	13
4.2	Un défi intellectuel et culturel pour les administrations	15
4.2.1	Un système complexe est difficile à appliquer	15
4.2.2	Problématique de la translittération	15
4.2.3	Problématique de la transcription	15
4.2.4	Confusion de caractères spéciaux.....	16
4.2.5	Conclusion	16
4.3	Situation dans d'autres domaines.....	16
4.3.1	Norme prévalant sur la place financière suisse	16
4.3.2	Norme particulière prévalant pour les pièces d'identité.....	17
4.3.3	Norme des bibliothèques suisses	17
4.4	Normes prévalant à l'étranger	17
4.4.1	Convention internationale en matière d'état civil.....	17
4.4.2	Situation en France	18
4.4.3	Situation en Allemagne.....	18
4.4.4	La norme DIN en discussion.....	19
4.4.5	Jugement de la Cour de justice de l'Union européenne.....	19

4.5	Norme eCH	20
4.6	Situation juridique.....	20
4.6.1	Contraintes légales.....	20
4.6.2	Gestion des anciens cas	20
4.7	Influence sur les sous-systèmes.....	21
4.7.1	Chaîne de production des pièces d'identité et des passeports, avec leurs propres caractères	21
4.7.2	Autres registres (casier judiciaire, registre du commerce, etc.).....	21
4.7.3	Catalogue des critères et systèmes des communes et des cantons	22
4.8	Les défis de la formation	22
4.9	Autres limites.....	22
4.9.1	Aspects quantitatifs	22
4.9.2	Nouvelle version d'Infostar 2020-2022	23
4.10	Résumé de la situation	24
5	Solutions envisageables	24
5.1	Système mixte, basé sur deux systèmes de codage	25
5.2	Solutions unifiées	25
5.2.1	Systèmes sans signes diacritiques.....	26
5.2.2	Norme ISO 8859-15 (norme actuellement utilisée dans Infostar).....	26
5.2.3	Sous-variante: caractères suisses uniquement	28
5.2.4	Norme ISO 8859-1 + latin étendu A (norme actuelle dans SYMIC)	28
5.2.5	Norme complète: caractères latins Unicode	30
5.3	Résumé.....	32
6	Évaluation des variantes	33
6.1	Estimations des coûts	33
6.2	Critères d'évaluation.....	35
6.3	Analyse et évaluation des différentes solutions	36
7	Recommandations du groupe de travail	38
8	Autre usage de cette étude	39

1 Condensé

Dans une interpellation déposée en septembre 2016, le conseiller national argovien Cédric Wermuth a demandé au Conseil fédéral s'il n'était pas anticonstitutionnel que des citoyennes et des citoyens suisses ne puissent pas inscrire leur nom au registre de l'état civil tel qu'ils l'écrivent dans la langue correspondante, par exemple quand leur nom comporte un caractère spécial comme le C accentué «ć». Dans sa réponse, le Conseil fédéral a estimé que cette situation était insatisfaisante, tout en soulignant qu'il fallait trouver une solution pour tous les registres dans les communes, les cantons et au niveau fédéral, et pas seulement pour le registre de l'état civil.

Début 2017, un groupe de travail interfédéral a été créé¹ à cette fin, qui comprend des représentants des communes, des cantons et des offices fédéraux. Ce groupe de travail s'est réuni plusieurs fois en 2017 et en 2018. Au cours de ces réunions, il a analysé la situation et les différents systèmes existants, au niveau international aussi, discuté des diverses solutions envisageables et rédigé le présent rapport, en s'appuyant sur une recommandation.

Une analyse de la situation montre que la Suisse s'appuie sur deux normes pour gérer les registres mentionnés: d'une part la norme ISO 8859-15 établie dans le cadre de la LHR (Infostar, CdC, Ordipro, fedpol, etc.), qui permet d'afficher tous les caractères latins des langues d'Europe de l'Ouest, plus quelques autres caractères spéciaux; d'autre part, le système d'information central sur la migration (SYMIC), qui dispose d'un jeu de caractères plus étendu, basé sur la norme 9303 Documents de voyage lisibles à la machine, publiée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), et qui permet d'afficher en écriture latine presque tous les signes diacritiques européens.

Dans la pratique, ce mélange de deux systèmes est problématique. La saisie de certains caractères spéciaux (notamment pour les langues d'Europe de l'Est) n'est pas autorisée lors du traitement des événements d'état civil. Comme le constatait M. Wermuth dans son interpellation, cela contrarie une partie de la population. Quant aux collaboratrices et collaborateurs des services des habitants qui travaillent aux guichets des communes, ils sont confrontés à des situations contradictoires et ne savent pas toujours très bien quelle norme appliquer quand une personne d'un pays étranger s'adresse à la commune.

L'analyse du groupe de travail révèle que le problème de l'intégration de nouveaux signes diacritiques dans les systèmes comme les registres de l'état civil ou les registres des populations n'est pas d'ordre technique. L'informatique offre une solution technique efficace (Unicode), qui peut générer plus de 128 000 caractères différents dans une centaine de langues. L'enregistrement d'une personne dans un registre pose le problème de la translittération et de la transcription, car les moyens nécessaires à cet enregistrement offrent des options à différents niveaux. Lorsque l'on sait que les différents services (communes, cantons, Confédération) totalisent pas moins de 15 000 collaboratrices et collaborateurs, il ne faut pas sous-estimer ce problème.

¹ Association suisse des services des habitants (ASSH), déléguées et délégués cantonaux, registre de l'état civil Infostar, système d'information central sur la migration (SYMIC), système d'information sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux (Ordipro), système d'information sur les Suissesses et les Suisses à l'étranger (eVERA), Centrale de compensation (CdC, notamment à cause du registre de référence entre numéros AVS et UPI), police fédérale (fedpol, pour l'établissement des pièces d'identité) et Office fédéral de la statistique (OFS, pour l'harmonisation des registres de personnes).

Le groupe de travail a identifié trois solutions, qui diffèrent des deux normes actuellement applicables en Suisse. Il y a tout d'abord, le système utilisé par la place financière suisse, qui exclut tous les signes diacritiques de ses Bourses. Ensuite, le système appliqué en France, qui n'accepte que les signes diacritiques de la langue du pays, à l'exclusion de tous les autres. Enfin, le système actuellement utilisé en Allemagne, basé sur une norme très complète, qui permet d'afficher tous les signes diacritiques dans l'alphabet latin, grâce à un codage selon la norme Unicode.

Pour terminer, le groupe de travail a examiné de plus près quatre solutions: le statu quo, fondé sur les deux normes actuellement en vigueur, et trois autres options, axées sur une norme unique, inspirée d'Infostar, de SYMIC ou de la norme actuellement utilisée en Allemagne. Le groupe de travail a évalué ces quatre solutions à l'aune de critères comme la convivialité, les adaptations (que ce soit au niveau des systèmes techniques ou des services en charge de la mise en œuvre), les coûts ou les risques. Trois conséquences principales ont été envisagées: la question d'une éventuelle nécessité d'adapter les bases légales, notamment pour régler le cas des personnes souhaitant modifier leur nom et leur prénom; les conséquences d'un changement de norme sur les systèmes apparentés, notamment ceux de la chaîne de production des cartes d'identité et des passeports; et, surtout, le degré de résolution des problèmes évoqués dans l'interpellation de M. Wermuth et, selon le résultat obtenu, l'éventuel impact, négatif ou positif, de la solution sur l'image de l'administration.

Au terme de ses travaux, le groupe de travail recommande, à l'unanimité, la transition vers une norme uniforme, applicable dans toute la Suisse, pour tous les registres de personnes.

Le problème qui sous-tend la situation actuelle n'est pas d'ordre technique, mais exige une décision politique quant aux caractères que la Suisse autorise dans ses registres de personnes. L'adoption d'un jeu de caractères applicable aux trois niveaux de l'administration répondrait au souhait initial émis par les communes et les cantons.

La recommandation adressée au DFJP est de définir ce jeu de caractères, puis d'ordonner son application dans tous les registres, via la LHR. La majorité du groupe de travail préconise l'introduction de la norme ISO 8859-1 + latin étendu A, déjà utilisée dans le registre SYMIC.

2 Contexte

La saisie des prénoms et des noms est l'une des activités les plus fréquentes dans le travail des administrations, que ce soit à l'arrivée dans une commune, lors d'une naissance ou d'une naturalisation, ou pour un enregistrement par un service des migrations. La chose peut certes paraître triviale. Ces dernières années, avec l'augmentation du nombre de migrantes et de migrants, donc avec l'apparition de plus en plus fréquente de signes diacritiques inconnus dans les langues habituelles en Suisse, la saisie et le traitement sur ordinateur des noms et prénoms sont devenus de plus en plus compliqués. Cette évolution soulève de nouvelles questions, notamment lorsque les systèmes existants ne permettent pas de traiter certains signes diacritiques de façon adéquate.

L'incapacité technique du registre électronique de l'état civil Infostar de gérer certains caractères spéciaux a donc amené la presse en septembre 2016 à adresser des questions à l'administration. Les ressortissantes et ressortissants de l'ancienne Yougoslavie se plaignaient du fait que, lors de leur naturalisation, certains signes et caractères spéciaux de leur nom soient remplacés par des caractères plus simples au moment de l'enregistrement par l'Office de l'état civil (la lettre c accent aigu «ć» étant p. ex. remplacée par un simple «c»).

2.1 Interpellation de Cédric Wermuth (163 717)

Cette situation a amené le conseiller national argovien Cédric Wermuth à déposer la requête suivante le 28 septembre 2016:

Naturalisations. Liberté d'orthographier son nom

Je prie le Conseil fédéral de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Que pense-t-il du fait qu'un citoyen suisse n'ait pas la possibilité d'écrire correctement son nom dans le registre de l'état civil étant donné que le «caron» croate, entre autres caractères spéciaux, n'y est pas autorisé? Juge-t-il que cette pratique est contraire à la garantie de protection du nom (art. 29 CC) et à l'interdiction de la discrimination (art. 8 Cst.)?

2. Apparemment, il est prévu de renouveler le registre informatisé de l'état civil (Infostar). Le Conseil fédéral peut-il envisager d'inclure le caron croate et d'autres caractères spéciaux lors de la mise en place du nouveau système informatique?

3. Quelle sera la durée de la procédure pour introduire le nouveau système avec les nouveaux caractères spéciaux?

4. Certains cantons demandent un émolument pour tout changement de nom. Il n'est donc pas impossible que les personnes qui souhaitent ajouter un caractère spécial nouvellement autorisé à leur nom doivent payer une nouvelle fois un émolument pour changer leur nom, ce qui serait choquant. Le Conseil fédéral est-il disposé à œuvrer auprès des cantons pour qu'ils renoncent au moins pour une période transitoire à percevoir cet émolument? Est-il également disposé à œuvrer pour que les émoluments dus dans de telles circonstances ne soient plus perçus jusqu'au prochain renouvellement du système?

Dans son argumentation, M. Wermuth insiste sur le point suivant:

Selon les médias, près de 100 000 personnes, essentiellement d'origine ex-yougoslave, ont dû modifier la graphie de leur nom lors de leur naturalisation parce que les systèmes informatiques (Infostar) ne disposent pas des caractères spéciaux nécessaires. Cette situation est choquante. Elle rappelle une politique d'intégration assimilatrice où les autorités décrètent que

les noms de certains groupes de migrants indésirables doivent être rendus plus suisses. Il est grand temps que la Suisse prenne acte sur le plan institutionnel de la réalité migratoire. Les personnes dont le nom comporte, par exemple, un caron croate sont aussi suisses que Madame Porchet ou Monsieur Chollet.

Le 2 décembre 2016, le Conseil fédéral a répondu à cette interpellation en ces termes:

1. Le Conseil fédéral trouve insatisfaisant que certains caractères spéciaux d'autres langues utilisant l'alphabet latin, comme le caron croate, ne puissent pas être inscrits correctement. Néanmoins, pour que cette inscription soit possible, techniquement et juridiquement parlant, il faut d'abord qu'Infostar prenne effectivement en charge les caractères spéciaux d'autres langues. Cela étant, l'impossibilité d'inclure certains caractères spéciaux étrangers ne constitue pas encore en soi une violation de l'interdiction de la discrimination inscrite dans la Constitution ni de l'article 29 du Code civil sur la protection du nom.

2./3. Infostar et d'autres registres du droit privé doivent être régulièrement modernisés pour pouvoir remplir leur rôle central dans les rapports juridiques. Le Parlement planche actuellement sur un projet de loi du Conseil fédéral relatif à la modernisation des registres, dont le registre de l'état civil. Des analyses sont en cours en parallèle en vue de la refonte du système Infostar, vieux de plus de quinze ans. Le calendrier de ces travaux, phase de réalisation comprise, n'a pas encore été arrêté.

Si quelques mois suffisaient pour intégrer des caractères spéciaux dans le système existant, cette démarche manquerait toutefois d'efficacité, car Infostar est relié à une multitude d'autres registres contenant des données personnelles. Il échange des données électroniques avec le système d'information sur les documents d'identité (ISA), le registre AVS et les registres des habitants de plus de 2300 communes, ces derniers se fondant sur plus d'une quarantaine de logiciels de différentes versions et de différents fournisseurs. L'augmentation des possibilités de saisir des caractères spéciaux dans le seul registre Infostar serait source de pannes informatiques et menacerait l'échange automatique de données. Une démarche coordonnée impliquant une entente entre les autorités fédérales, cantonales et communales compétentes est indispensable en vue de l'extension des caractères utilisés. Un échange à ce sujet entre les offices chargés de la tenue des registres est prévu pour le début 2017 sous la houlette de l'Office fédéral de la statistique, en charge de l'harmonisation des registres. Le Conseil fédéral veille à ce que les travaux avancent afin qu'il soit possible, dans un futur relativement proche, de saisir des noms comportant des caractères spéciaux comme le caron croate dans le registre de l'état civil.

4. Les cantons ont la compétence d'autoriser les changements de noms et de prélever des émoluments à cette fin (art. 30 al. 1 CC). Le Conseil fédéral respecte la répartition des compétences établie et ne s'immisce nullement dans les procédures cantonales. Sur le principe, il partage néanmoins l'avis selon lequel il ne faudrait pas que les demandes de changement de nom motivées par les insuffisances typographiques de systèmes désuets soient vouées à l'échec en raison d'émoluments disproportionnés.

2.2 Création du groupe de travail Caractères spéciaux

Conformément à la réponse du Conseil fédéral retranscrite ci-dessus, un groupe de travail a été constitué début 2017. Placé sous la houlette de l'Office Fédéral de la Statistique (OFS), responsable de l'harmonisation des registres, ce groupe de travail réunit les représentantes et les représentants des principaux registres de personnes de la Confédération (registre de l'état civil Infostar, système d'information central sur la migration [SYMIC]), du système d'information sur les diplomates et les fonctionnaires internationaux (Ordipro), du système d'information sur les Suissesses et les Suisses à l'étranger (eVERA), des services dédiés aux habitants dans

les communes et les cantons, de fedpol (documents d'identité), de la Centrale de compensation (CdC; banque de données UPI) et de l'association eCH (normalisation).

Ce groupe de travail a démarré ses activités après la réunion extraordinaire du groupe de suivi sur l'harmonisation des registres, le 31 janvier 2017. Cette réunion d'information a permis d'établir un état des lieux et de présenter les principaux défis et difficultés auxquels se heurtaient la gestion et le traitement des caractères spéciaux. Les présentations faites lors de cet événement peuvent être consultées sur le lien suivant: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/registres/registre-personnes/harmonisation-registres/downloads.assetdetail.1983068.html>

De mars 2017 à octobre 2018, le groupe de travail s'est réuni quatre fois pour échanger et faire le point sur les situations des bureaux du registre, afin de permettre au DFJP d'assumer ses responsabilités et de trouver une solution à ce dossier. Il a analysé les situations des différents registres officiels de personnes et examiné les systèmes utilisés dans d'autres pays et d'autres secteurs d'activité, avant d'identifier et d'évaluer les solutions possibles. Cette étude présente une synthèse des travaux et des recherches du groupe de travail et formule une recommandation.

3 Situation actuelle

Avant d'analyser la situation des différents registres officiels de personnes, il convient de donner quelques définitions.

3.1 Définitions

3.1.1 Jeu de caractères

Un jeu de caractères correspond à la quantité de caractères nécessaires pour écrire et rédiger un texte dans une langue donnée. Un jeu de caractères comprend en général les lettres de l'alphabet correspondant à la langue en question, les chiffres (0 à 9), la ponctuation et les caractères spéciaux (ex.: monnaies et marques). L'alphabet correspondant contient des minuscules et des majuscules, et éventuellement une série de signes diacritiques², comme l'accent aigu en français ou le «Umlaut» en allemand, les ligatures, le «œ» en français ou le «ß» en allemand.

3.1.2 Codage

En fin de compte, tous les ordinateurs travaillent exclusivement avec des chiffres. Tous les caractères qui s'affichent à l'écran sont codés en chiffres binaires dans le processeur et la mémoire de l'ordinateur: chaque lettre correspond à un code unique. Cependant, ce codage peut être différent selon l'alphabet ou la génération de système.

Pour garantir les échanges (l'interopérabilité) entre les systèmes électroniques, il est nécessaire de s'accorder sur un jeu de caractères, par exemple l'ISO 8859-1, aussi appelée ISO-Latin-1. L'utilisation de cette norme garantit que tous les ordinateurs d'un même réseau interprètent correctement les caractères qu'ils reçoivent d'un autre ordinateur. Quand un ordinateur utilise une autre norme, ISO 8859-15 par exemple, il peut arriver que des caractères soient mal interprétés pendant la transmission, la combinaison «œ» en français étant parfois transformée en «½».

² Un signe diacritique est un signe que l'on ajoute à une lettre de l'alphabet pour en modifier la prononciation.

L'utilisation de normes, comme les deux que nous venons de citer, pose un autre problème: elles sont basées sur un codage à huit bits (un octet) et n'offrent dès lors pas plus de 256 combinaisons de sons et un nombre limité de caractères accentués (191 caractères en l'occurrence). Un système utilisant la norme ISO-8859-15 ne sera donc pas en mesure d'enregistrer des caractères qui ne sont pas contenus dans sa liste.

C'est la raison pour laquelle l'industrie informatique a mis au point la norme Unicode, qui utilise un codage sur 4 fois 8 bits. Il est ainsi possible de créer une liste de 128 172 caractères, qui couvre une centaine d'alphabets dans le monde. Cette norme permet même d'afficher des textes avec des écritures de droite à gauche et de gauche à droite (p. ex. l'arabe). Le nombre total de caractères pouvant être représentés dans un système informatique dépend donc de l'étendue du système de codage utilisé.

3.1.3 Transcription et translittération

Quand une administration doit enregistrer le prénom et le nom d'une personne qui présente un document officiel sur lequel ne figurent pas des caractères latins (en cyrillique, grec, arabe, indien ou chinois, p. ex.), ces caractères doivent tout d'abord être convertis dans leur correspondance latine. On parle de transcription du prénom ou du nom. Par exemple, Борис Ельцин est transcrit par Boris **eltsine** en français.

Il est également possible qu'un nom ou un prénom devant être saisi contienne un caractère latin qui ne peut être affiché dans le système de codage utilisé. Notamment la lettre «ć» (c accent aigu), couramment utilisée en Croatie et en Serbie, n'existe pas dans les 191 caractères de la norme ISO 8859-1. Quand une personne fait une démarche auprès de l'administration avec un nom contenant ce caractère, ce dernier est donc remplacé par l'équivalent le plus proche dans la norme utilisée, dans ce cas un «c» simple. On parle alors de translittération.

3.2 Situation actuelle dans les registres officiels de personnes

Il existe en Suisse deux types de registres officiels de personnes: les registres fédéraux, qui relèvent de la compétence de la Confédération, et les registres des habitants, dont la responsabilité incombe aux communes et aux cantons. Comment ces registres gèrent-ils actuellement les noms et prénoms des personnes qu'ils sont chargés d'enregistrer?

3.2.1 Procédure d'enregistrement dans le registre de l'état civil Infostar

Dans le registre de l'état civil suisse, toute personne est saisie à l'annonce de sa naissance (art. 15a al 1. OEC; RS 211.112.2). Les ressortissants étrangers dont les données ne sont pas disponibles sont saisis au plus tard lorsqu'ils sont concernés par un fait d'état civil qui doit être enregistré en Suisse. (art. 15a al. 2 OEC).

La saisie dans le registre se fait à partir des actes de l'état civil concernant la naissance, la filiation, l'état civil, etc. (acte de naissance, etc.).

Les noms sont enregistrés tels qu'ils figurent dans les actes d'état civil ou, à défaut, dans les autres pièces probantes, dans la mesure où le jeu de caractères du système le permet (art. 24 al. 1 OEC). Les données sont saisies selon le jeu de caractères ISO 8859-15 (art. 80 OEC).

Deux autres directives sont également appliquées, à savoir celle du 1^{er} janvier 2012 sur la détermination et l'orthographe des noms de ressortissants étrangers (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis->

[namen-f.pdf](#)) et la lettre d'information du 2 mars 2015 du SEM sur la zone de lecture optique (*machine readable zone*, MRZ) (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20150302-info-namen-f.pdf>).

Les noms écrits en caractères autres que latins doivent être saisis selon les règles de la transcription, s'il n'existe pas de document de légitimation étranger officiel rédigé en caractères latins ou qu'il n'est pas possible de se le procurer. Comme les caractères non latins peuvent être transcrits de différentes manières, il convient de se référer à la notice concernant le pays correspondant. Lorsque les documents de légitimation sont remis avec des transcriptions anglaise et française, on choisira la transcription anglaise.

L'enregistrement au registre de l'état civil bénéficie de la force probante accrue (art. 9 CC). L'orthographe du nom qui y figure ne peut être en principe modifiée que si elle est officiellement corrigée (art. 43 CC), juridiquement rectifiée (art. 42 CC) ou si elle donne lieu à un changement de nom administratif (art. 30, al. 1 CC).

Au niveau international, la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP, RS 291) précise que le nom doit être inscrit dans les registres de l'état civil conformément aux principes suisses sur la tenue des registres.

La première convention dans ce domaine, conclue le 27 septembre 1956, régit la délivrance de certains extraits d'actes de l'état civil destinés à l'étranger (RS 0.211.112.111). Cette convention prévoit des formulaires plurilingues pour les extraits des registres des naissances, des mariages et des décès. Les enregistrements doivent se faire en caractères d'impression latins et en chiffres arabes; ils peuvent aussi être faits dans les caractères de la langue en question qui ont été utilisés lors de l'enregistrement dans le registre de l'état civil qu'ils prennent pour référence. Cette convention a été signée et appliquée par tous les États membres de la Commission internationale de l'état civil (CIEC), ainsi que par d'autres États (dont différents États des Balkans, soit au total vingt-quatre États) (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19760205/index.html>). Cette convention a aussi eu une grande importance pratique pour les zones anglophones et l'Amérique du Sud.

3.2.2 Procédure d'enregistrement dans le registre des étrangers SYMIC et dans les autres registres du SEM

Dans le système d'information central sur la migration SYMIC, l'enregistrement d'une personne est régi par les textes suivants: directive sur la saisie et la modification des données sur les personnes dans SYMIC (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120701-weis-daten-zemis-f.pdf>), directive du 1er janvier 2012 sur la détermination et l'orthographe des noms de ressortissants étrangers (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis-namen-f.pdf>) et lettre d'information du 2 mars 2015 sur la zone de lecture optique (*machine readable zone*, MRZ) (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20150302-info-namen-f.pdf>).

Le nom officiel des ressortissants étrangers y est donc en principe repris sans aucune modification, en conformité complète avec les pièces d'identité présentées. Les données sont saisies à l'aide d'un jeu de caractères étendu de l'Europe de l'Ouest (ISO 8859-1 avec bloc Unicode latin étendu A; art. 4 de l'ordonnance SYMIC, RS 142.513), basé sur la norme 9303 Documents de voyage lisibles à la machine de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui couvre «la plupart des caractères latins utilisés» de la norme Unicode.

Les noms écrits en caractères autres que latins doivent être saisis selon les règles de la transcription, s'il n'existe pas de pièce d'identité officielle rédigée en caractères latins ou qu'il n'est pas possible de se le procurer.

Les caractères spéciaux sont affichés en s'appuyant à la fois sur les écrits émanant de SYMIC, et sur les pièces d'identité des étrangers et des demandeurs d'asile. SYMIC est compatible avec toutes les interfaces fonctionnant avec ce jeu de caractères étendu, sauf avec l'interface du registre UPI de la CdC et avec celle des registres des habitants.

À l'instar de SYMIC, le système d'information pour les documents de voyage ISR fonctionne avec ce jeu de caractères étendu. Comme le titre de voyage pour réfugiés (passeport bleu) et le passeport pour étrangers (passeport vert) font partie de la famille des passeports suisses, pour l'impression, comme pour le passeport 10, seuls sont utilisés les caractères spéciaux de la norme ISO-8859-15.

À la différence de SYMIC et de l'ISR, le système national d'information sur les visas (ORBIS) ne fonctionne actuellement qu'avec le jeu de caractères de la norme ISO 8859-15. Dans le domaine des visas, il n'y a actuellement aucun besoin d'un jeu de caractères étendu. Les noms ne sont le plus souvent saisis qu'en majuscules.

3.2.3 Procédure d'enregistrement dans les registres du DFAE

Ordipro: Système d'information du DFAE pour les personnes bénéficiant de privilèges, conformément à l'art. 2, al. 2, de la loi du 22 juin 2007 sur l'État hôte (RS 192.12), à savoir: personnel des organisations intergouvernementales, des institutions internationales, des organisations internationales quasi gouvernementales, des missions diplomatiques, des postes consulaires, des missions permanentes ou autres représentations auprès des organisations intergouvernementales, des missions spéciales, des conférences internationales, des secrétariats ou autres organes créés par un traité international, des commissions indépendantes, des tribunaux internationaux, des tribunaux arbitraux et d'autres organismes internationaux.

Le champ Nom/prénom usuel est composé de deux parties:

1. Champ Schengen
Pour l'enregistrement du nom et du ou des prénom(s) usuel(s) dans ce champ, l'utilisateur s'appuie sur la lecture optique du texte dans le passeport actuel de la personne qui fait la demande, sans caractères spéciaux (ex. Müller = MUELLER). Voir sous 4.3.2. Les indications de ce champ sont reprises sur les cartes de légitimation et sur la liste diplomatique et consulaire.
2. Champ de la loi sur l'harmonisation de registres
Pour l'enregistrement des données de ce champ, l'utilisateur s'appuie sur le champ «Nom/prénom usuel» du passeport actuel (ou de la carte d'identité dans certains cas, pour les citoyens et les citoyennes suisses p. ex.) de la personne déposant la demande. Ce champ permet d'enregistrer des caractères spéciaux selon la norme ISO 8859-15.

eVERA: Conformément à l'art. 11 de la [loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger](#) (LSEtr, RS 195.1), toute personne qui possède la nationalité suisse sans être domiciliée en Suisse doit s'annoncer à la représentation suisse compétente afin d'être inscrite au registre des Suisses de l'étranger. L'inscription audit registre conditionne l'exercice des droits et des obligations des Suisses de l'étranger et l'accès aux prestations fournies par les autorités suisses.

L'inscription au registre des Suisses de l'étranger ne peut se faire que si la personne concernée présente la preuve de sa nationalité suisse et de son identité, et qu'elle atteste, à son

arrivée en Suisse, que son départ de la dernière commune de domicile en Suisse a bien été annoncé (art. 4 al. 1 et 2 OSEtr). Les conditions préalables personnelles d'inscription sont remplies si la nationalité suisse et l'identité peuvent être prouvées de façon incontestable. L'inscription se fait sur la base du passeport suisse, de la carte d'identité suisse et du certificat individuel d'état civil ou du livret de famille. Lors de l'enregistrement d'un étranger (conjoint, enfant) l'inscription se fait à partir d'un passeport étranger et du certificat individuel d'état civil ou du livret de famille suisses.

Il n'existe actuellement aucune directive concernant la saisie des caractères spéciaux, qui se fait donc sur la base des documents suisses ou étrangers précédemment cités. eVERA utilise le jeu de caractères UTF-8, mais peut afficher et traiter tous les caractères de la norme ISO 8859-15. eVERA admet même d'autres caractères, qui ne figurent pas dans la norme ISO 8859-15 (cyrillique, arabe, géorgien, etc.).

3.2.4 Règles d'enregistrement dans la banque de données UPI

UPI est l'acronyme de Unique Person Identification. Il s'agit de la fonctionnalité du Registre central des assurés des assurances sociales fédérales qui assure l'identification administrative de personnes physiques et la gestion de l'identificateur NAVS13.

L'UPI est un système informatique global, géré par la Centrale de compensation (CdC) à Genève.

Il permet de réaliser les opérations suivantes:
générer les identificateurs NAVS13;
gérer ensuite indéfiniment ces identificateurs;
associer une ou plusieurs identités administratives connues à chaque identificateur, en les hiérarchisant;
gérer la qualité de l'information relative aux identificateurs et aux identités administratives qui y sont associées;
communiquer son contenu de façon structurée à des utilisateurs humains comme à des systèmes informatiques externes.

L'UPI est un registre miroir consolidé des personnes physiques. Ses principales sources sont:

1. Infostar
2. SYMIC (ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central de la migration, ordonnance SYMIC, RS 142.513)
3. VERA (ordonnance du 17 août 2016 sur le système d'information E-VERA, O E-VERA, RS 23522)
4. Ordipro (ordonnance du 22 mars 2019 sur le système d'information Ordipro, ordonnance Ordipro, RS 235.21)
5. les caisses de compensation AVS

Les sources de l'UPI donnent les attributs démographiques d'une personne, via [l'interface eCH-0084](#). Les règles régissant l'orthographe des noms dans cette interface s'appuient sur le Catalogue officiel des caractères (version 2014). Le jeu de caractères admis est donc celui de la norme ISO 8859-15. De plus, les seuls caractères de la norme ISO 8859-15 que l'on peut utiliser sont ceux qui peuvent apparaître dans un nom, à savoir les caractères latins, le trait d'union, le point et l'espace (un point d'interrogation par exemple ne peut pas apparaître dans un nom).

3.2.5 Registres des habitants des communes et des cantons

D'après la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR, RS 431.02) et la législation cantonale correspondante, les habitantes et les habitants pouvant justifier d'un domicile ou d'un séjour (domicile secondaire) dans une commune doivent être inscrits au registre des habitants.

Pour les Suissesses et les Suisses, l'inscription se fait sur la base des indications du registre fédéral de l'état civil (Infostar), issues de celles de l'acte d'origine (nom, nom de célibataire, prénom, autres noms, date de naissance, lieu de naissance, lieu d'origine, état civil et noms des parents). En cas de changement d'état civil (mariage, changement de nom, etc.) ou de naissance, un message émanant d'Infostar est transmis au registre des habitants de la commune de domicile, pour que les données de ce registre soient saisies ou adaptées. Toutes les données sont saisies avec le jeu de caractères de la norme ISO 8859-15.

Au moment de leur établissement, les ressortissants étrangers qui arrivent en Suisse s'adressent en général en premier lieu aux services des habitants de la commune concernée. Le plus souvent, ce sont aussi ces services qui déposent une requête officielle aux offices des migrations. Les ressortissants étrangers sont enregistrés dans le registre des habitants sur la base de leurs documents de voyage étrangers (passeport ou carte d'identité pour les États membres de l'UE). Pour cela, les caractères spéciaux sont généralement repris suivant la partie visuelle du document de voyage.

Les services des habitants prennent alors en compte la directive du 1^{er} janvier 2012 du SEM sur la détermination et l'orthographe des noms de ressortissants étrangers, l'annexe sur la transcription des caractères spéciaux (version du 1.2.2018) et les notices explicatives sur les pays. Les cantons n'interprètent cependant pas tous la directive du SEM de la même façon. Les écarts vont parfois tellement loin, que le nom est retranscrit à partir de la lecture optique du passeport, même si la directive dit autre chose.

Les services des habitants doivent néanmoins garantir que l'enregistrement officiel du nom de ces personnes soit correct dès le départ. Dès qu'elle s'est annoncée, la personne reçoit une attestation, avec laquelle elle peut procéder aux démarches nécessaires après son arrivée dans le pays (ouvrir un compte en banque, conclure un contrat avec une assurance-maladie ou une autre assurance, souscrire un abonnement téléphonique, etc.). Après l'annonce, les services des habitants envoient aussi l'identité civile des nouveaux arrivants à différentes administrations par voie électronique. Il est donc fondamental pour toutes les parties prenantes que le nom officiel soit correctement saisi en Suisse dès que la personne annonce son arrivée. Toute correction ultérieure entraîne une charge de travail supplémentaire non seulement pour les services des habitants, mais aussi pour les différents offices ayant déjà reçu l'information. La personne concernée doit quant à elle notifier le changement à la banque, à la caisse maladie ou à l'opérateur de téléphonie.

En résumé, les différents modes de saisie et les multiples jeux de caractères utilisés entraînent des problèmes d'enregistrement au niveau du registre des habitants, ce qui génère des conflits lors de l'échange des données et constitue une source d'erreur.

Pour l'Association suisse des services des habitants (ASSH), les différences d'enregistrement des noms sont diamétralement opposées à l'objectif d'harmonisation des registres fixé par la Confédération. *«Ces différences sont à l'origine d'une énorme charge administrative, créent de la confusion, entraînent des difficultés pour les services des habitants et révèlent un manque d'harmonisation sur ce point entre les différents offices fédéraux. Mais surtout, la population concernée par ce problème considère ces différences d'enregistrement de nom comme un affront, car elle estime disposer d'un droit fondamental à une orthographe uniforme du nom. Du point de vue de l'ASSH, il faut absolument viser à utiliser un jeu de caractères*

uniforme dans toutes les administrations suisses. Cela donnera aux personnes concernées la garantie que même lors d'une naturalisation ultérieure leur nom ne contiendra pas d'autres caractères spéciaux que ceux constatés lors de leur arrivée en Suisse.»

3.3 Situation des systèmes connexes

3.3.1 Police fédérale

Dans le cadre de l'établissement de pièces d'identité (cartes d'identité, passeports), la police fédérale (fedpol) s'appuie exclusivement sur les données saisies dans le système du registre de l'état civil Infostar pour saisir les noms et prénoms apparaissant sur ces documents, et utilise donc pour cela le jeu de caractères de la norme ISO 8859-15. Ces pièces d'identité contiennent aussi une zone de lecture optique (*machine readable zone*, MRZ), dans laquelle le nom et le prénom n'apparaissent qu'en majuscules, sans signe diacritique. Les caractères comme «ü, é, à» font l'objet d'une translittération et deviennent ue, e et a.

3.3.2 Office fédéral de la statistique

Les données transmises par les communes et les cantons (registres des habitants) et par la Confédération (registres officiels de personnes) dans le cadre du recensement de la population à partir des registres, s'appuient toutes sur la norme ISO-8859-15, conformément aux directives du catalogue officiel des caractères.

4 Analyse de la situation

Derrière l'apparente banalité de l'orthographe des noms de famille et des prénoms se cache en réalité une situation complexe, mêlant des aspects techniques, administratifs, linguistiques, juridiques, politiques, économiques et organisationnels, qui ne sont pas simples à appréhender et sont très fastidieux à analyser. Le groupe de travail est cependant parvenu à regrouper les éléments d'analyse ci-après.

4.1 Le problème n'est pas d'ordre technique

Comme nous l'avons mentionné précédemment (voir point 2.1), le nombre de caractères qu'un système informatique peut afficher dépend uniquement de la norme appliquée dans ce système. Comme on peut le constater sur le tableau ci-après, la norme ISO 8859-15, actuellement utilisée dans le système informatisé du registre de l'état civil Infostar et recommandée dans le catalogue officiel des caractères de l'harmonisation des registres, permet d'afficher les caractères ci-dessous:

ISO/CEI 8859-15																
	x0	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	xA	xB	xC	xD	xE	xF
0x	non utilisé															
1x																
2x	!	"	#	\$	%	&	'	()	*	+	,	-	.	/	
3x	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	:	;	<	=	>	?
4x	@	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5x	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	[\]	^	_
6x	`	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o
7x	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z	{		}	~	
8x	non utilisé															
9x																
Ax		ı	ı	£	€	¥	Š	š	©	ª	«	¬		®	–	
Bx	°	±	²	³	Ž	μ	¶	·	ž	ı	º	»	Œ	œ	Ÿ	ı
Cx	À	Á	Â	Ã	Ä	Å	Æ	Ç	È	É	Ê	Ë	Ì	Í	Î	Ï
Dx	Ð	Ñ	Ò	Ó	Ô	Õ	Ö	×	Ø	Ù	Ú	Û	Ü	Ý	Þ	ß
Ex	à	á	â	ã	ä	å	æ	ç	è	é	ê	ë	ì	í	î	ï
Fx	ð	ñ	ò	ó	ô	õ	ö	÷	ø	ù	ú	û	ü	ý	þ	ÿ

3

Cette norme ISO 8859-15 est un peu plus complète que la norme ISO 8859-1 et a été notamment nécessaire en 1998, pour l'introduction de l'euro. Le tableau ci-après résume les différences:

Différences ISO 8859-15 — ISO 8859-1

Position	0xA4	0xA6	0xA8	0xB4	0xB8	0xBC	0xBD	0xBE
8859-1	α	ı	ˆ	˘	˙	¼	½	¾
8859-15	€	Š	š	Ž	ž	Œ	œ	Ÿ

Les différences entre la norme utilisée par SYMIC (ISO 8859 Latin 1-10) et celle utilisée par Infostar (ISO 8859-15) sont présentées sur le lien suivant <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis-namen-anh2-f.pdf>

Plus le nombre de signes utilisés dans la norme est élevé, plus il est possible d'afficher les signes diacritiques des différentes langues. Comme indiqué au point 2.1, le système Unicode permet de représenter plus de 128 000 signes couvrant une centaine d'écritures.

Avec les moyens informatiques actuels, il est donc possible de produire tous les types de signes, comme Ғ, Ț ou ٢.

Mais ce type de caractère peut-il être maîtrisé aussi au guichet d'une commune ou d'une administration fédérale?

³ Source: Wikipédia

4.2 Un défi intellectuel et culturel pour les administrations

La saisie correcte et le traitement adéquat des caractères spéciaux exigent que les services responsables de la réalisation de ces opérations disposent de connaissances culturelles spécifiques. L'étendue de ces connaissances dépend du nombre de signes à prendre en compte. Même si les collaboratrices et collaborateurs sont très compétents, les pièges peuvent être nombreux, comme le montrent les chapitres suivants.

4.2.1 Un système complexe est difficile à appliquer

Plus un système est complexe, donc plus il contient de signes, plus il est difficile à appliquer dans les services administratifs. Les signes diacritiques des langues officielles de la Suisse sont bien connus, mais ce n'est pas le cas pour les signes des autres langues européennes. Qui peut dire spontanément si les caractères spéciaux «þ», «ą», «ı» ou «Œ» proviennent ou non de langues européennes?

4.2.2 Problématique de la translittération

Quand la norme utilisée ne couvre pas tous les signes diacritiques, la translittération devient nécessaire. Le signe «ç» devient par exemple un simple «c». C'est actuellement ce qui se passe avec la norme utilisée par l'office d'état civil ou avec celle utilisée par SYMIC. Les tableaux de transcription permettent la translittération de tous les caractères spéciaux dans un alphabet donné (dans le cas présent l'alphabet latin).

Si les tableaux de transcription sont bien conçus et complets, la translittération ne présente aucun problème particulier. L'interopérabilité des systèmes peut cependant être compromise. En effet, la translittération permet le passage d'un jeu de caractères plus ou moins étendu à un autre plus limité. Des signes comme «Š», «Ś» ou «Ş» deviennent «S». Mais le processus inverse n'est pas toujours possible, à moins de conserver les signes initiaux.

Un tableau de transcription est basé sur un a priori culturel. Dans l'idéal, un «Đ» sera par exemple transformé en «Dj» pour un nom serbe, mais en «D» pour un nom vietnamien. L'utilisation d'un tableau de transcription unique favorise certaines cultures par rapport à d'autres. Utiliser un tableau de transcription particulier selon l'origine du nom constituerait une solution, mais ce serait au prix d'une translittération fort complexe.

Une telle solution peut freiner l'automatisation de l'échange de données entre les systèmes. C'est actuellement le cas pour les registres des habitants, qui ont accès au système SYMIC (jeu de caractères étendu ISO 8859 Latin 1-10) et au système UPI (jeu de caractères limité ISO 8859-15).

4.2.3 Problématique de la transcription

Il y a transcription quand un nom ou un prénom qui n'est pas écrit en alphabet latin est finalement «traduit» dans cet alphabet. Par exemple Борис Ельцин en cyrillique devient Boris Yeltsin.

Cette opération entraîne plusieurs difficultés. Il peut arriver qu'il existe plusieurs transcriptions possibles pour un même mot. Peking est considéré en français comme une transcription plus proche de l'original que Pékin, mais ce dernier nom est encore très largement répandu. Par conséquent, le résultat d'une transcription peut varier au cours du temps.

Cela est cependant plus problématique pour la saisie des noms de personnes. Si M. Ельцин se présente au guichet de Zurich, il sera normalement enregistré comme M. Jeltzin; mais il deviendra Signor El'cin s'il se présente à Lugano et M. Eltsine s'il se présente à Genève. La langue dans laquelle la transcription est réalisée est déterminante pour le résultat et peut donc générer des différences importantes entre les régions linguistiques, ce qui peut entraîner des erreurs et compliquer l'échange automatisé entre les services.

4.2.4 Confusion de caractères spéciaux

Le signe «Đ» est un bon exemple de difficulté d'administration et de gestion des caractères spéciaux, donc d'intégration de systèmes complexes quand un grand nombre de services doivent assumer cette tâche. Ce signe se trouve par exemple dans le nom d'un célèbre joueur de tennis, Đoković. Mais quel signe «Đ» doit être saisi sur le clavier en fonction de la norme utilisée? Cette question n'est pas anodine, car ce signe peut, en minuscule, correspondre à un «ð» (islandais) ou à un «đ» (d barré en serbe ou vietnamien). D'après l'examen des registres officiels de personnes, la lettre islandaise «eth» est utilisée dans le nom ou le prénom de 34 personnes venant de pays scandinaves, ce qui est exact; mais elle apparaît aussi dans les noms de famille de plus de 700 personnes venant de l'ancienne Yougoslavie ou du Vietnam, ce qui est très probablement une erreur.

Un seul et même glyphe peut donc revêtir des réalités différentes. Le cas du «L'» slovaque est exemplaire à cet égard: s'agit-il d'un ou de deux signes (L + apostrophe)?

4.2.5 Conclusion

Les discussions au sein du groupe de travail ont montré que ces problèmes ne devaient pas être pris à la légère. Dans la pratique, au guichet d'une administration par exemple, un signe qui apparaît sur un document présenté par un citoyen ou une citoyenne doit en effet être lu, interprété et saisi rapidement et de manière correcte. Le risque de confusion, d'erreur et de malentendu est à l'évidence d'autant plus élevé que le jeu de caractères est plus étendu. Ces erreurs et ces confusions mettent en danger le bon fonctionnement de l'échange automatique entre les registres. Avec plus de 2200 services pour les habitants et les communes, près de 1000 offices d'état civil, plusieurs douzaines de services de migration et 650 services eVERA et Ordipro, la question mérite d'être prise au sérieux.

4.3 Situation dans d'autres domaines

Le groupe de travail a examiné les normes en vigueur dans les autres domaines.

4.3.1 Norme prévalant sur la place financière suisse

Les prestations financières suisses utilisent une norme spécifique, basée sur la norme internationale ISO 20022. Cette norme se distingue des autres en ce sens qu'elle ne contient aucun signe diacritique! Toutes les lettres accentuées ou constituant un caractère spécial font donc systématiquement l'objet d'une translittération suivant cette norme: le «é» devient donc toujours un «e», le «Ö» un «OE» ou tout simplement un «O».

4.3.2 Norme particulière prévalant pour les pièces d'identité

Les pièces d'identité contiennent une zone de lecture optique, par exemple au dos du document, en bas. Cette zone comprend des signes qui reprennent les éléments de la pièce d'identité, en se conformant aux directives de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Dans cette zone, toutes les lettres sont en majuscules; les voyelles avec un Umlaut (Ä, Ü, Ö) doivent être écrites AE, UE, OE et les caractères spéciaux font l'objet d'une translittération, conformément aux règles fixées.

4.3.3 Norme des bibliothèques suisses

Pour la classification et la documentation de ses ouvrages, le Réseau des bibliothèques de Suisse occidentale utilise un outil spécifique, appelé UniHex. Grâce à cet outil, les bibliothèques peuvent saisir avec les touches du clavier tous les caractères spéciaux basés sur l'alphabet latin.

4.4 Normes prévalant à l'étranger

Le groupe de travail a examiné la situation dans d'autres pays européens. Faute de temps et de ressources, il a cependant été obligé de limiter cette recherche.

4.4.1 Convention internationale en matière d'état civil

La Convention relative à l'indication des noms et prénoms dans les registres de l'état civil fixe des règles très précises en la matière.

Article 2: Lorsqu'un acte doit être dressé dans un registre de l'état civil par une autorité d'un État contractant et qu'est présenté à cette fin une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un autre document établissant les noms et prénoms écrits dans les mêmes caractères que ceux de la langue en laquelle l'acte doit être dressé, ces noms et prénoms seront reproduits littéralement, sans modification ni traduction.

Les signes diacritiques que comportent ces noms et prénoms seront également reproduits, même si ces signes n'existent pas dans la langue en laquelle l'acte doit être dressé.

Article 3: Lorsqu'un acte doit être dressé dans un registre de l'état civil par une autorité d'un État contractant et qu'est présenté à cette fin une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un autre document établissant les noms et prénoms écrits dans d'autres caractères que ceux de la langue en laquelle l'acte doit être dressé, ces noms et prénoms seront, sans aucune traduction, reproduits par translittération dans toute la mesure du possible.

S'il existe des normes recommandées par l'Organisation internationale de Normalisation (ISO), ces normes devront être appliquées.

En résumé, on peut dire que quand l'enregistrement du nom et du prénom se fait dans la même langue que celle des documents d'état civil présentés (établis par un autre État), cet enregistrement doit toujours et sans exception contenir tous les signes diacritiques du document en question. Si la langue est différente, il faut, quand c'est possible, procéder à une

translittération. Cette convention a été ratifiée par huit pays: l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Turquie.

4.4.2 Situation en France

En France, l'enregistrement des noms de famille et des prénoms est régi par une circulaire du ministère de la Justice (circulaire du 23 juillet 2014 relative à l'état civil, NOR: JUSC1412888C), dont les principaux extraits figurent ci-après:

« Se fondant sur ces principes, l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC) (§ 106) rappelle que seul l'alphabet romain peut être utilisé et que les seuls signes diacritiques admis sont les points, trémas, accents et cédilles tels qu'ils sont souscrits ou suscrits aux voyelles et consonnes autorisées par la langue française.

La circulaire (NOR JUSC1119808C) du 28 octobre 2011 portant règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation (premier volet de la refonte de l'IGREC) confirme cette analyse concernant le prénom (§ n° 86) 2. Si la convention n° 14 de la Commission internationale de l'état civil (CIEC) relative à l'indication des noms et prénoms dans les registres de l'état civil reconnaît les signes diacritiques étrangers, il convient de relever que celle-ci n'a pas été ratifiée par la France.

Dès lors les voyelles et consonnes accompagnées d'un signe diacritique connues de la langue française sont: à – â – ä - é - è - ê - ë - ĩ - î - ô - ö - ù - û – ü – ý - ç. Ces signes diacritiques peuvent être portés tant sur les lettres majuscules que sur les minuscules. Les ligatures «æ» (ou «Æ») et «œ» (ou «Œ»), équivalents de «a » (ou «AE») et «oe» (ou OE) sont admises par la langue française.

Tout autre signe diacritique attaché à une lettre ou ligature ne peut être retenu pour l'établissement d'un acte de l'état civil.

Ces règles ici rappelées ne font pas obstacle au principe de liberté du choix des prénoms de l'enfant par ses parents: les parents peuvent choisir les prénoms de leurs enfants, pouvant à cet égard faire usage d'une orthographe non traditionnelle, sous réserve toutefois qu'elle ne comprenne que les lettres diacritées et les ligatures de la langue française ci-dessus rappelées. Ces mêmes règles s'appliquent pour le nom de famille ainsi que toutes autres indications contenues dans les actes de l'état civil. Ainsi, par exemple, l'adresse d'un domicile à l'étranger ou le nom d'une personne même de nationalité étrangère doivent être indiqués avec les voyelles et consonnes connues de la langue française sans reproduire les éventuels signes diacritiques de la langue étrangère, non reconnues dans la langue française quand bien même ils auraient été indiqués précédemment dans un acte de l'état civil français de l'intéressé. »

4.4.3 Situation en Allemagne

Le ministère fédéral allemand de l'Intérieur a fixé des règles très précises concernant l'enregistrement des noms de famille et des prénoms: «*La gestion électronique des registres et la transmission des données de l'état civil de même que la transmission des données au sein des services en charge des étrangers (Melde- und Ausländerwesen) sont régies depuis le 1^{er} novembre 2012 par la norme allemande «Lateinische Zeichen in Unicode» des caractères latins en Unicode, dans sa version 1.1.1.*

Cette norme fixe définitivement la quantité de caractères latins de la norme Unicode sous forme de chaîne de caractères de type String. Latin.

Jusqu'au passage définitif des registres et bases de données automatisés à la norme Lateinische Zeichen in Unicode, les registres, les bases de données et les échanges électroniques contiendront des données sans signes diacritiques encore après le 1^{er} novembre 2012. Pour permettre, même à l'aide de ces jeux de données, une identification fiable des personnes dans les services d'état civil et les services en charge des étrangers, il convient d'appliquer à partir du 1^{er} novembre 2012 les directives portant sur les procédures d'identification, issues du rapport «Umstellung auf lateinische Zeichen in Unicode - Vorgaben für Identifikationsverfahren» (passage aux caractères latins en Unicode - directives pour les procédures d'identification, en allemand) du groupe de projet sur la norme du groupe de travail I de la conférence des ministres de l'Intérieur des Länder.

Il est recommandé aux destinataires de données, qui reçoivent ou traitent des données au moyen des formats d'échange XPersonenstand, XMeld ou Xausländer, mais aussi à ceux qui reçoivent des données d'autres sources en provenance des secteurs cités ci-dessus, d'appliquer eux aussi les directives du rapport mentionné ci-dessus.»

Le lien vers le dossier (en allemand) est le suivant:

https://www.xoev.de/die_standards/lateinische_zeichen_in_unicode-4813

4.4.4 La norme DIN en discussion

Le service allemand Koordinationsstelle für IT-Standards (KoSIT), en charge de la coordination des normes informatiques, travaille actuellement à l'élaboration d'une norme (norme DIN, Deutsches Institut für Normung) sur le traitement électronique des noms et l'échange de données en Europe (Zeichen in Unicode für die elektronische Verarbeitung von Namen und den Datenaustausch in Europa ou caractères Unicode pour le traitement électronique des noms et l'échange de données en Europe). L'idée est de rédiger une norme applicable par tous les pays membres de l'Union Européenne, qui ne couvre pas seulement les caractères de l'alphabet latin (obligatoires), mais aussi des caractères de l'alphabet grec et cyrillique (recommandés).

L'élaboration de cette norme est notamment motivée par les exigences pouvant résulter du projet européen EESSI (Échange électronique d'informations sur la sécurité sociale).

Si elle voyait le jour, la norme DIN correspondrait à la norme actuellement en vigueur en Allemagne, à savoir un jeu de caractères plus étendu que dans les normes actuellement utilisées en Suisse (Infostar et SYMIC).

4.4.5 Jugement de la Cour de justice de l'Union européenne

En mai 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que le fait de ne pas reprendre les signes diacritiques de l'état civil d'un État membre dans celui d'un autre État membre ne limitait pas la libre circulation et la liberté de séjourner des citoyennes et des citoyens garantie par le traité de Maastricht. Citation: *«Par conséquent, la Cour constate qu'un refus de modifier le certificat de mariage d'un citoyen de l'Union ressortissant d'un autre État membre afin que les prénoms de ce citoyen soient transcrits dans ce certificat avec des signes diacritiques tels qu'ils ont été transcrits dans les actes d'état civil délivrés par son État membre d'origine et sous une forme respectant les règles de graphie de la langue officielle nationale de ce dernier État ne constitue pas une restriction aux libertés reconnues par le traité à tout citoyen de l'Union.»* (Annexe 1)

4.5 Norme eCH

La norme eCH-0014 SAGA.ch (Normes et architectures pour les applications de cyberadministration en Suisse) d'eCH-Normes présente les directives techniques à respecter pour la réalisation d'applications de cyberadministration en Suisse. Son chapitre 6.2.1 («Jeux de caractères et encodage») recommande de manière générale d'utiliser le format Unicode UTF-8 et de reproduire les caractères spéciaux à partir de ce format. Si cela pose problème ou qu'il n'y a pas de compatibilité, il faut utiliser à la place le jeu de caractères ISO-8859-15, car celui-ci, contrairement à l'ISO-8859-1, traite correctement le caractère € et les caractères spéciaux du français. Le document relève cependant aussi que le développement de la famille de normes ISO/IEC 8859 a été interrompu et qu'elle est appelée à être remplacée par la famille UTF/ISO 10646.

Pour les normes techniques, par exemple pour le groupe Contrôle des habitants, référence est faite au catalogue officiel des caractères (voir à ce sujet le point 4.7.3 ci-dessous).

4.6 Situation juridique

4.6.1 Contraintes légales

Pour ce qui est de l'état civil, le jeu de caractères à utiliser est mentionné à l'art. 80 OEC («Les données sont saisies selon le jeu de caractères ISO 8859-15»). L'art. 24 OEC fait référence à ce jeu de données standard pour l'enregistrement et l'orthographe des noms. L'introduction d'autres signes, ou d'un autre jeu de signes, implique non seulement une adaptation technique dans le système Infostar, mais aussi une modification de l'art. 80 OEC.

Au niveau légal, la LHR ne définit, elle non plus, aucun jeu de caractères précis. On ne trouve cette précision que dans les dispositions d'exécution à ce sujet. Pour ce qui est de l'harmonisation des registres officiels de personnes, le catalogue officiel des caractères préconise le jeu de caractères défini conformément à l'art. 80 OEC comme standard pour les technologies de l'information, afin de coder les caractères en huit bits pour le traitement de texte. Là encore, l'adaptation de ces dispositions d'exécution concernant le jeu de caractères standard à utiliser ne représente pas un obstacle juridique important, dans la mesure où les conditions techniques sont remplies dans les registres officiels de personnes, afin de continuer à garantir un échange de données électronique harmonisé et fluide.

4.6.2 Gestion des anciens cas

En cas de changement de la norme, le traitement des anciens doit être réglé par une loi. En cas d'adoption d'un nouveau mode de saisie des noms, prévoyant de nouveaux caractères spéciaux, il faudra utiliser ces caractères non seulement pour les nouvelles entrées aux registres de personnes, mais aussi, le cas échéant, de façon rétroactive pour les entrées déjà existantes.

Dans le domaine de l'état civil, ce sont les anciens cas qui risquent d'être le plus problématiques. Il faut en effet vérifier sur la base de quels principes, documents ou déclarations peut se faire l'adaptation de l'orthographe d'un nom dans le registre de personnes et dans le registre de l'état civil au format papier.

Du point de vue de la législation régissant l'état civil, toute modification apportée au registre de l'état civil doit être justifiée par une déclaration ou par un document. Cela vaut aussi pour la manière d'écrire les noms. Autrement dit, pour pouvoir modifier l'orthographe d'un nom, il

faut une déclaration expresse des autorités de l'état civil (à ce jour aucune disposition législative correspondante) ou une décision correspondante d'une autorité habilitée à autoriser le changement de nom (art. 30 CC) ou encore une décision juridique sur la justification d'une entrée (art. 42 CC).

La solution la plus judicieuse serait une déclaration concernant l'orthographe à faire auprès des officiers de l'état civil. Elle aussi doit toutefois pouvoir s'appuyer sur une base légale. L'orthographe du nom peut ensuite être adaptée dans Infostar à l'aide du nouveau jeu de caractères.

Des difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit de corriger également les registres traditionnels (art. 98 CC). Une correction à la machine ne paraît guère possible, car les machines à écrire standard ne comprennent pas ces caractères spéciaux. Ceux-ci devraient donc être écrits à la main, une option qui ne va pas toujours de soi. Il convient de tenir compte de ces différents aspects lors du choix des caractères à utiliser.

La déclaration d'adaptation de l'orthographe du nom est assortie de frais, comme toutes les autres déclarations auprès des officiers de l'état civil. L'attestation elle-même est en principe gratuite, mais il reste à déterminer la portée de la déclaration ou de l'adaptation (modification des entrées habituelles au registre et de tous les autres dossiers sur lesquels le changement de nom peut éventuellement avoir une conséquence [p. ex. l'acte de naissance de l'enfant nécessite que le nom du parent soit adapté en cas de changement, etc.]). D'autres ressources peuvent être engagées, générant des frais, ce qui implique que le changement n'est pas forcément gratuit.

Tout acte d'état civil devant être de nouveau établi est soumis aux émoluments ordinaires en matière d'état civil (OEEC).

4.7 Influence sur les sous-systèmes

4.7.1 Chaîne de production des pièces d'identité et des passeports, avec leurs propres caractères

Différents logiciels sont utilisés pour demander et établir les passeports et cartes d'identité suisses. Dans tous ces systèmes, les caractères utilisés sont plausibilisés. Cela signifie que seuls les caractères mentionnés dans l'annexe de l'ordonnance du 16 février 2010 du DFJP sur les documents d'identité des ressortissants suisses (RS 143.111) sont acceptés. L'adoption d'autres caractères spéciaux à l'avenir exigerait d'adapter tous les systèmes utilisés. De plus, des polices particulières de caractères (fonts) servent d'éléments de sécurité sur les passeports et les cartes d'identité. Ces polices ont été ou seront créées spécialement pour la Suisse, pour le nouveau passeport qui doit être introduit en 2020/2021.

4.7.2 Autres registres (casier judiciaire, registre du commerce, etc.)

L'enregistrement de ressortissantes et ressortissants étrangers venant d'autres régions fait partie intrinsèque de la tenue des registres VOSTRA (casier judiciaire), des registres du commerce et des registres fonciers. Actuellement, un ajustement des données par rapport à un autre registre n'est réalisé que dans de rares cas, les personnes concernées d'origine étrangère n'ayant pas forcément d'autres relations en ou avec la Suisse. Cependant, pour ces trois registres, le NAVS13 est vérifié; en cas de changement de la norme, ces systèmes devront donc eux aussi être adaptés.

4.7.3 Catalogue des critères et systèmes des communes et des cantons

La norme préconisée pour l'application de la loi sur l'harmonisation de registres (LHR) est la norme ISO 8859-15, qui correspond à celle appliquée pour l'état civil. Un changement de norme entraînerait une adaptation du catalogue des caractères, mais surtout une adaptation de tous les systèmes utilisés par les services des habitants cantonaux et communaux, ainsi que de tous les systèmes ayant une interface avec eux.

4.8 Les défis de la formation

Comme nous l'avons vu, l'utilisation d'une norme très étendue génère beaucoup de questions.

- Comment garantir la transcription exacte des noms et prénoms qui ne sont pas écrits en alphabet latin? Et comment pouvons-nous garantir, en Suisse, que les transcriptions ont été standardisées selon la langue dans laquelle elles ont été réalisées?
- Comment éviter les confusions en lisant (L) ou pour les glyphes (Ð)?
- Comment pouvons-nous vérifier si les entrées sont correctes?

Plus la norme est étendue, plus ces questions deviennent aiguës et complexes. Il est certes envisageable de recourir à des outils techniques, mais une réponse efficace devra inclure une formation adéquate du personnel chargé de tâches dans les différents services administratifs. Or, un changement radical de système toucherait un nombre considérable d'employés. Voici les estimations du groupe de travail:

- entre 8000 et 10 000 personnes au niveau des communes (registres des populations) et des cantons;
- plus de 3000 personnes dans les services cantonaux de migration et au SEM (système SYMIC);
- environ 1000 personnes dans le réseau des offices d'état civil;
- et environ 650 personnes dans le réseau consulaire et dans les ambassades.

En cas de changement majeur de la norme applicable pour l'enregistrement des prénoms et des noms, il faudrait donc former au total entre 14 000 et 15 000 personnes, ce qui exigerait des investissements colossaux.

4.9 Autres limites

4.9.1 Aspects quantitatifs

Les analyses quantitatives menées par le service informatique du SEM ont révélé les chiffres suivants dans le système SYMIC:

- En octobre 2017, SYMIC a enregistré 12 879 057 identités (noms de famille ou prénoms), parmi lesquelles 52 926 (0,41%) contenaient un signe diacritique non compris dans la norme sur l'état civil (ISO 8859-15), mais figurant dans la norme SYMIC (latin étendu A).
- En octobre 2018, SYMIC a enregistré 13 423 528 identités (noms de famille ou prénoms), parmi lesquelles 81 859 (0,61%) contenaient un signe diacritique qui n'était pas compris dans la norme sur l'état civil (ISO 8859-15), mais figurait dans la norme SYMIC (latin étendu A).

- En l'espace d'une année, 544 471 identités ont donc été enregistrées dans SYMIC, parmi lesquelles 28 933 (5,31%) contenaient des signes diacritiques disponibles dans la norme étendue SYMIC, mais pas dans la norme limitée Infostar.

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, car ils ne concordent pas exactement à la personne près. Ils montrent cependant que le nombre de personnes potentiellement concernées par le problème des signes diacritiques ne pouvant être affichés dans la norme sur l'état civil, représente certes un faible pourcentage de la population totale, mais que ce nombre pourrait bien augmenter. Rappelons que l'interpellation Wermuth avance, en se fondant sur des estimations non détaillées des médias, que le problème des signes diacritiques au niveau de l'état civil a généré des erreurs dans la graphie du nom de 100 000 personnes. Or ce nombre n'inclut que les personnes naturalisées.

4.9.2 Nouvelle version d'Infostar 2020-2022

Le logiciel Infostar ayant déjà plus de 15 ans, il doit être mis à jour et remplacé de toute urgence. Les données qu'il contient seront alors migrées vers le système à développer. La base du système existant ne doit donc pas changer pour les autorités d'état civil des cantons et des communes, jusqu'à ce que le nouveau système Infostar NG («Infostar New Generation») soit achevé et introduit, faute de quoi il sera impossible de garantir la migration complète des données. De plus, les ressources nécessaires (spécialistes du département concerné et informaticiens) ne pourront pas effectuer les changements et la mise à jour sur deux systèmes en même temps (l'ancien et le nouveau). Cette dispersion des forces présente des risques considérables, dont pâtirait aussi la qualité des données.

Lors de la rédaction du présent rapport d'étude, le projet Infostar NG était en phase d'élaboration selon la procédure HERMES. Durant cette phase du projet, les analyses et concepts nécessaires ont été assurés et consignés dans une spécification détaillée. Une proposition visant à faire réaliser cette phase du projet a été présentée et approuvée fin 2018.

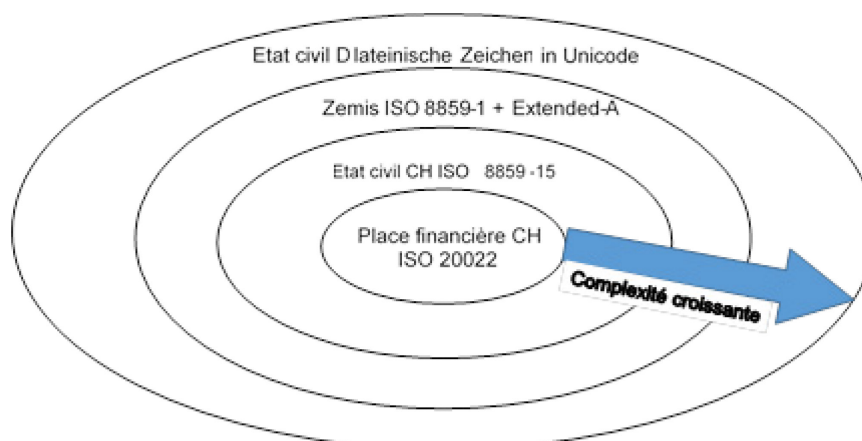
Entre mai et novembre 2017, le système Infostar existant a été mis à jour une dernière fois (projet Infostar I-12). Depuis lors, aucune fonctionnalité du système ne devait en principe être développée, que ce soit au niveau technique ou juridique. En cas d'urgence et de besoin impératif (et en dérogeant au principe ci-dessus), les problèmes techniques et adaptations urgentes concernant l'échange de données auraient pu être traités avec beaucoup de prudence pendant l'exploitation courante. Mais ces adaptations n'auraient pas modifié le fonctionnement du système, donc le contenu des données.

D'autres adaptations du logiciel (requises par d'éventuelles modifications juridiques à venir) sont repoussées jusqu'à l'introduction d'Infostar NG. Cela concerne par exemple le développement du système Infostar pour l'affichage des caractères spéciaux (telle la lettre «ć»). Cette mise à jour n'interviendra qu'avec l'arrivée d'Infostar NG.

Le gel des mises à jour logicielles est une pratique technique incontournable pour remplacer les grands systèmes informatiques existants. La Conférence des autorités de surveillance de l'état civil (CEC) soutient cette mesure et tous les registres et autorités partenaires ont été informés en temps et en heure.

4.10 Résumé de la situation

En résumé, les registres officiels de personnes en Suisse (Confédération, cantons et communes) utilisent, pour l'enregistrement des noms et des prénoms, des normes qui vont, de par leur étendue, de la plus simple (celle utilisée par la place financière suisse, qui n'affiche aucun signe diacritique) à la plus complète (celle de l'état civil allemand, basée sur les caractères latins Unicode). La norme utilisée par SYMIC (ISO 8859-1 + latin étendu A) permet d'exprimer un peu plus de caractères spéciaux que celle utilisée par l'Office de l'état civil de Suisse (ISO 8859-15) et par les registres des habitants des communes et des cantons.



La complexité d'une norme et dès lors la difficulté à la mettre en œuvre sont proportionnelles à son étendue: plus la norme est étendue, plus elle nécessite de signes pour l'affichage et plus il est donc difficile de la mettre en œuvre et de l'appliquer correctement. Le nombre de services impliqués dans son application constitue une difficulté supplémentaire.

Pour résumer, on peut dire que l'administration et le traitement des caractères spéciaux dans les registres officiels de personnes ne posent pas de problème technique, car tous les caractères de tous les alphabets peuvent de nos jours être affichés par les ordinateurs et standards informatiques actuels. La difficulté réside au niveau culturel et intellectuel: il n'est pas forcément humainement possible qu'une administration maîtrise complètement et à tout moment tous les alphabets disponibles. Il faut donc faire un choix, à savoir

- définir un alphabet de référence, tout en recherchant le juste équilibre entre le degré de complexité du système et les exigences de la population issue de la migration;
- définir comment les caractères qui ne font pas partie de cette référence doivent être transcrits ou faire l'objet d'une translittération;
- installer cette solution au niveau technique et auprès du personnel, dans tous les services qui gèrent des registres officiels de personnes (plus de 14 000 employés en Suisse et dans les consulats à l'étranger), pour assurer l'interopérabilité et l'échange automatique entre les systèmes;
- définir la migration de l'ancien vers le nouveau système.

5 Solutions envisageables

Le groupe de travail a examiné plusieurs solutions envisageables pour résoudre le problème du traitement des signes diacritiques. Nous avons divisé ces solutions en deux groupes, selon qu'elles sont basées sur la coexistence de deux systèmes de codage (système actuel mixte) ou sur un système de codage uniforme, applicable par tous les acteurs.

5.1 Système mixte, basé sur deux systèmes de codage

C'est la situation qui prévaut aujourd'hui, avec la coexistence d'une part de la norme ISO 8859-15, appliquée par l'état civil (Infostar, eVERA et Ordipro) et recommandée par le catalogue des caractères de l'harmonisation des registres, d'autre part de la norme ISO 8859-1 + latin étendu A, utilisée par SYMIC.

Comme nous l'avons vu précédemment, ce système mixte fonctionne, mais pose quelques problèmes à l'usage.

- Dans Infostar (état civil) il ne permet pas de saisir toute une série de caractères spéciaux de l'alphabet latin, car la norme utilisée ne comprend pas ces signes. Cette situation est particulièrement délicate en cas de naturalisation, lorsqu'un signe diacritique d'origine étrangère peut être enregistré dans un nom (tel le «š» ou s caron), tandis qu'un autre ne peut pas l'être (tel le «ć» ou c accent aigu). Ce manque de logique est à l'origine de l'interpellation Wermuth (voir point 2.1).
- Ce système mixte ne permet pas non plus, cette fois dans SYMIC, d'afficher les caractères des langues de certains ressortissants européens, comme le signe néerlandais «ij».
- L'application de ce système pose problème dans les registres des habitants des cantons et des communes. Quand une personne se présente pour la première fois au guichet, les collaboratrices et collaborateurs ne peuvent pas toujours savoir si elle a déjà été enregistrée dans Infostar, selon la norme de ce registre, ou si elle doit être enregistrée selon les directives du système SYMIC. Cette incertitude s'ajoute aux difficultés de transcription et de translittération et constitue une source d'erreur. Elle conduit à un manque d'harmonisation entre les registres.
- Ce système ne fait pas l'objet d'une surveillance systématique et il n'existe pas toujours de mesures d'accompagnement des services chargés de l'appliquer. Les représentantes et représentants des communes indiquent notamment être confrontés à des règles différentes, voire contradictoires, selon qu'elles viennent des autorités cantonales ou fédérales. Ils regrettent le manque d'outils d'aide à la décision quand ils doivent traiter rapidement un cas au guichet, et le fait que l'absence de règles claires les oblige à procéder à des corrections par la suite, ce qui génère un surplus de travail.
- Ce système n'est pas accepté par une partie de la population. Beaucoup de personnes dont le nom d'origine a dû faire l'objet d'une translittération avec abandon de certains signes diacritiques, ne comprennent pas pourquoi il s'avère impossible, vu les technologies disponibles aujourd'hui, d'enregistrer correctement leur nom d'origine, par exemple pour leur naturalisation. Certaines personnes qui ne sont pas directement concernées soutiennent cette analyse (voir interpellation Wermuth au point 2.1).

5.2 Solutions unifiées

Considérant les difficultés et les problèmes que pose le système mixte, le groupe de travail a cherché des solutions basées sur un modèle de référence unique, applicable par tous les registres et systèmes administratifs au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Les solutions envisageables se distinguent principalement par leur étendue, à savoir par le nombre de signes diacritiques qu'elles peuvent afficher, donc par le pourcentage de noms de famille et de prénoms qui peuvent être saisis fidèlement, sans translittération.

Chacune de ces solutions est présentée comme suit: bref descriptif, bases légales (existantes ou à créer), conséquences en termes de fonctionnement (quelles adaptations seraient nécessaires, pour quels services), conséquences techniques (adaptations nécessaires dans les systèmes informatiques), conséquences sur l'interopérabilité, impact sur l'image de l'administration, influences sur les systèmes connexes, coûts et risques.

5.2.1 Systèmes sans signes diacritiques

La place financière suisse a décidé d'adopter cette solution, qu'illustre la zone de lecture optique des pièces d'identité et des passeports. Le groupe de travail n'a pas retenu cette solution, car elle toucherait toute une partie de la population, Suissesses et Suisses aussi bien que des personnes étrangères, dont le nom et le prénom contiennent des signes diacritiques, en français, en allemand, en italien, ou dans toute autre langue.

Rappelons ici que les systèmes de messagerie électronique utilisent aussi des noms de famille et des prénoms qui ne contiennent généralement aucun signe diacritique.

5.2.2 Norme ISO 8859-15 (norme actuellement utilisée dans Infostar)

Description

Avec cette solution, tous les registres, qu'ils soient communaux, cantonaux ou fédéraux, utiliseraient la norme ISO 8859-15, actuellement en vigueur dans l'état civil. Comme nous l'avons vu au point 3.1, cette norme permet d'afficher 96 signes, essentiellement dans les langues suivantes: allemand, anglais, basque, catalan, danois, espagnol, finnois, français, italien, néerlandais, norvégien, portugais et suédois. Elle ne permet toutefois pas d'afficher plusieurs langues européennes, notamment les langues slaves.

Conséquences légales

Cette solution n'exige aucune modification législative, mais une adaptation des exigences du système SYMIC. Cette norme respecte les règles d'harmonisation des registres, actuellement énoncées dans le catalogue officiel des caractères.

Conséquences en termes de fonctionnement

La transition vers une norme servant de référence unique présente l'avantage de simplifier le travail des administrations concernées, notamment au niveau des communes, qui n'auraient plus qu'à appliquer une seule règle, et non deux comme actuellement (Infostar et SYMIC). De plus, la norme Infostar appliquée ne présente que quelques rares particularités, ce qui contribue aussi à sa convivialité.

En revanche, les services de migration (au niveau de SYMIC et des cantons) et les services des usagers devront s'adapter à une nouvelle norme, moins étendue que le système qu'ils utilisent aujourd'hui. Ils devront aussi gérer des situations problématiques, quand les documents d'identité de certaines personnes étrangères ne sont plus totalement conformes à ce qui est enregistré dans SYMIC, à savoir qu'ils devront procéder à des translittérations, ce qu'ils ne font plus aujourd'hui.

Il sera aussi nécessaire de définir les exigences régissant le passage de l'ancienne à la nouvelle norme et de transmettre des consignes claires à une population assez importante (2,1 millions de personnes étrangères jusqu'à fin 2017).

Conséquences techniques

Cette réglementation est déjà appliquée dans les systèmes en vigueur, que ce soit au niveau des cantons ou des communes (registres des habitants) ou au niveau de la Confédération (registre de l'état civil, banque de données UPI). Seul le système SYMIC devra être adapté, ce qui ne pose aucun problème technique particulier, mais génère des frais de migration.

Conséquences sur l'interopérabilité

Techniquement, le problème n'est pas compliqué à régler. Mais les administrations concernées, notamment SYMIC, les services de migration dans les cantons et le réseau des consulats auront besoin d'un peu de temps pour intégrer cette nouvelle norme. Les autres systèmes ne nécessiteront aucune adaptation.

Impact sur l'image de l'administration

La norme prise pour référence dans le système Infostar ne résout absolument pas le problème soulevé par l'interpellation Wermuth. Une partie non négligeable des personnes devant être naturalisées devront accepter que leur nom et prénom soient enregistrés après translittération si les signes diacritiques d'origine ne peuvent être affichés dans cette norme. Plus grave encore, l'adaptation du système SYMIC à cette norme intensifierait très nettement le problème, car cette translittération forcée de certains signes diacritiques s'étendrait à une grande partie de la population étrangère et ne serait plus limitée à ceux qui demandent la nationalité suisse. Les administrations risqueraient donc d'essuyer un plus grand nombre de critiques.

Autre problème pour l'image de l'administration: les documents officiels remis (autorisation de séjour, attestation, etc.) ne correspondraient plus systématiquement aux papiers d'identité officiels des étrangers.

Influences sur les systèmes connexes

Les systèmes connexes, notamment les chaînes de gestion et de production des pièces d'identité et passeports (fedpol), ne sont absolument pas touchés par ce changement.

Coûts

Le passage à la seule norme Infostar entraîne des frais d'adaptation du système SYMIC. Ces coûts ne devraient pas dépasser 100 000 francs.

Risques

La mise en œuvre de cette solution ne présente aucun risque du point de vue technique, organisationnel ou financier, mais sûrement un risque pour l'image des administrations. Elle ne résout en rien les problèmes soulevés dans l'interpellation Wermuth.

5.2.3 Sous-variante: caractères suisses uniquement

Le groupe de travail n'a pas examiné de solution prévoyant l'utilisation d'une norme encore plus restrictive, qui n'autoriserait que les signes diacritiques de l'allemand, du français, de l'italien et du romanche, à savoir les quatre langues nationales suisses. Cette solution se rapprocherait de la pratique qui a cours dans de nombreux pays (en France p. ex., voir point 4.4.2), à savoir ne saisir que des signes diacritiques existant dans les langues officielles de l'État en question.

Cette solution aurait une certaine légitimité, mais tous les systèmes informatiques devraient utiliser un jeu de caractères précis, non basé sur une norme industrielle, et dont l'implémentation reviendrait donc très cher. Il n'existe aucune norme ISO qui couvre tous les caractères compris dans les langues nationales, à l'exclusion de tous les autres caractères. De plus, cette solution générerait encore plus d'insatisfaction de la part de la population étrangère concernée.

5.2.4 Norme ISO 8859-1 + latin étendu A (norme actuelle dans SYMIC)

Description

Avec cette solution, tous les registres communaux, cantonaux et fédéraux appliqueraient la norme actuellement utilisée par le système d'information SYMIC, à savoir ISO 8859-1 + latin étendu A. Ce système combine tous les caractères contenus dans les normes et permet d'afficher tous les signes diacritiques existant dans l'alphabet latin (à quelques exceptions près).

Conséquences légales

Le passage à une nouvelle norme de référence basée sur celle utilisée dans le système SYMIC impliquerait des changements dans l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (OEC, RS 211.112.2; compétence du Conseil fédéral, voir point 3.6.1) et dans le catalogue officiel des caractères de l'harmonisation des registres (compétence de l'OFS). Il serait également nécessaire de modifier la législation sur l'état civil (compétence du Parlement) pour régir les modalités de passage de l'ancien vers le nouveau système, notamment pour indiquer les conditions dans lesquelles une personne peut demander que l'enregistrement de son nom soit corrigé conformément à la nouvelle norme.

Conséquences en termes de fonctionnement

Les offices d'état civil doivent appliquer cette nouvelle norme dans leur activité et réglementer, pendant la période de transition, la façon dont les personnes touchées par le changement passeront de l'ancien système (limité) au nouveau (étendu). Les services des habitants des communes devront appliquer le nouveau système à l'ensemble de la population suisse, alors qu'ils sont déjà chargés d'utiliser le nouveau système pour gérer les étrangers. La banque de données UPI devra elle aussi modifier certaines de ses règles et procédures, de même que l'OFS.

Pour ce qui est de la mise en œuvre, l'application générale de la norme actuellement utilisée dans SYMIC entraînera une surcharge de travail pour les offices de l'état civil, notamment pour réglementer le passage de l'ancien au nouveau système. Les conséquences de la transition devraient être un peu moins graves au niveau des guichets des communes et des cantons.

Vu le nombre élevé de signes diacritiques que contient cette norme, il serait sûrement indiqué de prévoir des supports didactiques et des outils d'aide à la décision qui soient facilement accessibles à tous les services concernés. Certains outils existent déjà aujourd'hui, mais ils devraient être complétés. Il conviendrait aussi de communiquer des consignes claires à la population, notamment aux personnes dont le nom a fait l'objet d'une translittération dans les caractères précédents.

Conséquences techniques

Le passage à ce système nécessite un profond changement technique dans les systèmes Infostar, Ordipro, eVERA et UPI, ainsi que des adaptations un peu plus légères dans les systèmes des administrations communales et cantonales, qui utilisent déjà cette norme pour enregistrer la population étrangère. SYMIC utilise déjà cette norme.

Conséquences sur l'interopérabilité

Les bases de données, les interfaces et certains processus de l'UPI et de l'OFS doivent être adaptés, de même que les systèmes connexes (voir ci-dessous). Les systèmes doivent être régulièrement synchronisés (notamment l'UPI et l'office de l'état civil), afin d'assurer un suivi approprié de la transition de l'ancien vers le nouveau système, notamment des nombreux changements de noms qui seront générés. Les clients UPI devront également adapter leur logiciel pour pouvoir appliquer la nouvelle norme.

Impact sur l'image de l'administration

Compte tenu de son champ d'application, la norme SYMIC permet de réagir de façon très efficace à la requête de l'interpellation Wermuth et de respecter les exigences des personnes dont le nom doit faire l'objet d'une translittération au moment de la naturalisation. Cela améliorerait certainement l'image de l'administration.

Influences sur les systèmes connexes

Les systèmes connexes devraient également procéder à des adaptations, notamment la chaîne de gestion et de production des pièces d'identité et des passeports chez fedpol. Comme expliqué au point 3.7.1, l'ensemble de la chaîne de production devrait être adapté, y compris la police de caractères dédiée à ces pièces d'identité.

Coûts

Le passage à l'unique norme SYMIC entraîne des coûts plus élevés que les solutions précédentes: pour l'adaptation des systèmes Infostar et UPI et l'introduction au niveau des offices d'état civil, mais surtout pour l'adaptation de l'ensemble de la chaîne de production des pièces d'identité et passeports. Le groupe de travail n'a pas chiffré ces coûts, mais ils sont estimés à plusieurs centaines de milliers de francs rien que pour fedpol.

Risques

La mise en œuvre de cette variante ne présente aucun risque technique ni organisationnel particulier. L'adaptation de l'état civil et du réseau correspondant, ainsi que des systèmes associés, notamment fedpol, nécessite cependant des moyens financiers considérables. Du point de vue du fonctionnement, cette solution présente un risque d'erreurs lors de l'enregistrement si l'application ne bénéficie pas du soutien nécessaire ou si le matériel didactique s'avère insuffisant. Enfin, le passage de l'ancien au nouveau système peut présenter des difficultés, notamment pour les personnes qui souhaitent modifier leur nom.

5.2.5 Norme complète: caractères latins Unicode

Description

Avec cette solution, tous les registres communaux, cantonaux et fédéraux appliqueraient une norme officiellement recommandée en Allemagne pour l'enregistrement et le suivi administratif des personnes, qu'elles soient allemandes ou étrangères. Il s'agit des caractères latins affichés dans la norme Unicode (version 1.1.1, appelée ci-après norme latine Unicode). Cette norme permet d'afficher tous les signes diacritiques existants, sans aucune exception, en écriture latine.⁴

Conséquences légales

Le passage à la norme latine Unicode exige de modifier l'ordonnance sur l'état civil, l'ordonnance SYMIC, l'ordonnance Ordipro et l'ordonnance E-VERA (compétence du Conseil fédéral), ainsi que le catalogue officiel des caractères pour l'harmonisation des registres (compétence de l'OFS). Il serait également nécessaire de modifier la législation sur l'état civil (compétence du Parlement) pour réglementer les modalités de passage de l'ancien vers le nouveau système, notamment pour indiquer les conditions dans lesquelles une personne peut demander que l'enregistrement de son nom soit corrigé conformément à la nouvelle norme.

Conséquences sur le fonctionnement

Tous les offices en charge de la gestion et du traitement des registres de personnes au niveau des communes, des cantons et de la Confédération devraient appliquer cette nouvelle norme dans leur activité et régir, pendant la transition, la façon dont les personnes concernées par ce changement peuvent passer de l'ancien système (limité) au nouveau (étendu). Cette phase de transition et l'intégration dans la norme étendue s'accompagneront certainement d'un surcroît de travail. Les conséquences du changement seraient énormes aux guichets des communes et des cantons, mais aussi dans les services de migration et au sein du réseau des consulats. Il faudrait en outre donner des directives claires à l'ensemble de la population, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, et les modalités de changement des noms doivent être expliquées.

Cette norme contenant le plus grand nombre de signes diacritiques, il serait indispensable de rédiger des supports didactiques et des outils d'aide à la décision qui soient facilement accessibles à tous les services concernés. Ces outils n'existent pas encore aujourd'hui sous cette

⁴ Description complète de la norme en allemand sur <https://www.personenstandsrecht.de/Webs/PERS/DE/informationen/zeichensatz/zeichensatz-node.html>

forme; il faudrait donc tout d'abord les créer, puis les diffuser largement. Mais il semble d'ores et déjà impossible qu'une personne en charge de la saisie des noms et des prénoms maîtrise toutes les subtilités associées à la diversité des glyphes latins Unicode. Dans des cas hors du commun, il serait même nécessaire de faire appel à des linguistes. Le taux d'erreurs en lien avec la mauvaise interprétation d'un glyphe sera forcément important pour les glyphes rares et ambigus (il n'est pas facile de distinguer un ã d'un ä ou un ş d'un ș).

Conséquences techniques

La transition vers ce système exige un changement profond dans tous les systèmes informatiques des registres de personnes, à tous les niveaux, ainsi que dans les systèmes connexes. La difficulté n'est pas d'ordre technique, mais réside dans le fait que cette mutation doit respecter certaines contraintes et certains délais pour ne pas paralyser ni interrompre les processus de travail.

Conséquences sur l'interopérabilité

Le passage à la norme latine Unicode exige que tous les processus d'échange et de validation automatiques entre les systèmes soient vérifiés, adaptés, puis testés et synchronisés dans les règles. Ce travail ne doit pas être négligé, car l'automatisation des échanges entre les différents registres est très répandue à tous les niveaux administratifs.

Impact sur l'image de l'administration

Étant donné son champ d'application, la norme latine Unicode permet de réagir de la façon la plus efficace possible à la réflexion exprimée dans l'interpellation Wermuth et de tenir compte des critiques des personnes dont le nom doit faire l'objet d'une translittération au moment de la naturalisation. Son application améliorerait sans aucun doute l'image de l'administration et ferait de la Suisse un pays pionnier en Europe.

Influences sur les systèmes connexes

Les systèmes connexes devraient également procéder à des adaptations. Les premiers concernés sont certainement ceux de la chaîne de gestion et de production des pièces d'identité et des passeports à fedpol. Comme expliqué au point 3.7.1, il faudrait adapter toute la chaîne de production, y compris la police de caractères dédiée à ces pièces d'identité.

Coûts

Le passage à la norme latine Unicode est la solution qui engendrerait les coûts les plus élevés, tant pour adapter tous les systèmes de registres de personnes au niveau des communes, des cantons et de la Confédération, que pour mettre en conformité la chaîne de production des documents d'identité et des passeports. Le groupe de travail évalue ces frais à plusieurs millions de francs, sans compter les frais d'implémentation et d'exploitation, qui seraient considérables, car il serait nécessaire d'assurer formation et soutien au personnel de tous les services.

Risques

C'est la mise en œuvre de cette variante qui recèle le plus de risques, qu'ils soient d'ordre financier ou technique (tous les systèmes, sans exception, doivent être adaptés), d'ordre fonctionnel (tous les services doivent changer leurs pratiques), d'ordre organisationnel (beaucoup de procédures doivent être redéfinies, tout comme les échanges entre les registres) ou d'ordre qualitatif (risque d'erreur). De plus, la transition entre l'ancien et le nouveau système serait très complexe; la population susceptible d'être concernée par un changement de nom serait la plus nombreuse, ce qui augmente le risque de requêtes.

5.3 Résumé

Le tableau ci-après présente une synthèse des quatre solutions retenues par le groupe de travail. Nous rappelons que ce dernier a écarté les solutions sans signes diacritiques (système de la place financière suisse) et celles qui ne comprennent que les signes diacritiques des quatre langues nationales.

	Solution mixte (système actuel)	Solution uniforme basée sur norme Infostar	Solution uniforme basée sur norme SYMIC	Solution uniforme basée sur norme Unicode
Uniformité				
- légales	Aucune	Mineures (prescriptions)	Majeures (loi + ordonnances)	Maximales (loi + ordonnances)
- métier	- Clarifications des prescriptions - Moyens d'aide	- Adaptations à faire dans les processus et règles SYMIC, Ordipro et eVERA. - Communication à la population étrangère.	- Adaptations à faire dans les processus et règles Infostar, état civil, RdH cantons et communes, systèmes connexes. - Communication à toute la population, suisse et étrangère. - Règlement des cas anciens. - Moyens didactiques.	- Adaptations à faire pour tous les processus et règles des services Confédération, cantons et communes, des consulats ainsi que pour les systèmes connexes. - Communication à toute la population, suisse et étrangère. - Règlement des cas anciens. - Moyens didactiques et formation du personnel aux niveau communes, cantons et Confédération
- techniques	Aucune adaptation	Mise à niveau des systèmes SYMIC, Ordipro et eVERA	Mise à niveau des systèmes Infostar, état civil, UPI, RdH cantons et communes, systèmes connexes.	Mise à niveau de tous les systèmes et échanges, communes, cantons, Confédération et consulats, ainsi que dans les systèmes connexes
- sur l'interopérabilité	Aucune adaptation	Adaptations légères, synchronisations.	- Adaptations de processus UPI et OFS. - Synchronisations nécessaires.	- Adaptations de processus dans tous les systèmes. - Synchronisations et tests nécessaires dans tous les processus d'échange.
Image	Statu quo, problème non résolu.	Dégradation probable, car problème non résolu et même aggravé quantitativement.	Problème résolu, gain d'image.	Problème résolu, gain d'image.
Systèmes connexes	Aucune conséquence	Aucune conséquence	Changement obligatoire	Changement obligatoire
Coûts	Légers, avec budget courant	Crédits nécessaires (moyenne importance)	Crédits nécessaires (élevés)	Crédits nécessaires (très élevés)
Risques	Seulement image	Seulement image	Complexité, coûts	Complexité et coûts maximaux

6 Évaluation des variantes

6.1 Estimations des coûts

Le tableau ci-après présente les estimations grossières des coûts pour tous les services concernés, variante par variante.

	Kostenschätzung (CHF)	Aktuelles System	Einheitliche Lösung basierend auf RHG	Einheitliche Lösung basierend auf ZEMIS	Einheitliche Lösung basierend auf Unicode
BJ	Anpassungen technisch:	Infostar : Basis RHG	-	240'000	240'000
	Personell:		-	150 PT	150 PT
SEM	Anpassungen technisch	ZEMIS : Basis ZEMIS	100'000	-	50'000
	Personell		50 PT	-	50 PT
	Anpassungen technisch	ORBIS : Basis RHG	-	100'000	100'000
	Personell		-	50 PT	50 PT
	Anpassungen technisch	ISR : Basis RHG	-	100'000	100'000
	Personell		-	50 PT	50 PT
fedpol	Anpassungen technisch	Basis RHG	-	60'000	60'000
	Personell		-	25 PT	25 PT
EDA	Anpassungen technisch	Ordipro : Basis RHG	-	720'000	720'000
	Personell		-	-	-
	Anpassungen technisch	Vera	-	150'000	150'000
	Personell		-	-	-
ZAS	Anpassungen technisch	Basis RHG	-	1'440'000	2'640'000
	Personell		-	200 PT	600 PT
BFS	Anpassungen technisch	Basis RHG	-	20'000	20'000
	Personell		-	160 PT	160 PT
		Total	100'000	CHF 2'830'000	CHF 4'080'000
			50 PT	625 PT	1085 PT

En complément, il convient de prendre en compte les points indiqués ici pour les systèmes suivants:

OFJ Infostar

La mise en œuvre dans le cadre du projet de refonte Infostar NG engendre des coûts négligeables, car il faut de toute façon limiter le jeu de caractères et installer un clavier virtuel. Dans la solution non présentée dans ce document, à savoir une mise en œuvre à partir de 2023 avec Infostar NG, des travaux devront être entrepris au niveau légal au sein de l'OFEC, dans la mesure où l'on ne prévoit pas d'appliquer l'actuelle solution Infostar (LHR).

Le cycle de vie d'Infostar est planifié de façon à ce qu'une adaptation du système soit envisageable avec la mise en œuvre d'Infostar NG.

DFAE Ordipro

Les coûts que ces deux solutions généreraient pour Ordipro se répartiraient comme suit:

Fournisseur (ELCA)	434 500 CHF
TI DFAE	130 350 CHF
Service spécialisé Ordipro	152 075 CHF

Le DFAE n'a pas prévu de ressources pour ce changement dans l'appel d'offres OMC 14107 (ORDIPRO). Si une concrétisation devait être décidée, il faudrait ensuite examiner avec l'OFCL s'il convient de relever le plafond des coûts (plus de 600 000 CHF env.) pour l'appel d'offres OMC 14107 ou s'il faut lancer un nouvel appel d'offres. Quoi qu'il en soit, une base d'acquisition fait défaut.

En termes de délais, il faudrait savoir au plus tard à mi-2021 si c'est cette solution qui sera concrétisée. Un appel d'offres OMC peut en effet durer jusqu'à un an et la concrétisation doit démarrer au plus tard début 2023.

CdC

Suite à l'étude d'impact des trois solutions de jeux de caractères et des coûts générés par chacune, la Centrale de compensation (CdC) recommande de privilégier la démarche suivante:

Le jeu de caractères Latin 9, actuellement utilisé par le registre UPI, ne génère pas de coûts.

Si le groupe de travail ne pouvait pas retenir cette solution et devait choisir entre la solution SYMIC et la solution d'harmonisation sur la base de la norme Unicode, la Centrale de compensation (CdC) recommanderait sans hésiter la solution utilisée par le registre SYMIC (jeu de caractères ISO 8859-1 + latin étendu A).

Pour la CdC, les conséquences financières et organisationnelles de la solution SYMIC sont nettement moins importantes, alors qu'elle résout le problème posé pour la majorité des noms de famille et des prénoms contenant des caractères spéciaux. Par ailleurs, compte tenu de sa grande variété de caractères et les risques d'erreurs qu'elle engendre, la solution basée sur la norme Unicode est plus longue à mettre en place d'un point et compliquée à gérer.

De plus, pour ce qui est d'orthographier les noms de famille et les prénoms, cette solution n'apporte pas un gros avantage par rapport à la norme ISO 8859-1 + latin étendu A, dans la mesure où les populations qui en profiteraient sont minoritaires au sein des personnes immigrées. Les coûts supplémentaires et les risques engendrés seraient dès lors clairement disproportionnés par rapport aux avantages escomptés. Enfin, cette solution ne permet pas de satisfaire toutes les exigences, comme la nécessité d'une translittération ou d'une transcription des noms de famille et des prénoms qui ne sont pas écrits en alphabet latin (tels les noms des ressortissants grecs, bulgares serbes ou russes, susceptibles de représenter un groupe plus important que les pays hors Europe).

La CdC prévoit un programme *Rehosting*, qui aurait pour conséquence un gel (partiel, probablement jusqu'à fin 2020) d'UPI. Selon la variante (Latin 1-10 ou UTF-8) et le scénario envisagés (avec ou sans appel d'offres OMC), le projet de caractères spéciaux devrait durer entre 30 et 48 mois à la CdC, à partir du moment où la solution est choisie. Comme l'introduction de nouveaux caractères spéciaux n'est pas rétrocompatible, la CdC profiterait de ce projet pour procéder à d'autres changements non rétrocompatibles dans UPI (inclure la caractéristique genre «indéterminé», p. e., même si cette option ne doit pas être utilisée dans l'immédiat).

fedpol

Pour les composantes émanant du CSI-DFJP, les adaptations seront sûrement réalisables dans le cadre des mises à jour, pourvu qu'un délai suffisant soit prévu. Chez les prestataires privés, les adaptations entraîneront certainement des coûts importants. On peut supposer qu'il s'agira de 2 à 3 composantes, qui coûteront entre 20 000 et 30 000 francs à fedpol.

SEM

Pour remplacer ORBIS et l'ISR, le SEM envisage les deux projets ci-après:

21452 Remplacement ORBIS Période 1.1.2021 – 31.12.2025

23465 ISR vers SYMIC Période 1.7.2019 – 31.12.2021

Les premiers efforts ont donc été entrepris pour remplacer les applications existantes. L'ISR doit migrer vers SYMIC, tandis qu'un nouveau système remplacera ORBIS. Au vu de la situation actuelle sur les plans des projets et des ressources, il n'est pas sûr que ces deux projets puissent être réalisés d'ici à 2025. On estime qu'étendre au préalable le tableau des caractères des deux applications n'entraînerait que de modestes dépenses. Ces deux applications fonctionnent déjà sur la base d'un codage UTF-8. En cas de besoin, si le Conseil fédéral prenait la décision correspondante, le SEM pourrait mettre l'extension en œuvre avec des «ressources raisonnables, sans arrêter l'exploitation.»

OFS

L'évaluation de l'OFS est basée sur l'hypothèse selon laquelle les adaptations seront exécutées par des développeurs internes du service de validation de la section SR. Si ces adaptations devaient avoir lieu après la modernisation de ce service, elles seront réalisées par un fournisseur externe. Une estimation partant de l'hypothèse que le travail sera réalisé par l'OFIT arrive à 22 400 francs pour le même nombre d'heures. Il faut aussi souligner que ces évaluations ne concernent que les données des registres de personnes pris en compte ici. Les données réutilisées dans le cadre de la production statistique et passant par des systèmes périphériques ne sont pas prises en compte et ces interdépendances génèrent d'autres coûts qu'il reste encore à évaluer.

6.2 Critères d'évaluation

Les critères d'évaluation utilisés sont les suivants, avec un nombre de points allant généralement de zéro (niveau le plus faible) à 5 (niveau le plus élevé).

Uniformité de la norme	oui (+1) / non (0).
Utilisation	de très facile (+ 5) à très difficile (0)
Bases légales	d'existantes (+5) à modification nécessaire de la loi (0)
Adaptations techniques	de non nécessaires (+5) à très élevées (0)
Image	de nette amélioration (+5) à forte dégradation (0)
Problème	entièrement résolu (+5) à pas résolu du tout (0)
Charges de personnel	de marginales (+5) à très élevées (0)
Coûts	de marginaux (+5) à très élevés (0)
Risques	de négligeables (+5) à très élevés (0)
Durabilité	de non durable (0) à durable (+5)

6.3 Analyse et évaluation des différentes solutions

Les résultats basés sur ces critères, appliqués aux quatre solutions, sont présentés ci-après.

	Solution mixte (système actuel)	Solution uniforme basée sur norme Infostar	Solution uniforme basée sur norme SYMIC	Solution uniforme basée sur norme Unicode
Evaluations				
Uniformité	0	1	1	1
Utilisation	1	5	4	2
Bases légales	5	4	0	0
Adaptations techniques	5	4	2	1
Image	0	0	5	5
Problème résolu	0	0	5	5
Charges de personnel	3	4	3	0
Coûts	5	4	1	0
Risques	5	4	3	1
Durabilité	1	2	4	5
TOTAL	25	28	28	20

Bien qu'il faille se rappeler que ces résultats ont une part subjective, les conclusions ci-après n'en sont pas moins dignes d'intérêt:

- Le système actuel fonctionne encore relativement bien, ce qui n'a rien d'étonnant, puisqu'il n'exige pas de modification, ni légale ni technique (pas de valeur d'évaluation extrême), et qu'il ne génère ni coûts ni risques particuliers. Ce système ne résout cependant pas la question soulevée par l'interpellation Wermuth, ce qui entraîne un problème d'image pour l'administration; dans la pratique, il génère en permanence des difficultés, notamment aux guichets des communes et des cantons, et ne peut certainement pas constituer une solution durable.

- Parmi les trois autres solutions examinées par le groupe de travail, il est intéressant de constater que celles qui consisteraient à reprendre les normes de référence utilisées actuellement dans Infostar (ISO 8859-15) et dans SYMIC (ISO 8859-1 + latin étendu A) obtiendraient la meilleure note, avec le même nombre de points.

- Les atouts de la norme Infostar sont les suivants: elle est très facile à utiliser (elle est déjà actuellement en place, notamment aux guichets des cantons et des communes); elle n'exige pas de modification, ni au niveau juridique (seulement pour les directives de certains offices), ni aux niveaux organisationnel et technique (il ne serait notamment pas nécessaire de modifier la procédure d'établissement des passeports). Ses points faibles sont les suivants: elle ne résout pas le problème de l'interpellation Wermuth et peut donc générer des critiques au sein de la population. Sa durabilité n'est par ailleurs pas garantie, notamment si l'Union européenne en venait par exemple à changer ses recommandations et ses pratiques.

- La solution basée sur la norme SYMIC est très intéressante du point de vue de l'image de l'administration. Elle résout complètement le problème soulevé par l'interpellation Wermuth et semble être durable, notamment si le codage Unicode est exigé partout. Sa mise en place est plus compliquée, mais elle est déjà utilisée aux guichets des communes et des cantons. Le fait que le jeu de caractères soit plus étendu entraîne des difficultés de compréhension et d'interprétation au moment de la saisie; le risque d'erreur et de confusion est plus important, ce qui peut diminuer la qualité des registres et freiner l'automatisation des échanges. Elle exige une modification du droit civil (réglementation des anciens cas, à savoir ceux des personnes souhaitant modifier l'orthographe de leur nom après la ratification de la réforme) et de l'ordonnance sur l'état civil (nouvelle norme); elle implique des modifications techniques profondes pour les systèmes Infostar et UPI, notamment pour la gestion et la création des pièces d'identité à fedpol. Ses coûts, estimés à plusieurs millions de francs, sont également très élevés.

- Enfin, la solution Unicode obtient le moins grand nombre de points, ce qui n'est pas étonnant, puisque cette solution entraîne le plus d'adaptations, que ce soit d'ordre technique ou juridique, ce qui implique forcément des coûts et des risques plus élevés. Mais elle résout bien le problème (même pour les caractères latins des langues extra-européennes, comme le vietnamien); elle donnerait une bonne image de l'administration et serait certainement la solution la plus durable. L'utilisation d'Unicode créerait cependant des problèmes que les administrations n'ont pas actuellement, en particulier la lisibilité des noms qui ne sont pas basés sur le système latin. Les caractères spéciaux ne peuvent plus être interprétés, sauf si l'administrateur maîtrise la langue en question. Cette dépendance représente un risque trop grand au niveau de l'administration, car elle remettrait en question la qualité des données des registres. La complexité et les coûts de la mise en œuvre en font une solution peu intéressante et risquée.

Jeu de caractères	Nombre de caractères
Place financière suisse	29
État civil suisse	121
SEM	242
Latin Unicode	1353

De plus, comparée à la solution basée sur la norme SYMIC, la solution Unicode ne présente qu'un avantage minime quant à l'orthographe correcte des noms de famille et des prénoms, dans la mesure où les groupes de population qui en profiteraient sont très minoritaires parmi la population issue de la migration. Les coûts et les risques supplémentaires engendrés par cette solution sont disproportionnés par rapport aux avantages escomptés. Enfin, il n'est pas possible de satisfaire tout le monde au point de garantir une translittération ou une transcription des noms de famille et des prénoms qui ne sont pas écrits en alphabet latin (tels les noms des immigrants grecs, bulgares serbes ou russes, susceptibles de représenter un groupe plus important que les pays hors Europe).

7 Recommandations du groupe de travail

Ayant achevé son examen des diverses solutions, le groupe de travail recommande à l'unanimité l'application d'une norme uniforme pour la gestion des registres officiels de personnes en Suisse. Le système mixte actuel ne cesse de causer des problèmes, notamment aux guichets des communes, et entraîne régulièrement des erreurs qui empêchent le bon fonctionnement des échanges automatiques entre registres.

Le groupe de travail a hésité à reprendre la solution actuellement appliquée dans Infostar et recommandée dans le catalogue officiel des caractères. La mise en œuvre de cette norme dans tous les registres ne présente certes aucune difficulté particulière, car elle est déjà largement répandue; elle n'exige pas non plus d'adaptation des bases légales, mais seulement une adaptation des exigences de certains offices; elle n'implique que de faibles coûts et sa mise en pratique ne sollicite pas outre mesure les services concernés. Elle ne passe pas non plus par un changement des systèmes connexes, y compris la chaîne de production des pièces d'identité à fedpol.

Malgré tous ces aspects positifs, la majorité du groupe de travail pense que cette solution n'est pas défendable face aux exigences formulées dans l'interpellation Wermuth et ne sera pas comprise par la population ni par les médias, qui se demanderont pourquoi les autorités ne cherchent nullement à améliorer la situation alors que des solutions techniques existent. De plus, cette norme n'est pas durable; la famille de normes ISO 8859 n'est plus développée et l'avenir appartient sans aucun doute aux systèmes basés sur l'utilisation du codage Unicode.

La majorité du groupe recommande l'application de la norme ISO 8859-1 + latin étendu A, actuellement en vigueur dans le système SYMIC.

Cette norme serait techniquement applicable, représenterait une solution uniforme et prendrait également en compte la composante émotionnelle du problème.

Elle exige certes de modifier la base légale (il sera nécessaire de définir les conditions auxquelles les personnes désireuses de modifier l'orthographe de leur nom après la mise en œuvre de la nouvelle norme peuvent le faire de manière simple) et engendre d'importantes adaptations techniques, notamment dans le système Infostar et dans la chaîne de production des pièces d'identité à fedpol.

Divers arguments de poids plaident toutefois en faveur de la transition vers une norme plus étendue:

- Cette norme permet de répondre à toutes les questions soulevées dans l'interpellation Wermuth et améliore l'image de l'administration.
- Elle est déjà implémentée dans les systèmes communaux et cantonaux, et garantit surtout une solution durable, notamment si la norme est codée conformément au système Unicode (ce qui est déjà le cas).
- Les adaptations nécessaires peuvent être intégrées directement dans Infostar NG.
- Le jeu de caractères couvre une plus grande partie de la population concernée que les autres solutions.
- Les caractères spéciaux sont absolument tous basés sur le système LATIN et peuvent donc être plus facilement interprétés par les habitantes et habitants de Suisse, car ils sont plus proches du système auquel ils sont habitués.

8 Autre usage de cette étude

Au terme de sa réflexion, le groupe de travail transmet cette étude au Département fédéral de justice et de police. L'Office fédéral de la justice peut le cas échéant s'en servir pour élaborer une solution.

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUÉ DE PRESSE N° 45/11

Luxembourg, le 12 mai 2011

Arrêt dans l'affaire C-391/09

Malgožata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn v
Vilniaus miesto savivaldybės administracija e.a.

La Cour se prononce sur la transcription, dans les actes d'état civil d'un État membre, des prénoms et des noms de famille de citoyens de l'Union

Le droit de l'Union ne s'oppose pas au refus de modifier les noms de famille et les prénoms figurant sur les actes d'état civil à condition qu'un tel refus ne soit pas de nature à engendrer pour les intéressés de sérieux inconvénients

M^{me} Malgožata Runevič-Vardyn, née en 1977 à Vilnius, est une ressortissante lituanienne qui appartient à la minorité polonaise de Lituanie. Elle déclare que ses parents lui ont donné le prénom polonais «Małgorzata» et le nom de famille de son père «Runiewicz». Selon elle, son certificat de naissance de 1977 fut rédigé en caractères cyrilliques et ce n'est que celui délivré en 2003 qui indiquait que le prénom et le nom de famille étaient enregistrés sous leur forme lituanienne, à savoir «Malgožata Runevič». Le même prénom et le même nom de famille figurent aussi sur son passeport lituanien qui lui a été délivré en 2002.

En 2007, après avoir résidé et travaillé en Pologne durant un certain temps, elle a épousé, à Vilnius, un ressortissant polonais, M. Łukasz Paweł Wardyn. Sur le certificat de mariage, émanant du service de l'état civil de Vilnius, «Łukasz Paweł Wardyn» est transcrit sous la forme «Lukasz Pawel Wardyn» – les règles de graphie lituanienes ont été utilisées sans modification diacritique. Le nom de l'épouse figure sous la forme «Malgožata Runevič-Vardyn», seuls les caractères lituaniens, qui ignorent la lettre «W», ont été utilisés, y compris pour l'adjonction du nom de famille de son conjoint à son propre nom. Les époux résident actuellement, avec leur fils, en Belgique.

En 2007, Mme Malgožata Runevič-Vardyn a présenté au service de l'état civil de Vilnius une demande tendant à ce que son prénom et son nom de famille, tels qu'ils figurent sur son certificat de naissance, soient modifiés en «Małgorzata Runiewicz» et à ce que son prénom et son nom de famille, tels qu'ils figurent sur son certificat de mariage, soient modifiés en «Małgorzata Runiewicz-Wardyn». Cette demande ayant été refusée, les époux ont formé un recours devant le Vilniaus miesto 1 apylinkės teismas (Premier tribunal du district de la ville de Vilnius, Lituanie). Cette juridiction demande à la Cour de justice si le droit de l'Union s'oppose à une réglementation d'un État membre imposant la transcription des noms et des prénoms des personnes physiques dans les actes d'état civil de cet État sous une forme respectant les règles de graphie propres à la langue officielle nationale.

La Cour souligne tout d'abord que la directive 2000/43/CE¹ relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ne s'applique pas à la situation des époux Wardyn car son champ d'application

n'englobe pas une réglementation nationale relative à la transcription des noms de famille et des prénoms dans les actes d'état civil. À cet égard s'il est vrai que la directive fait référence, de manière générale, à l'accès et à la fourniture des biens et services à la disposition du public, il ne saurait être considéré qu'une telle réglementation nationale relève de la notion de « service » au sens de la directive.

Ensuite, s'agissant des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union, la Cour rappelle que si, en l'état actuel du droit de l'Union, les règles régissant la transcription dans les actes d'état civil du nom de famille et du prénom d'une personne relèvent de la compétence des États membres, ces derniers doivent, néanmoins, dans l'exercice de cette compétence, respecter le droit de l'Union et, en particulier, les dispositions du traité relatives à la liberté reconnue à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres.

¹ Directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180, p. 22).

La Cour observe que le prénom et le nom de famille d'une personne sont un élément constitutif de son identité et de sa vie privée, dont la protection est consacrée par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Cour se prononce sur la demande de Mme Malgožata Runevič-Vardyn de modifier son prénom et son nom de jeune fille dans les certificats de naissance et de mariage lituaniens. Ainsi, lorsqu'un citoyen de l'Union se déplace dans un autre État membre et se marie par la suite avec un ressortissant de cet autre État, le fait que ses noms de famille et prénom, tels que portés préalablement à son mariage ne peuvent être modifiés et transcrits dans les actes d'état civil de son État membre d'origine que dans les caractères de la langue de cet État ne saurait constituer un traitement moins favorable que celui dont il bénéficie avant d'avoir fait usage de la libre circulation des personnes. Partant, **l'absence d'un tel droit n'est pas susceptible de dissuader le citoyen de l'Union d'exercer les droits de circulation** reconnus par le traité et, dans cette mesure, **ne constitue pas une restriction.**

En ce qui concerne la demande des époux de modifier l'adjonction, dans le certificat de mariage lituanien, du nom de famille de M. Wardyn au nom de jeune fille de son épouse (à savoir Wardyn au lieu de Vardyn), la Cour n'exclut pas qu'un refus d'une telle modification puisse engendrer des inconvénients pour les intéressés. Toutefois, **un tel refus ne peut constituer une restriction aux libertés reconnues par le traité que s'il est de nature à engendrer pour les intéressés de « sérieux inconvénients » d'ordre administratif, professionnel et privé.** Il appartient à la juridiction nationale de déterminer si le refus de modifier le nom de famille commun aux époux est de nature à engendrer pour les intéressés de tels inconvénients. Si tel est le cas, il s'agit d'une restriction aux libertés reconnues par le traité à tout citoyen de l'Union. **Il appartient également à la juridiction nationale de déterminer, dans ces circonstances, si un tel refus respecte un juste équilibre entre les intérêts en présence,** à savoir, d'une part, le droit des époux au respect de leur vie privée et familiale ainsi que, d'autre part, la protection légitime par l'État membre concerné de sa langue officielle nationale et de ses traditions. La Cour considère, en l'espèce, que **le caractère disproportionné du refus des demandes de modification** introduites par les époux **pourrait éventuellement ressortir du fait que le service de l'état civil de Vilnius a transcrit ce nom, en ce qui concerne M. Wardyn, dans le même certificat en respectant les règles de graphie polonaises en cause.**

S'agissant de la demande de M. Wardyn visant à ce que ses prénoms soient transcrits dans le certificat de mariage lituanien sous une forme respectant les règles de graphie polonaises, à savoir «Łukasz Paweł» (et non Lukasz Pawel), la Cour observe que la divergence entre les transcriptions lituanienne et polonaise consisterait en l'omission des signes diacritiques non employés dans la langue lituanienne. La Cour relève à cet égard que les signes diacritiques sont souvent omis dans de nombreuses actions de la vie quotidienne pour des raisons d'ordre technique (liées notamment aux contraintes objectives de systèmes

informatiques). En outre, pour une personne qui ne maîtrise pas une langue étrangère, la signification des signes diacritiques est souvent méconnue. Il est donc peu probable que l'omission de tels signes puisse, à elle seule, engendrer pour la personne concernée de réels et sérieux inconvénients de nature à faire naître des doutes quant à l'identité ainsi qu'à l'authenticité des documents présentés par celle-ci. Par conséquent, la Cour constate qu'un **refus de modifier le certificat de mariage d'un citoyen de l'Union ressortissant d'un autre État membre** afin que les prénoms de ce citoyen soient transcrits dans ce certificat avec des signes diacritiques tels qu'ils ont été transcrits dans les actes d'état civil délivrés par son État membre d'origine et sous une forme respectant les règles de graphie de la langue officielle nationale de ce dernier État **ne constitue pas une restriction aux libertés reconnues par le traité à tout citoyen de l'Union.**

Annexe 2: Analyse de la CdC