



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la statistique OFS
Division Infrastructure statistique

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE)

Version du 28 janvier 2009

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	4
1.1	Introduction	4
1.2	Chronologie.....	5
1.3	Situation à l'étranger.....	5
2	Commentaires des articles	7
2.1	Structure de la loi	7
2.2	Commentaires article par article	7
3	Conséquences	14
3.1	Conséquences pour la Confédération sur les plans des finances et du personnel.....	14
3.1.1	Bénéfices	14
3.1.2	Conséquences financières.....	15
3.2	Conséquences financières pour les cantons et les communes.....	16
3.2.1	Bénéfices	16
3.2.2	Conséquences financières.....	16
3.3	Conséquences macro-économiques	17
4	Aspects juridiques	19
4.1	Constitutionnalité	19
4.2	Conformité avec le droit international	20
4.3	Conformité avec la loi sur les subventions	20
4.4	Frein aux dépenses	20
4.5	Délégation de compétences législatives.....	20

Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
ChF	Chancellerie fédérale
Cst	Constitution fédérale
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
IDE	Numéro d'identification des entreprises
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
REE	Registre des entreprises et des établissements
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIPA	Système d'information sur la politique agricole
TIC	Technologies de l'information et de la communication

1 Grandes lignes du projet

1.1 Introduction

Le projet de numéro unique d'identification des entreprises (IDE) est né dans le sillage de la politique d'encouragement à la création de nouvelles entreprises et d'allègement des tâches administratives des entreprises. Il a pour but principal de doter chaque entreprise de Suisse d'un tel numéro d'ici à 2011, afin de simplifier les contacts entre les entreprises et l'administration publique tant au niveau de la Confédération, des cantons que des communes. L'identification unique facilitera le travail des entreprises et rendra plus efficace le traitement des données par les administrations fédérale, cantonales et communales. Par ailleurs, l'IDE représente une condition préalable importante pour le développement de la cyberadministration en Suisse.

Les contacts entre les entreprises et l'administration publique sont fréquents et concernent des sujets variés : inscriptions au registre du commerce, décomptes de TVA ou d'autres impôts, décomptes des cotisations sociales, déclarations de douane, demandes d'autorisation, etc. Dans nombre de ces cas, des numéros d'identification spécifiques sont utilisés. Cette diversité de numéros complique les échanges avec l'administration et engendre des redondances inutiles. L'introduction de l'IDE permettra de simplifier et d'optimiser les processus entre les entreprises et l'administration, d'une part, et au sein de l'administration, d'autre part. L'IDE jouera un rôle déterminant dans les échanges électroniques de données avec l'administration publique (cyberadministration). Il garantira un échange efficace, sûr et systématique des données par voie électronique et permettra la réalisation d'autres projets attendus dans le domaine de la cyberadministration. En plus de la simplification des échanges, c'est avant tout leur sécurité qui est en ligne de mire. Celle-ci passe entre autres par l'identification univoque et incontestable des entités qui interagissent (entreprises et services de l'administration publique). L'IDE est la clé d'un cyberspace économique qui soit sûr et qui inspire confiance.

Si l'administration doit pouvoir identifier rapidement et efficacement les entreprises, ces dernières doivent être capables de faire de même entre elles. L'IDE permettra aux entreprises de gérer plus facilement les données de leurs partenaires (clients, fournisseurs). Il est volontairement limité aux entreprises ; les établissements (filiales ou succursales d'une entreprise) n'en recevront pas, dans la mesure où ils ne sont pas inscrits au registre du commerce. Au cas où il apparaîtrait nécessaire de doter des établissements d'un identificateur (pour le contrôle des denrées alimentaires p. ex.), on optera pour une solution fondée sur le Registre des entreprises et des établissements (REE) de l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui gère également ces unités.

L'IDE permet des économies considérables dans les échanges au sein de l'administration publique. La multitude actuelle des numéros d'identification empêche une utilisation efficiente des données existantes. En simplifiant les échanges de données, l'IDE facilitera la collaboration ; les doublons appartiendront au passé et le coût de la saisie et de la gestion des données se trouvera réduit. Les entreprises profiteront de ces améliorations grâce à la simplification et à l'accélération des processus au sein de l'administration. Les services IDE pourront en outre reprendre automatiquement, dans leurs fichiers de données, les modifications apportées dans le registre IDE.

L'introduction de l'IDE présente des avantages pour l'économie et l'administration publique. Elle contribue à une amélioration notable de l'efficacité et au renforcement des conditions-cadres économiques. A cet égard, il convient de privilégier une solution fédérale, par rapport aux systèmes cantonaux qui existent ici et là. Non seulement l'IDE fédéral est plus efficace, mais les coûts occasionnés sont aussi nettement plus faibles.

1.2 Chronologie

Dans son rapport du 18 septembre 2000 concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises¹, le Conseil fédéral confiait au Département fédéral de l'économie (DFE) la tâche de définir le contenu de l'IDE et de créer les bases légales nécessaires à son introduction, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral des finances (DFF). Au printemps 2001, sur mandat du Conseil fédéral, un groupe de travail interdépartemental était chargé d'élaborer des propositions pour l'introduction de l'IDE.

Le 6 décembre 2006, dans son message sur la simplification des procédures d'autorisation², le Conseil fédéral réaffirmait son intention d'introduire un identificateur unique des entreprises et chargeait le DFE d'examiner, en collaboration avec le DFI, le DFJP, le DFF et le DETEC, la faisabilité et le coût d'un tel projet, ainsi que les conditions de sa réalisation. Le 4 juillet 2007, le Conseil fédéral approuvait la proposition du DFE prévoyant d'utiliser le Registre des entreprises et des établissements (REE) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) comme registre de référence de l'IDE. Cette décision permettra à la fois de réaliser d'importantes synergies et d'introduire l'IDE à un coût relativement faible, et dans des délais raisonnables. Par la même occasion, le Conseil fédéral chargeait le DFI d'élaborer d'ici à fin 2007, en collaboration avec le DFF, le DFJP, le DFE et la chancellerie fédérale (ChF) un concept d'introduction de l'IDE.

Le 20 février 2008, le Conseil fédéral approuvait ce concept, qui donnait mandat au DFI d'introduire l'IDE et d'élaborer une loi sur l'IDE. Presque simultanément, les deux chambres acceptaient une motion déposée par le conseiller national Luc Barthassat³ à l'adresse du Conseil fédéral, qui estimait entre autres nécessaire que la Suisse se dote d'ici à 2011 d'un numéro d'identification des entreprises unifié pour tous les domaines d'échanges électroniques avec les autorités: assurances sociales, taxe sur la valeur ajoutée, registre du commerce, statistique, etc. L'introduction de l'IDE répond favorablement à la motion. Par ailleurs, le 30 novembre 2007, le comité de pilotage « e-government Suisse » inscrivait l'IDE au nombre des prérequis prioritaires (n° B1.05) de son catalogue des projets prioritaires.

En automne 2008, le Parlement a rejeté la proposition d'inclure l'introduction d'un IDE dans l'Arrêté fédéral sur le programme de législature 2007–2011.

1.3 Situation à l'étranger

A l'étranger, plusieurs pays disposent déjà d'un numéro d'identification unique pour leurs entreprises. La Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, la Suède et la Slovénie, entre autres, disposent d'un tel numéro, qui simplifie les échanges entre l'économie et l'administration publique.

La France a introduit un numéro unique d'identification dans les années 1970 déjà. Un tel numéro est attribué à l'ensemble des entreprises et des établissements. Les numéros d'identification correspondent aux numéros clés du registre des entreprises et des établissements français géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La Belgique a attendu 2003 pour introduire un système de numéros uniques. Là encore, des numéros sont attribués aussi bien aux entreprises qu'à l'ensemble de leurs établissements. Ces deux pays ont par ailleurs mis en place des gui-

¹ Rapport concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises [FF 2000 5127]

² Message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation (« Simplifier la vie des entreprises ») [FF 2007 311]

³ 07.3545 Motion Barthassat

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

chets uniques pour faciliter les échanges entre l'administration et les entreprises et simplifier le processus de collecte des données.

La Suisse peut profiter des expériences d'autres pays. Mais à la différence de la France et de la Belgique, notre pays n'attribuera d'IDE qu'aux entreprises, et non à leurs établissements. Le système IDE s'en trouvera considérablement simplifié. La mise en place de guichets uniques nationaux n'est pas non plus prévue. Les processus passeront par les services administratifs officiels existants déjà (registre du commerce, administrations fiscales, AVS, etc.).

2 Commentaires des articles

2.1 Structure de la loi

La loi compte 18 articles. En raison du faible nombre d'articles, il a été renoncé à une subdivision en sections.

2.2 Commentaires article par article

Art. 1 But

La loi pose les bases pour l'introduction d'un numéro unique d'identification des entreprises en Suisse. L'IDE doit simplifier et rendre plus sûr les échanges de données entre les entreprises et l'administration publique, ainsi qu'au sein même de l'administration. Les entreprises peuvent également utiliser l'IDE dans leurs relations. L'IDE permettra d'identifier dans tout le pays les entreprises de manière simple et univoque. Son introduction allégera notablement la charge administrative des entreprises et amènera des avantages considérables pour l'administration. L'IDE remplit également une condition importante pour la mise en place d'une cyberadministration et constitue à ce titre une pièce maîtresse de la stratégie du Conseil fédéral dans ce domaine.

Art. 2 Objet

La LIDE définit les destinataires de l'IDE, la manière dont celui-ci est attribué et les droits et devoirs liés au numéro d'identification. La loi contient en outre des dispositions réglant la structure et la gestion du registre IDE.

Art. 3 Champ d'application

La loi s'applique à tous les services IDE et à toutes les entités IDE. Ces deux termes sont définis à l'article 4. Nous renvoyons aux commentaires relatifs à cet article. Précisons cependant, pour plus de clarté, que les services IDE se composent pour l'essentiel, mais pas exclusivement, de services de l'administration publique, tandis que les entités IDE sont constituées des entreprises au sens large.

Art. 4 Définitions

L'article définit les principaux termes qui figurent dans la loi. Selon l'*alinéa 1, lettre a*, l'IDE est un numéro d'identification non parlant, c'est-à-dire un numéro qui, à lui seul, ne permet aucune déduction sur l'entité IDE. Par ailleurs, l'IDE reste immuable tout au long de l'existence de l'entité IDE. La *lettre b* définit le terme d'entité IDE. Ce dernier recouvre l'ensemble des entreprises au sens le plus large, ainsi que les autres unités organisationnelles ou institutionnelles qui doivent être identifiées pour des raisons juridiques, administratives ou statistiques. Bien que la définition de l'IDE ait été conçue de manière très extensive, il n'est en principe pas prévu d'en attribuer aux établissements locaux (filiales, succursales, etc.) des entités IDE. Cela aurait certes des avantages (par exemple pour l'application de la législation sur les denrées alimentaires ou sur les épizooties), mais impliquerait davantage d'obligations pour les entreprises, qui seraient contraintes de procéder à des annonces supplémentaires, puisque les données des établissements ne pourraient plus être actualisées sur la seule base des communications des services administratifs. Aujourd'hui déjà, il est possible de tirer du Registre des entreprises et des établissements (REE) de l'OFS des données sur les établissements locaux nécessaires pour accomplir certaines tâches administratives et remplir des besoins spécifiques. Etant donné l'impossibilité de trouver une définition du terme d'entreprise qui soit valable pour l'ensemble des processus administratifs, il peut se révéler nécessaire, dans des cas exceptionnels, de ne pas limiter l'attribution de l'IDE à une entreprise, mais de l'étendre aux unités qui la composent. Des différences de définition par rapport au registre du commerce ou au domaine fiscal peuvent justifier une telle mesure.

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

Compte tenu de la diversité des domaines qui recourent à la notion d'entreprise, il apparaît nécessaire de définir de manière détaillée le terme d'entité IDE. Voici ce qu'on entend par entité IDE :

- *Chiffre 1* : tous les sujets de droit inscrits au registre du commerce.
- *Chiffre 2* : il existe un grand nombre d'entités qui ne figurent pas dans le registre du commerce, mais qui sont assujetties, de par leur activité commerciale, à l'impôt ou à des redevances au niveau fédéral. Il importe que ces personnes soient considérées comme des entités IDE, si l'on veut rendre possible l'utilisation de numéros d'identification uniformes dans le domaine des impôts et des redevances.
- *Chiffre 3* : l'ensemble des autres personnes exerçant une activité indépendante ou une profession libérale. L'idée de fixer un chiffre d'affaires minimal a été abandonnée. Doivent être saisies toutes les entités qui sont, de par l'exercice de leur activité économique, impliquées dans des processus administratifs (décompte des cotisations à l'AVS p. ex.). Une délimitation de ce groupe (sur la base par exemple du chiffre d'affaires) limiterait la portée de l'IDE et entraînerait des difficultés d'application. Le fait que l'IDE soit attribué uniquement par les services IDE garantit que seules les entités effectivement impliquées dans un processus administratif se voient attribuer un tel numéro.
- *Chiffre 4* : les sociétés simples, qui ne devraient pas exercer une activité commerciale, sans quoi elles seraient assimilables à des sociétés en nom collectif et devraient de ce fait figurer dans le registre du commerce. Il est pourtant nécessaire que les sociétés simples puissent être identifiées, pour des raisons administratives. Ainsi, un cabinet médical de groupe organisé comme une société simple, où chaque médecin exerce son activité de manière juridiquement indépendante, devra disposer d'un IDE pour que ses données puissent figurer dans les registres professionnels correspondants.
- *Chiffre 5* : un IDE sera attribué à toutes les personnes morales de droit étranger ou international légalement soumises à des procédures administratives ou qui ont une succursale en Suisse. Ne sont pas considérés comme des entités IDE les bénéficiaires institutionnels aux termes de la loi sur l'Etat hôte (LEH)⁴. Sont notamment concernées ici les représentations diplomatiques et les organisations internationales.
- *Chiffre 6* : les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de l'alimentation connaissent un grand nombre de processus administratifs (obligation de disposer d'une autorisation ou d'effectuer des annonces, taxes, subventions, contrôles, etc.), dans lesquels de nombreux services administratifs sont impliqués (offices de l'agriculture et offices vétérinaires fédéraux et cantonaux, chimistes cantonaux, etc.). Bien que des numéros d'identification cantonaux existent déjà dans ces domaines, il est important que la Suisse se dote d'un système d'identification national, pour permettre de coordonner les mesures prises au niveau suisse.
- *Chiffre 7* : sont à considérer comme des entités IDE les administrations publiques de la Confédération, des cantons et des communes qui doivent pouvoir être identifiées de manière univoque, à cause de leurs tâches administratives (dans le cadre de la cyberadministration p. ex.) ou pour des raisons statistiques. Le terme d'entreprise ne s'applique pas aux services de l'administration.
- *Chiffre 8* : les institutions chargées de l'exécution de tâches de droit privé ou de droit public obtiendront également un IDE. Sont principalement concernées les institutions actives dans les domaines de la formation, de la santé et des assurances sociales.

La *lettre c* définit le terme de service IDE. Les services IDE englobent en principe tous les services avec lesquels les entités IDE sont en relation à des fins administratives ou statistiques et qui collectent des données à ces fins. L'administration publique en représente le principal groupe, aussi bien au niveau fédéral qu'aux niveaux cantonal et communal. En font également partie toutes les institutions de droit privé et de droit public qui assument des tâches publiques. Ce dernier groupe inclut notamment des institutions actives dans les assurances sociales (caisses de compensation AVS). Il est à relever qu'un service IDE peut être en même temps une entité IDE.

⁴ RS 192.12 Loi fédérale du 22 juin 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordées par la Suisse en tant qu'Etat hôte (Loi sur l'Etat hôte, LEH)

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

Il n'est pas à exclure que le développement du système IDE nécessite à l'avenir des modifications de la définition d'entité IDE. L'attribution au Conseil fédéral de la compétence de préciser d'autres entités IDE est donc justifiée (*al. 2*).

Art. 5 Attribution de l'IDE

Chaque entité IDE reçoit un IDE, attribué de manière aléatoire (*al. 1*). Le lien entre l'IDE et l'entité correspondante est univoque et fonctionne dans les deux sens. Cela suppose l'attribution, à chaque entité, d'un seul numéro, qui demeure inchangé tout au long de l'existence de l'entreprise. Dans le cas des personnes physiques qui ont déjà exercé une activité indépendante, qu'ils ont cessée dans l'intervalle, et qui en reprennent une nouvelle, on réactivera l'IDE radié du registre IDE. Les personnes qui exercent différentes activités économiques ne reçoivent qu'un seul IDE. Un système d'identification univoque suppose qu'un même numéro ne peut être attribué qu'une fois, et que ce numéro ne sera jamais réutilisé (*al. 3*). De cette manière, il est possible de suivre une entité IDE tout au long de son existence. Ce sont là des conditions à remplir impérativement si l'on veut que l'IDE vienne remplacer des systèmes de numérotation impliquant des droits et des devoirs (numéro d'identification du registre du commerce p. ex.). L'attribution de l'IDE a lieu à l'aide du registre IDE géré par l'OFS. Elle se base sur le nom et l'adresse de l'entité IDE que le service IDE communique à l'OFS (*al. 2*). L'attribution de l'IDE s'effectue en temps réel, pour ne pas retarder les processus en cours dans le service IDE. L'*alinéa 4* précise que l'attribution de l'IDE est gratuite.

Art. 6 Utilisation de l'IDE

Pour que l'introduction de l'IDE produise les bénéfices escomptés pour les entreprises et l'administration, il faut que les services IDE remplissent certaines obligations. Ceux-ci sont ainsi tenus d'accepter l'IDE comme identificateur (*al. 1, let. a*) dans leurs échanges avec les entités IDE et de gérer ce numéro dans leurs fichiers de données (*al. 1, let. b*). Ils ont la possibilité, mais non l'obligation, de gérer d'autres informations figurant dans le registre IDE. L'absence d'une telle obligation permet une plus grande souplesse dans les cas où un processus administratif requiert une adresse de contact qui diffère de celle figurant dans le registre IDE. Les services IDE sont tenus d'utiliser l'IDE dans leurs relations avec d'autres services IDE et avec les entités IDE (*al. 1, let. c*). Dans des cas justifiés, ils peuvent utiliser les identificateurs existants dans leurs échanges avec d'autres services IDE, pour autant que l'IDE soit également communiqué. Les bénéfices escomptés pour l'administration pourront ainsi être obtenus sans qu'il soit nécessaire de modifier intégralement les processus existants, ce qui entraînerait des efforts et un coût disproportionnés. Au terme de la période transitoire prévue, les services IDE ne devront plus utiliser que l'IDE dans leurs relations avec les entités IDE. A l'opposé, les entités IDE pourront utiliser l'IDE dans leurs relations avec un service IDE, sans pour autant y être obligées (*al. 2*). Une telle obligation aurait certes des avantages pour l'administration, mais il y a été renoncé, pour ne pas imposer aux entreprises de devoirs supplémentaires. Toutefois, dans les domaines où une telle obligation existe (TVA p. ex.), celle-ci sera maintenue après que l'IDE aura remplacé les numéros d'identification actuels. L'*alinéa 3* donne au Conseil fédéral la compétence de dispenser certains services IDE de leur obligation de gérer et d'utiliser l'IDE. De telles exemptions devraient s'appliquer pour l'essentiel aux services IDE qui ne gèrent les données que d'un petit nombre d'entreprises et qui n'échangent pas de données avec d'autres services IDE. Cette mesure permettra d'éviter des coûts inutiles, sans pour autant affecter l'utilisation de l'IDE. Les services IDE dispensés n'en sont pas moins tenus d'accepter l'IDE comme identificateur dans leurs relations avec des entités IDE. Des dispenses au sens de l'*alinéa 3* pourront être accordées aussi bien à des services fédéraux qu'à des services cantonaux et communaux.

Art. 7 Registre IDE

L'article 7 règle la mise en place et l'organisation du registre IDE. La tenue d'un tel registre est nécessaire pour l'attribution, la gestion et l'utilisation de l'IDE. Le registre IDE contient l'ensemble des entités IDE, avec les caractères utilisés pour leur identification. Il sera géré par l'OFS (*al. 1*). Pour chaque entité IDE, le registre IDE ne contient que les caractères nécessaires à la gestion du registre ou à l'attribution et à l'utilisation de l'IDE. Pour des raisons liées au mode d'utilisation et à la protection des

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

données, les caractères ont été répartis en trois groupes, ce qui permet de définir les droits d'accès à chacun d'eux.

Les caractères-clés (*al. 2, let. a*) correspondent à des informations auxquelles le public peut généralement accéder par d'autres biais. Si les caractères-clés contenus dans le registre IDE sont pour la plupart accessibles au public, l'article 11 permet dans certains cas de restreindre cet accès, pour des raisons liées à la protection des données. Les caractères-clés englobent l'IDE, le nom et l'adresse de l'entité IDE, de même que son numéro d'identification dans le registre du commerce et son numéro de TVA, pour autant qu'ils existent. Après le remplacement de ces deux numéros par l'IDE, les trois numéros d'identification seront logiquement identiques. En ce qui concerne le numéro de TVA, le début et la fin de l'assujettissement à cette dernière sont également indiqués. Pour le reste, les caractères-clés comprennent trois indications de statut, dont deux (statut IDE et statut du registre du commerce) précisent si l'entreprise figurant dans le registre est active ou si elle a été radiée et la troisième mentionne si elle est assujettie à la TVA (statut de la TVA).

Les caractères additionnels (*let. b*) portent sur des informations qui ne sont pas accessibles au public, mais qui sont indispensables pour une identification univoque par les services IDE. Pour cette raison, seuls ces derniers peuvent les consulter. Les informations en question concernent l'activité économique selon le Registre des entreprises et des établissements (REE), des informations supplémentaires relatives à l'adresse et d'autres précisions sur l'entité IDE, permettant par exemple de distinguer deux entités dont le nom et l'adresse sont identiques.

Les caractères auxiliaires (*let. c*), de nature purement technique, sont nécessaires pour gérer le registre IDE. Seul l'OFS y a donc accès.

La loi ne dresse qu'une liste sommaire, à compléter et à préciser, des caractères additionnels et des caractères auxiliaires. Il sera ainsi possible par exemple de faire figurer parmi les caractères additionnels d'autres numéros d'identification susceptibles de faciliter la transition des services administratifs vers l'IDE. Cela justifie le fait que les dispositions détaillées soient réglées par le Conseil fédéral, par voie d'ordonnance (*al. 3*).

Art. 8 Effet juridique des données IDE

Les données figurant dans le registre IDE ne déploient aucun effet juridique. La loi ne prévoit aucune obligation d'annonce pour les entités IDE, ni la possibilité qu'elles s'inscrivent directement auprès du registre IDE. Il en résulte une certaine perte d'actualité des données du registre IDE ; le fait que les services IDE procèdent à des annonces contribuera cependant à améliorer la qualité des données. L'inscription dans le registre IDE n'exempte pas l'entité IDE de ses autres obligations à l'égard de l'administration publique.

Art. 9 Acquisition, actualisation et utilisation des données IDE

L'OFS tirera les données nécessaires à la mise en service du registre IDE pour l'essentiel du Registre des entreprises et des établissements (REE). Le recours aux nombreuses données sur les entreprises contenues dans ce registre permettra des synergies importantes au niveau du contenu, ainsi que sur les plans organisationnel et technique. Aux données du REE viendront s'ajouter pour l'essentiel les annonces des services IDE, qui permettront de garantir la qualité, l'actualité et la couverture du registre IDE (*al. 1*).

L'*alinéa 2* oblige l'OFS à actualiser régulièrement les données des entités IDE et à informer les services IDE des mutations effectuées de manière adaptée, par voie électronique, soit en leur permettant de consulter les modifications en ligne, soit au moyen d'une interface spéciale. Enfin, l'OFS est autorisé à établir une liaison entre le REE et le registre IDE (*al. 3*), pour pouvoir utiliser les données de ce dernier à des fins statistiques.

Art. 10 Annonce et rectification de données IDE

Pour que les sources de données que représentent les registres et les fichiers de données de la Confédération, des cantons et des communes puissent être utilisées de manière optimale, les services IDE ont l'obligation d'annoncer à l'OFS, pour les nouvelles entités IDE, les données relatives aux caractères-clés et, si elles existent, celles relatives aux caractères additionnels (*al. 1, let. a*) et, pour les entités IDE existantes, toute modification ou rectification des données IDE (*al. 1, let. b*) et la cessa-

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

tion de l'activité économique (*al. 1, let. c*). Cette procédure permet de gérer le registre IDE à moindres frais, sans que les entreprises aient à assumer une obligation d'annonce supplémentaire. Les données figurant dans le registre du commerce ayant un effet juridique, elles sont déterminantes pour le registre IDE et ne peuvent pas être modifiées par d'autres services IDE (*al. 2*). Pour se protéger des inscriptions abusives, les annonces concernant certains groupes d'entités IDE doivent passer par des registres spécifiques. Cette procédure concerne principalement les professions libérales et les institutions qui doivent bénéficier d'une autorisation pour exercer une activité. L'exploitation d'un cabinet médical ou d'une étude d'avocat entre, par exemple, dans cette catégorie. L'*alinéa 3* donne au Conseil fédéral la compétence de désigner, dans une ordonnance, les services IDE dont les données devront être reprises telles quelles. Cette même ordonnance devra préciser la procédure à suivre au cas où différents services entreraient en ligne de compte.

Compte tenu des nombreuses utilisations auxquelles l'IDE est destiné, il est important que ses données soient les plus actuelles possible. Cette condition va de pair avec le droit qu'ont les entités IDE concernées de faire corriger leurs données si nécessaire. Celles-ci peuvent exiger en tout temps une telle rectification (*al. 4*). Dans les cas où les données ont dû être reprises telles quelles d'un autre registre, la demande de rectification doit être adressée au registre en question ; dans les autres cas, elle peut l'être à n'importe quel service IDE ou directement à l'OFS.

Art. 11 Publication des données IDE

L'*article 11* régleme nte l'accès aux données du registre IDE. L'*alinéa 1* stipule que les caractères-clés de chaque entité IDE sont accessibles au public sur Internet, mais que les possibilités de consultation doivent être limitées à des consultations individuelles. Cette restriction, mise en œuvre grâce à des mesures techniques, a pour principal but d'éviter les consultations de masse visant à collecter des adresses à des fins privées ou commerciales. L'*alinéa 2* habilite le Conseil fédéral à autoriser des dérogations au principe de consultation individuelle tel qu'il est réglé à l'*alinéa 1*, en permettant à l'OFS de fournir à des utilisateurs privés, sur demande, les IDE d'un groupe d'entités IDE. Mais il ne peut le faire que si les entités concernées figurent déjà dans le fichier de données de l'utilisateur privé. Le but étant de permettre à ce dernier d'ajouter à son fichier de données tous les IDE de manière automatisée, sans avoir à les consulter un à un. Dans un tel cas, l'utilisateur privé fournit les noms et adresses à l'OFS, qui ajoute l'IDE aux données. Cette opération peut être facturée à l'utilisateur privé. Pour garantir la protection des données, on bloquera l'accès aux données des entités IDE qu'aucune autre loi n'oblige à rendre publiques (entreprises inscrites au registre du commerce p. ex.), pour autant que ces entités n'aient pas expressément autorisé la publication des caractères-clés les concernant dans le registre IDE. Cette mesure ne concerne pas les droits d'accès des services IDE (*al. 3*). Etant donné que les services IDE sont seuls habilités à accéder aux caractères additionnels (*al. 4*), un blocage de ces derniers n'entre pas en ligne de compte. Les données désignées comme caractères auxiliaires servent uniquement à la gestion technique et organisationnelle du registre IDE et sont donc uniquement accessibles à l'OFS (*al. 5*).

Art. 12 Radiation des données IDE

Dès qu'un service IDE annonce qu'une entité IDE a cessé son activité économique, cette dernière est marquée comme « radiée » dans le registre IDE. Des exceptions sont prévues si le maintien de l'activité est rendu nécessaire par la poursuite d'autres tâches administratives (*al. 1*). A titre d'exemple, les données d'une entreprise inscrite au registre du commerce ne peuvent être marquées comme radiées dans le registre IDE qu'après l'avoir été également dans le registre du commerce. Les données marquées comme radiées sont conservées dans le registre et restent accessibles sur Internet pendant six ans (*al. 2*). La conservation des données est nécessaire pour garantir la traçabilité des entités IDE enregistrées et la possibilité de les identifier dans le futur. Le délai a été fixé à six ans pour tenir compte du délai de prescription de la créance fiscale.

Les services IDE continuent d'avoir accès aux données au terme de ces six ans.

Art. 13 Protection et sécurité des données

Le regroupement des données dans un registre central requiert des efforts particuliers du point de vue de la protection des données. Pour commencer, l'*alinéa 1* stipule que les privés ne peuvent gérer

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

dans leurs fichiers de données et utiliser les IDE de tiers que lorsque ceux-ci sont publiés dans le registre IDE ou que les entités IDE concernées en ont donné leur accord. Chaque service IDE est responsable de la gestion et de l'utilisation correctes des IDE de son domaine (*al. 2*). Il respecte à cet égard les dispositions légales fédérales et cantonales en matière de protection des données. L'OFS, qui assume la gestion centralisée du registre IDE, doit tout mettre en œuvre pour assurer la protection et la sécurité des données que ce dernier contient (*al. 3*).

Art. 14 Dispositions d'exécution

L'article 14 accorde au Conseil fédéral la compétence d'élaborer une ordonnance ad hoc définissant les dispositions d'exécution de la LIDE. Il ne s'agit pas ici d'une compétence législative (compétence d'édicter des règles de droit), mais bien d'une compétence d'exécution.

Art. 15 Exécution

L'article 15 définit l'obligation, pour les cantons, de procéder dans leur domaine de compétences aux révisions législatives nécessaires pour introduire l'IDE et d'édicter d'éventuelles directives, ainsi que de communiquer celles-ci au Département fédéral de l'intérieur.

Art. 16 Dispositions transitoires

L'*alinéa 1* accorde aux services IDE un délai de cinq ans au plus, à dater de l'entrée en vigueur de la loi, pour adapter les registres et les banques de données concernés ainsi que les processus liés à ceux-ci, pour introduire l'IDE et pour rendre opérationnels les échanges de données avec le registre IDE. Ce délai doit permettre aux services IDE de réaliser des économies substantielles en coordonnant leurs travaux avec d'autres projets.

Il est toutefois nécessaire de ramener à deux ans le délai d'introduction de l'IDE dans certains registres, pour permettre dès le départ une exploitation optimale du potentiel de l'IDE et pour faciliter l'introduction de l'identificateur par les services IDE. Cette mesure concerne les registres qui contiennent une partie importante des données destinées au futur registre IDE ou dont les données sont déterminantes pour la qualité de ce dernier. C'est le cas pour l'heure des registres suivants au niveau fédéral : Registre des entreprises et des établissements de l'OFS, registres de l'Administration fédérale des contributions (AFC), Système d'information sur la politique agricole (SIPA) de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Registre du personnel médical universitaire de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), Portail PME du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Au niveau cantonal, le délai d'introduction de l'IDE ne devrait être ramené à deux ans que pour les registres du commerce et les registres agricoles. D'autres registres pourraient venir s'ajouter à cette liste ; il reviendra au Conseil fédéral de les définir (*al. 2*).

L'introduction de l'IDE vise aussi à remplacer la multitude de numéros d'identification d'entreprises utilisés par les services IDE. L'*alinéa 3* prévoit donc que, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, les numéros d'identification subsistants soient remplacés par l'IDE dans les relations entre les services IDE et les entités IDE. Vu l'impossibilité de remplacer tous ces numéros simultanément, pour des raisons techniques et organisationnelles, il reviendra au Conseil fédéral de fixer les délais pour les différents registres et systèmes de numérotation, et pour prévoir des exceptions le cas échéant (*al. 3, phr. 2*).

L'*alinéa 4* prévoit que chaque canton désigne un service chargé d'assurer la coordination avec l'OFS pendant la phase d'introduction de l'IDE. Ce service informera l'OFS de l'avancement des travaux et assurera le respect des délais d'introduction de l'IDE.

Art. 17 Modification du droit en vigueur

Une modification concerne la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (RS 935.61). L'article 10, alinéa 1, règle de manière restrictive l'accès aux registres cantonaux pour les autorités. Il faut donc prévoir un nouvel alinéa autorisant expressément la communication, à l'Office fédéral de la statistique, en charge du registre IDE, des données nécessaires à l'attribution et à la gestion de l'IDE (*art. 10, al. 3*).

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

Art. 18 Référendum et entrée en vigueur

L'article 18 contient des dispositions touchant au droit référendaire et à l'entrée en vigueur de la LIDE. En vertu de l'*alinéa 1*, celle-ci est soumise au référendum facultatif, conformément à l'article 141, alinéa 1, lettre a Cst. L'*alinéa 2* accorde au Conseil fédéral la compétence de fixer la date de l'entrée en vigueur. Celle-ci est prévue au 1^{er} janvier 2011.

3 Conséquences

Il n'est pas possible pour l'heure d'avancer des estimations précises sur les coûts et les bénéfices qu'entraînera l'introduction de l'IDE pour tous les services concernés. Des chiffres détaillés figureront dans le message relatif à la LIDE. Une analyse d'impact de la réglementation (AIR) sera effectuée à cette occasion. Elle fournira des informations supplémentaires sur les implications du projet. Le présent rapport explicatif ne contient donc que des estimations qualitatives et des ordres de grandeur, qui seront discutés et finalisés avec les milieux concernés au cours des prochains mois.

3.1 Conséquences pour la Confédération sur les plans des finances et du personnel

3.1.1 Bénéfices

L'absence d'un identificateur unique des entreprises au niveau suisse empêche d'utiliser efficacement les données existant au sein de l'administration fédérale et engendre des coûts supplémentaires pour l'ensemble des partenaires. L'IDE amène plusieurs améliorations :

Simplification des échanges de données au sein de l'administration fédérale et avec les cantons

De nombreux fichiers de données sont nés à une époque où l'informatique ne permettait pas encore de gérer efficacement des banques de données complexes. Cela explique la diversité actuelle des numéros d'identification des entreprises. Cette diversité complique les échanges de données et, donc, la collaboration au sein de l'administration fédérale, de même qu'entre la Confédération et les cantons. L'IDE permet de mieux exploiter, dans les limites de la loi, le potentiel des données existantes.

Plus grande actualité des fichiers de données

Lorsque des données sont incorrectes ou dépassées, elles peuvent engendrer des surcoûts, par les recherches que nécessite leur mise à jour, par l'impossibilité de mener à bien certaines tâches ou par le temps supplémentaire nécessaire à cet effet, en raison d'adresses non valables. Avec l'IDE, qui permet une identification univoque et uniforme des entreprises, l'enregistrement ou la correction des données d'une entreprise ne se fera plus qu'une fois, après quoi celles-ci seront communiquées rapidement et efficacement au reste de l'administration. Si nécessaire, il sera possible de gérer certaines informations dans des banques de données communes à plusieurs services administratifs.

Efficacité accrue des processus

En l'absence d'un numéro d'identification unique, l'entreprise doit annoncer les modifications apportées à ses données à plusieurs services administratifs. Ces derniers sont obligés de saisir ces annonces individuellement et de les vérifier de cas en cas. Le processus s'en trouve considérablement ralenti, tandis que les coûts et les risques d'erreur augmentent. A cela s'ajoute le fait qu'actuellement, les annonces provenant d'autres services (registre du commerce p. ex.) doivent être en partie modifiées manuellement, puisque les banques de données ne disposent pas du même identificateur. L'IDE permettra d'améliorer grandement l'efficacité des processus et, par là, de décharger les services administratifs et les entreprises.

Un pas vers la cyberadministration

Le développement de la cyberadministration, décidé dans le cadre de la stratégie du même nom, contribuera grandement à simplifier les échanges entre les entreprises et l'administration, ainsi qu'à réduire la charge administrative des entreprises. L'IDE satisfait une condition fondamentale à cet égard, en permettant une identification univoque des participants au processus de cyberadministration.

L'IDE peut être utilisé de diverses manières et intervient dans une grande variété de processus (saisie, mutation, appariement, échanges de données, p. ex.) dans de nombreux services de

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

l'administration fédérale. Même si les gains en efficacité apparaissent modestes au niveau de chaque processus, leur cumul engendrera des économies considérables. D'après des prévisions prudentes, les économies réalisées par l'administration fédérale dépasseront les coûts induits, dès que les principaux services IDE auront introduit l'IDE. L'écart entre les économies réalisées et le coût généré sera encore plus marqué une fois que l'IDE aura été introduit dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les effets à large échelle de l'IDE rendent relativement difficile la quantification des économies générées pour chaque service administratif. L'IDE est à considérer à ce titre comme un exemple typique de mesure d'amélioration des infrastructures et, par là, des conditions-cadres.

3.1.2 Conséquences financières

3.1.2.1 Coût d'introduction de l'IDE

Une partie des coûts, centralisée, est due aux travaux de développement et d'introduction réalisés par l'OFS (élaboration des bases conceptuelles, méthodologiques et juridiques, mise en place de l'infrastructure IT requise et création du fichier de données initial), l'autre, décentralisée, aux adaptations auxquelles devront procéder les services IDE (création des fichiers de données et adaptation des processus et des moyens informatiques). Les travaux réalisés par l'OFS coûteront quelque 4,5 millions pour la période 2008 – 2010, un montant qui sera financé à partir de la réserve du domaine TIC de la Confédération.

Le coût des adaptations auxquelles devront procéder les nombreux services IDE variera de manière considérable. Pour limiter ces coûts autant que possible, l'IDE sera introduit en deux étapes. Sitôt la LIDE entrée en vigueur, les principaux partenaires du système IDE (registre du commerce, AFC, caisse de compensation AVS, SECO, offices cantonaux de l'agriculture, OFAG, etc.) disposeront de deux ans pour introduire l'IDE dans leurs banques de données et l'intégrer à leurs logiciels, contre cinq ans pour les autres services administratifs. Le délai plus long accordé à ces derniers leur permettra de procéder aux modifications nécessaires dans le cadre de leurs développements réguliers ou d'éventuels projets de modernisation, et donc de réduire les coûts de manière substantielle.

Les projets de modernisation en cours ou prévus dans d'autres domaines (registre fiscal de l'AFC, registre du personnel médical universitaire de l'OFSP, système d'information sur la politique agricole de l'OFAG, annuaire des autorités de la ChF, etc.) offriront l'occasion d'introduire l'IDE en limitant les coûts supplémentaires. Les services IDE de la Confédération (sans l'OFS) n'en devront pas moins prendre plusieurs millions de francs à leur charge. Ce montant pourra être considérablement réduit grâce à la prolongation des délais transitoires. C'est au Conseil fédéral qu'il reviendra d'accorder de telles prolongations, dans des cas justifiés.

3.1.2.2 Coût de gestion de l'IDE

Le recours au Registre des entreprises et des établissements (REE) de l'OFS en tant que registre de référence produira des synergies importantes et permettra donc d'abaisser considérablement le coût de la gestion du registre. Pour des raisons liées à la protection des données, il n'est pas possible de gérer l'IDE directement dans le REE. Il faut donc prévoir, pour le registre IDE, une infrastructure informatique distincte, qui satisfasse des exigences élevées en matière de sécurité des données et d'accessibilité à ces dernières. Le contrôle et la gestion des données devront être renforcés, de même que l'information des entités IDE. Les services IDE devront quant à eux bénéficier d'un soutien et de conseils. Pour que l'exploitation du registre IDE puisse commencer le 1^{er} janvier 2011, l'OFS aura besoin chaque année d'environ 1 million de francs supplémentaires.

L'introduction de l'IDE ne devrait entraîner pour les services IDE aucune augmentation notable des frais d'exploitation ; une telle augmentation sera au pire compensée directement par des gains d'efficacité dans les processus administratifs.

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

3.1.2.3 Aperçu des coûts pour la Confédération

D'après les calculs effectués jusqu'ici, l'introduction de l'IDE coûtera plusieurs millions de francs à la Confédération. Sur ce montant, un peu plus de 4,5 millions générés à l'OFS seront couverts par la réserve du domaine TIC de la Confédération. Les coûts restants se répartiront entre les principaux registres de la Confédération. Vient s'ajouter environ un million de francs par an de coûts d'exploitation. Les effets de synergies et des gains en efficacités devraient permettre de réaliser des économies substantielles et d'amortir l'investissement en quatre à six ans, selon les prévisions.

3.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

3.2.1 Bénéfices

Les cantons et les communes, en tant que principales autorités avec lesquelles les entreprises entretiennent des contacts, doivent impérativement introduire l'IDE pour bénéficier, avec la Confédération et les milieux économiques, des avantages de l'identificateur unique. Les raisons qui expliquent les avantages de l'IDE pour la Confédération (voir chapitre 3.1.1) s'appliquent également aux cantons et aux communes. Les gains en efficacité devraient même être plus marqués chez ces derniers, puisque des échanges de données s'effectuent également aux niveaux intercantonal et intercommunal (dans le domaine de la fiscalité ou des assurances sociales p. ex.). L'intérêt que les cantons portent au numéro d'identification des entreprises unique est confirmé par le fait que les cantons de Genève, de Vaud, du Tessin et de Bâle-Ville, ainsi que la ville de Zurich ont déjà introduit ou sont en train d'introduire des registres des entreprises. Les cantons d'Uri et de Lucerne s'appêtent par ailleurs à harmoniser leurs registres des entreprises, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation de registres (LHR). Une utilisation supracantonale ne sera toutefois possible que lorsque l'IDE aura été introduit au niveau suisse. Ces projets sont tous coordonnés avec le REE et pourront donc intégrer l'IDE à moindres frais. Les processus d'échange des données correspondants sont eux aussi déjà opérationnels.

Plus encore qu'au niveau fédéral, il est difficile de déterminer quels seront les bénéfices tirés par les différents services administratifs aux niveaux cantonal et communal. Selon des estimations prudentes, on peut s'attendre à des économies de plusieurs millions de francs par an pour l'ensemble des cantons et des communes, une fois que l'introduction de l'IDE aura été achevée.

3.2.2 Conséquences financières

L'IDE permettra aux cantons et aux communes de réaliser d'importantes économies si ceux-ci optimisent leurs processus internes et l'utilisation des données existantes. Cantons et communes devront toutefois procéder à certains investissements pendant la phase d'introduction de l'IDE. Ils devront, comme la Confédération, adapter à l'IDE leurs systèmes informatiques (banques de données, masques de saisie, éventuellement interfaces et documents divers), de même que certains de leurs processus.

Le cas échéant, on renoncera à adapter les logiciels et les processus des services administratifs cantonaux et communaux qui ont peu de contacts avec des entreprises (ou seulement avec un petit nombre d'entre elles) et qui n'échangent pas de données avec d'autres services administratifs. Ces services devraient pouvoir introduire l'IDE simplement, rapidement et à moindre coût en recourant au service de consultation proposé sur Internet. A noter toutefois que la consultation manuelle et les éventuelles discontinuités entre les médias sont susceptibles de rallonger les durées de traitement. Ces services administratifs ne sont cependant pas dispensés de l'obligation d'accepter l'IDE comme identificateur.

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

3.2.2.1 Conséquences pour les cantons

Au niveau des cantons, l'IDE jouera un rôle important pour les registres du commerce, les registres fiscaux, les registres d'avocats et de notaires, les caisses de compensation, les registres agricoles et les offices vétérinaires. Les coûts que les cantons auront à assumer seront toutefois faibles par rapport au bénéfice qu'ils en retireront, pour plusieurs raisons :

Les registres du commerce jouent un rôle central pour l'IDE. Actuellement, seuls deux systèmes informatiques sont utilisés. Il est donc possible de procéder aux adaptations nécessaires de manière centralisée, avant de les répercuter dans les cantons. Un IDE existant déjà pour chacune des entités inscrites dans le registre du commerce, les coûts d'introduction de l'IDE devraient donc être modestes. Les registres d'avocats et de notaires doivent être rapidement reliés avec le registre IDE, pour empêcher que des personnes ne s'y enregistrent de manière non autorisée. Compte tenu de la fréquence relativement faible des mutations dans ces registres, on appliquera ici des solutions simples et peu coûteuses.

Les caisses de compensation cantonales auront un rôle important à jouer, notamment pour intégrer les indépendants dans le registre IDE. Les travaux de comparaisons des données actuellement en cours avec le REE faciliteront l'introduction de l'IDE.

Les registres agricoles cantonaux fournissent des informations sur les exploitations agricoles. Il est déjà prévu d'introduire l'IDE dans les processus et les interfaces qui seront réalisés dans le cadre du programme ASA 2011 (Administration du Secteur agricole). L'introduction de l'IDE n'occasionnera qu'un coût supplémentaire modeste pour les offices de l'agriculture, qui sera plus que compensé par les économies réalisées dans les domaines de la législation en matière de denrées alimentaires, d'épizooties et de protection des animaux.

3.2.2.2 Conséquences pour les communes

La plupart des communes de petite taille ne devraient pas avoir à procéder à des adaptations rapides. Le système mis en place sur Internet pour consulter l'IDE leur permettra d'identifier les entreprises simplement et rapidement. Il n'y aura donc pas d'augmentation de coûts pour une grande partie des communes. A l'inverse, les villes et les communes de grande taille devront adapter leurs systèmes, mais disposeront d'un délai de cinq ans pour le faire.

3.2.2.3 Coûts totaux pour les cantons et les communes

Les 26 cantons et les 2700 communes devront consentir à des investissements de plusieurs millions de francs. Au niveau des coûts d'exploitation, les économies réalisées dépasseront largement le coût occasionné, de sorte que les cantons et les communes devraient également rentrer dans leurs frais en quatre à six ans.

3.3 Conséquences macro-économiques

L'introduction de l'IDE n'entraînera pas de nouvelles obligations pour les entreprises, mais allégera en premier lieu leur travail administratif. Les entreprises pourront utiliser un seul et même numéro d'identification dans leurs échanges par courrier postal ou électronique avec l'administration, alors qu'aujourd'hui, elles doivent choisir, parmi les nombreux numéros existants, celui correspondant à chaque processus administratif. Autre avantage : il sera inutile de saisir les caractères d'identification à chaque nouveau contact entre une entreprise et un service de l'administration publique, ce qui permettra de réduire la fréquence et la durée des échanges. La possibilité d'identifier une entreprise rapidement, efficacement et sans risque d'erreur présente des avantages non seulement pour les procédures administratives, mais aussi pour les échanges commerciaux entre les entreprises. La gestion des clients et des fournisseurs s'en trouvera par exemple facilitée.

Par ailleurs, l'IDE se prêtera à des utilisations variées dans le domaine de la cyberadministration. Il représente même une condition sine qua non pour de nombreux projets. A titre d'exemple, l'IDE est

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

indispensable au transfert électronique de données entre les entreprises et l'administration et à l'introduction d'un système d'authentification électronique. Enfin, les entreprises suisses qui travaillent avec l'étranger en ont besoin, car une part croissante des activités économiques menées à ou avec l'étranger nécessite un numéro d'identification officiel unique. C'est notamment le cas dans les domaines douanier et fiscal. L'IDE contribuera donc à l'amélioration des conditions-cadres économiques.

L'IDE n'entraînera en principe aucun coût supplémentaire pour l'économie. Les entreprises n'auront pas besoin de s'annoncer auprès du registre IDE, ni de lui communiquer les modifications de leurs données d'identification (changement d'adresse p. ex.). Il n'existe pas non plus d'obligation d'utiliser l'IDE ou de le faire figurer sur des documents commerciaux (lettres, factures, etc.). Les entreprises pourront donc continuer d'utiliser leurs imprimés actuels. De telles modifications n'interviendront qu'à moyen terme, lorsque les systèmes de numérotation actuels (numéro de TVA p. ex.) seront remplacés par l'IDE. Il faudra de toute manière modifier le numéro de TVA ces prochaines années, indépendamment de l'introduction de l'IDE. Le coût de ces changements ne sera donc pas imputable au nouveau numéro d'identification.

Les entreprises qui souhaitent intégrer les IDE de leurs partenaires commerciaux dans leurs banques de données pourront le faire sur une base volontaire, mais devront assumer le coût des modifications à apporter à leurs systèmes informatiques. L'intégration de l'IDE se révèle intéressante en premier lieu pour les entreprises qui comptent un grand nombre de partenaires commerciaux (p. ex. banques et assurances) ; ces entreprises verront leur travail de gestion des données considérablement simplifié.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

La LIDE se fonde sur les articles suivants : art. 65, al. 2, art. 77, al. 2, art. 80, al. 1 et 2, art. 95, al. 1, art. 104, al. 1, art. 112, al. 1, art. 113, al. 1, art. 114, al. 1, art. 116, al. 2 et 3, art. 117, al. 1, art. 118, al. 2, let. a et b, art. 122, al. 1, art. 130, al. 1 de la Constitution fédérale (Cst). Le grand nombre d'articles constitutionnels auxquels la loi se réfère se justifie par les nombreuses implications de cette dernière sur les processus administratifs d'un grand nombre de domaines juridiques. La constitution ne contient aucune mention explicite d'une compétence habilitant la Confédération à introduire un numéro d'identification des entreprises et à mettre en place un registre d'identification des entreprises pour la gestion de cette numérotation. En l'absence d'une base constitutionnelle explicite, il importe d'examiner l'existence de bases constitutionnelles implicites. Sont à considérer comme telles les compétences qui, sans être expressément mentionnées, sont étroitement liées à une compétence explicite dans le domaine correspondant, ou dont la Confédération a besoin pour accomplir les tâches qui lui sont assignées. A cet égard, la LIDE peut s'appuyer sur un grand nombre de bases constitutionnelles implicites. A titre d'exemple, la Confédération détient dans le domaine du droit des assurances sociales une large compétence législative, sans laquelle elle ne pourrait assumer les tâches qui lui incombent dans ce domaine, notamment celle de simplifier les processus administratifs.

L'introduction de l'IDE vise en premier lieu une simplification des procédures administratives, en remplaçant les identificateurs existants. Les dispositions constitutionnelles sur lesquelles la loi s'appuiera ont déjà fondé l'introduction d'autres numéros d'identification. Il en va ainsi de l'art. 122, al. 1 Cst, relatif à la législation en matière de droit civil, pour le numéro d'identification utilisé dans le registre du commerce, de l'art. 130, al. 1 Cst, concernant la compétence de la Confédération à percevoir la TVA, pour le numéro y relatif, de l'art. 112, al. 1 Cst, relatif à la législation sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, pour les entreprises tenues de verser des cotisations à l'AVS et de l'art. 104, al. 1 Cst, relatif à l'agriculture pour le système d'information sur la politique agricole (SIPA).

Compte tenu de la diversité des dispositions constitutionnelles qui fondent l'IDE, il est nécessaire d'étendre son application aux domaines de la sylviculture, de la législation sur les épizooties, de la protection des animaux et de la législation sur les denrées alimentaires. La compétence requise est donnée implicitement par l'art. 77, al. 2 (protection des forêts), par l'art. 80, al. 1 et 2 (protection des animaux), et par l'art. 118, al. 2, let. a et b (compétence de prendre des mesures pour protéger la santé).

Il est également prévu d'utiliser l'IDE dans d'autres domaines du droit des assurances sociales, pour le décompte entre les caisses et les entités IDE, dans les domaines de la prévoyance professionnelle (art. 113, al. 1 Cst), de l'assurance-chômage (art. 114, al. 1 Cst), des allocations familiales et de l'assurance-maternité (art. 116, al. 2 et 3 Cst) et de l'assurance-maladie et accidents (art. 117, al. 1 Cst).

Un numéro unique d'identification des entreprises est attribué aux entités IDE ; les données de ces dernières sont enregistrées dans le registre IDE et rendues accessibles au public. Cette réglementation s'appuie sur l'art. 95, al. 1 Cst, qui habilite la Confédération à édicter des dispositions sur l'exercice des activités lucratives privées et à assurer des processus économiques uniformes en Suisse.

Enfin, l'IDE doit également soutenir les processus statistiques. L'art. 65, al. 2 Cst (statistique), fournit la base constitutionnelle à cet effet.

4.2 Conformité avec le droit international

L'introduction de l'IDE repose sur une législation nationale, mais est conforme au droit international.

4.3 Conformité avec la loi sur les subventions

La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions ; RS 616.1) a pour but de définir des règles pour un octroi uniforme des aides financières et des indemnités. Elle contient d'une part des dispositions à prendre en compte dans la législation sur les subventions et règle d'autre part la procédure pour l'octroi de subventions.

Pour l'heure, la LIDE ne contient aucune disposition prévoyant l'octroi d'aides financières ou d'indemnités. L'octroi d'aides financières de la Confédération aux cantons n'apparaît pas justifié : l'introduction de l'IDE permettra de simplifier les processus administratifs et par là, de réaliser des économies considérables. Il n'y a donc pas de risque d'incompatibilité entre la LIDE et la loi sur les subventions.

4.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3 Cst, les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Le montant des investissements sera très inférieur à 20 millions de francs, tandis que les dépenses occasionnées annuellement s'élèveront à 1 million de francs. L'arrêté fédéral correspondant n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

4.5 Délégation de compétences législatives

La loi contient des normes de délégation permettant au Conseil fédéral, en tant qu'instance compétente, d'édicter par voie d'ordonnance, dans les limites fixées par la loi, les règles d'application concrètes dépassant le cadre de la loi elle-même. La délégation de compétences législatives est suffisamment définie au regard des dispositions de la loi.

L'art. 4, al. 2, donne au Conseil fédéral la compétence de préciser les entités IDE. La possibilité de modifier par voie d'ordonnance la portée du terme d'entité IDE est ainsi garantie.

L'art. 6, al. 3, autorise le Conseil fédéral à dispenser certains services IDE de leur obligation de gestion de l'IDE. Cette disposition permet de décharger les services IDE dont les banques de données sont gérées à des fins autres que la gestion des entités IDE et ne portent qu'en partie sur des entités IDE. C'est par exemple le cas du registre de l'Etat civil, qui contient les données de personnes physiques qui constituent également des entités IDE. En vertu de l'art. 7, al. 3, le Conseil fédéral peut définir de manière exhaustive les caractères additionnels et des caractères auxiliaires à faire figurer dans le registre IDE, et dont la loi ne contient qu'une liste sommaire, alors qu'elle dresse la liste exhaustive des caractères-clés. Il en ressort ainsi clairement quelles sont les données des registres qui sont accessibles au public. La décision de définir par ordonnance les autres données à saisir se justifie dans la mesure où celles-ci devront être adaptées à la situation concrète lors de l'introduction du registre IDE et durant son exploitation. La loi ne mentionne pour l'heure que le registre du commerce comme service IDE dont les données sont à reprendre telles quelles dans le registre IDE. L'art. 10, al. 3, habi-

Rapport explicatif et commentaires relatifs à la LIDE

lite le Conseil fédéral à désigner d'autres services IDE dont les données doivent être reprises sans modification, après avoir fait vérifier la fiabilité de leurs banques de données. La présente loi autorise en principe uniquement la consultation individuelle des données des entités IDE. L'art. 11, al. 2, autorise le Conseil fédéral à édicter des règles permettant une transmission collective des IDE, pour tenir compte des intérêts des entreprises tout en assurant la protection des données. L'art. 14 de la loi autorise le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution. Celles-ci porteront notamment sur la définition concrète du contenu et des modalités de gestion du registre IDE, ainsi que sur l'attribution et la radiation de l'IDE. L'art. 16, al. 2 et 3, charge le Conseil fédéral de définir les délais dans lesquels l'IDE doit être introduit dans les fichiers de données des services IDE, ainsi que de régler le remplacement des numéros d'identification actuels. Il s'agit là d'une compétence d'exécution du Conseil fédéral. Une telle compétence est également prévue à l'art. 20, al. 2, qui charge le Conseil fédéral de fixer la date d'entrée en vigueur.