



# Studie zur Verwaltung der Sonderzeichen in den Personenregistern der Schweiz

Mai 2019

## Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary.....	3
2	Ausgangslage.....	5
2.1	Interpellation Wermuth Cédric (16.3717).....	5
2.2	Gründung der Arbeitsgruppe 'Sonderzeichen'.....	7
3	Aktuelle Situation.....	7
3.1	Definitionen.....	7
3.1.1	Zeichensatz.....	7
3.1.2	Codierung.....	7
3.1.3	Transkription und Transliteration.....	8
3.2	Aktuelle Situation in den offiziellen Personenregistern.....	8
3.2.1	Registrierungsverfahren im Zivilstandregister Infostar.....	9
3.2.2	Registrierungsverfahren im Ausländerregister ZEMIS und den übrigen Registern des SEM.....	10
3.2.3	Registrierungsverfahren bei den Registern des EDA.....	10
3.2.4	Registrierungsregeln in der UPI Datenbank.....	11
3.2.5	Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone.....	12
3.3	Situation in themenverwandten Systemen.....	13
3.3.1	Bundespolizei.....	13
3.3.2	Bundesamt für Statistik.....	13
4	Situationsanalyse.....	13
4.1	Das Problem ist nicht technischer Natur.....	14
4.2	Eine intellektuelle und kulturelle Herausforderung für Verwaltungen.....	15
4.2.1	Ein komplexes System ist schwer zu implementieren.....	15
4.2.2	Das Problem der Transliteration.....	15
4.2.3	Transkriptionsprobleme.....	16
4.2.4	Verwechslung von Sonderzeichen.....	16
4.2.5	Schlussfolgerung.....	16
4.3	Situation in anderen Bereichen.....	17
4.3.1	Standard auf dem Schweizer Finanzplatz.....	17
4.3.2	Sondernorm für Ausweisdokumente.....	17
4.3.3	Schweizer Bibliotheksstandard.....	17
4.4	Gängige Normen im Ausland.....	17
4.4.1	Internationales Abkommen über den Personenstand.....	17
4.4.2	Situation in Frankreich.....	18
4.4.3	Die Situation in Deutschland.....	19
4.4.4	Die DIN-Norm in Diskussion.....	19
4.4.5	Urteil des Europäischen Gerichtshofs.....	19

4.5	Standards eCH.....	20
4.6	Rechtliche Situation.....	20
4.6.1	Rechtliche Einschränkungen .....	20
4.6.2	Behandlung der alten Fälle.....	20
4.7	Einfluss auf Subsysteme .....	21
4.7.1	ID und Pass Produktionskette, eigene Schriftart.....	21
4.7.2	Weitere Register (Strafregister, Handelsregister, usw.) .....	22
4.7.3	Merkmalskatalog und Systeme der Gemeinden und Kantone .....	22
4.8	Die Herausforderungen der Ausbildung.....	22
4.9	Weitere Rahmenbedingungen .....	23
4.9.1	Quantitative Aspekte .....	23
4.9.2	Release Infostar 2020-2022 .....	23
4.10	Zusammenfassung der Situation .....	24
5	Lösungsvarianten.....	25
5.1	Gemischtes System, basierend auf zwei Kodierungssystemen. ....	25
5.2	Einheitliche Lösungen .....	26
5.2.1	Systeme ohne diakritische Zeichen .....	26
5.2.2	Norm ISO 8859-15 (aktuelle Norm in Infostar).....	26
5.2.3	Untervariante: Nur Schweizer Zeichen .....	28
5.2.4	Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A (aktuelle Norm in ZEMIS).....	28
5.2.5	Vollständiger Standard: Lateinische Zeichen in Unicode .....	30
5.3	Zusammenfassung.....	32
6	Evaluation der Varianten.....	34
6.1	Kostenschätzungen.....	34
6.2	Evaluationskriterien .....	36
6.3	Analyse und Evaluation der Varianten.....	37
7	Empfehlung der Arbeitsgruppe.....	39
8	Weitere Verwendung der Studie .....	40

# 1 Management Summary

In einer im September 2016 eingereichten Interpellation hat der Aargauer Nationalrat Cedric Wermuth den Bundesrat gefragt, ob es nicht verfassungswidrig sei, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger ihre Namen nicht so ins Zivilstandsregister eintragen können, wie sie in der entsprechenden Sprache geschrieben werden, beispielsweise, wenn sie Sonderzeichen wie ein scharfes C «ć» tragen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort diese Situation als unbefriedigend bezeichnet, betonte jedoch, dass nicht nur im Rahmen des Zivilstandes, sondern auch auf der Ebene aller Register in den Gemeinden, Kantonen und im Bund eine Lösung zu finden sei.

Zu diesem Zweck wurde Anfang 2017 eine interföderale Arbeitsgruppe mit Vertretern von Gemeinden, Kantonen und Bundesämtern gebildet.<sup>1</sup> Die Arbeitsgruppe hielt in den Jahren 2017 und 2018 mehrere Sitzungen ab, die es ihr ermöglichten, die Situation und die verschiedenen bestehenden Systeme, auch auf internationaler Ebene, zu analysieren, verschiedene Alternativen zu diskutieren und diesen Bericht zusammen mit einer Empfehlung zu erstellen.

Eine Analyse der Situation zeigt, dass die Schweiz über zwei Standards für die Führung dieser Register verfügt: einerseits die im Rahmen des RHG etablierte ISO Norm 8859-15 (Infostar, ZAS, Ordipro, fedpol, usw), welche ermöglicht, alle lateinischen Zeichen westeuropäischer Sprachen und einige andere Sonderzeichen auszudrücken. Andererseits das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS, welches über einen erweiterten Zeichensatz verfügt, der auf dem von der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) herausgegebenen Standard «9303 Specifications for Machine Readable Travel Documents» basiert und ermöglicht, fast alle diakritischen Zeichen europäischer Sprachen in lateinischer Schrift auszudrücken.

Dieses Mischsystem ist in der Praxis nicht ohne Probleme. Bei der Verarbeitung von Zivilstandsereignissen ist die Eingabe bestimmter Sonderzeichen (insbesondere aus osteuropäischen Sprachen), nicht zulässig. Wie Herr Wermuth in seiner Anfrage feststellte, verärgert dies einen Teil der Bevölkerung. Andererseits sind die Mitarbeiter der Einwohnerdienste an den Schaltern der Gemeinden mit widersprüchlichen Situationen konfrontiert und wissen nicht immer genau, welchen Standard sie anwenden müssen, wenn eine Person aus einem fremden Land an die Gemeinde berichtet.

Die Analyse der Arbeitsgruppe zeigt, dass das Problem der Integration neuer diakritischer Zeichen in Systeme wie Zivilstands- oder Bevölkerungsregister kein technisches Problem ist. Die IT-Branche bietet eine effiziente technische Lösung (Unicode), die mehr als 128.000 verschiedene Zeichen in rund 100 Sprachen generieren kann. In dem Moment, in dem eine Person in einem Register erfasst wird, tritt die Problematik der Transliteration und Transkription auf, da die notwendigen Mittel zur Erfassung einer Person unterschiedliche Levels der Möglichkeiten offenlassen. Mit insgesamt rund 15'000 Mitarbeitenden in den Diensten (Gemeinden, Kantone, Bund) ist dieses Problem nicht zu unterschätzen.

Die Arbeitsgruppe identifizierte drei Lösungen, welche sich von den beiden heute in der Schweiz geltenden Standards unterscheiden. Erstens das vom Schweizer Finanzplatz angewandte System, das sämtliche diakritischen Zeichen in seinen Börsen ausschliesst. Zweitens

---

<sup>1</sup> Verband der Schweizerischen Einwohnerdienste, kantonale Delegierte, Zivilstandsregister Infostar, Ausländerinformationssystem ZEMIS, Informationssystem über Diplomaten und internationale Beamte Ordipro, Informationssystem über Auslandschweizer eVERA, Zentrale Ausgleichsstelle ZAS (insbesondere wegen des AVS UPI-Nummernbezugsregisters), Bundespolizei (fedpol, zur Erstellung von Ausweispapieren) und Bundesamt für Statistik (zur Harmonisierung von Personenregistern).

das in Frankreich verwendete System, das konsequent nur diakritische Zeichen in der jeweiligen Landessprache anerkennt und alle anderen ausschliesst. Drittens das derzeit in Deutschland verwendete System, das auf einem sehr umfangreichen Standard basiert, der ermöglicht, alle diakritischen Zeichen im lateinischen Alphabet, kodiert nach der Unicode-Norm, auszu-drücken.

Die Arbeitsgruppe analysierte schliesslich vier Lösungen näher: den Status quo auf der Grundlage der beiden derzeit geltenden Normen und drei weitere Lösungen auf der Grundlage einer einzigen Norm nach Infostar, ZEMIS und dem heute in Deutschland verwendeten Standard. Die Gruppe bewertete diese vier Lösungen anhand von Kriterien wie Benutzerfreundlichkeit, Anpassungen sowohl an technischen Systemen als auch an Durchsetzungsdiensten, Kosten oder Risiken. Insbesondere drei Konsequenzen sind aufgefallen: die notwendige oder nicht notwendige Anpassung der Rechtsgrundlagen, insbesondere zur Regelung des Übergangs von Personen, die ihre Namen und Vornamen ändern möchten; die Auswirkungen einer Normenänderung auf verwandte Systeme, insbesondere die der Produktionskette für Personalausweise und Reisepässe; nicht zuletzt der Grad der Lösung der in der Interpellation Wermuth aufgeworfenen Probleme und je nach Ergebnis die positiven oder negativen Auswirkungen, die sie auf das Image der Verwaltung haben könnten

Am Ende ihrer Arbeit empfiehlt die Arbeitsgruppe einstimmig den Übergang zu einer einheitlichen Norm, die in der ganzen Schweiz für alle Personenregister einzusetzen ist.

Die Problematik der momentanen Situation liegt nicht hinter dem technischen Aspekt verborgen, sondern bedingt einen politischen Entscheid, welche Zeichen die Schweiz in ihren Personenregistern als Standard zulässt. Mit der Einigung auf einen auf allen drei Verwaltungsebenen geltenden Zeichensatz, würde dem ursprünglichen Wunsch von Gemeinden und Kantonen entsprochen.

Die Empfehlung für das EJPD ist, den Zeichensatz zu definieren und diesen danach über das RHG für alle Register als verbindlich zu erklären. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe empfiehlt die Einführung der Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A, die bereits heute im ZEMIS Register angewendet wird.

## 2 Ausgangslage

Die Eingabe von Vor- und Nachnamen ist eine der häufigsten Aktivitäten in der Arbeit der Verwaltungen, sei es bei der Ankunft in einer Gemeinde, bei der Geburt oder Einbürgerung oder bei der Registrierung durch einen Migrationsdienst. Dies mag trivial erscheinen, aber in den letzten Jahren, mit der Zunahme der Zahl der Migranten, ist die computergestützte Eingabe und Verarbeitung von Nachnamen und Vornamen mit dem immer häufiger auftretenden Auftreten von diakritischen Zeichen, die in den in der Schweiz gebräuchlichen Sprachen nicht bekannt sind, komplexer geworden. Diese Entwicklung stellt Benutzer vor neue Fragen, insbesondere wenn die bestehenden Systeme eine korrekte Behandlung bestimmter diakritischer Zeichen nicht ermöglichen.

Die technische Unmöglichkeit der Verwaltung bestimmter Sonderzeichen durch das computergestützte Zivilstandsregister Infostar führte daher im September 2016 zu Presseanfragen. Angehörige des ehemaligen Jugoslawien beschwerten sich darüber, dass bei der Einbürgerung spezielle Zeichen und Sonderzeichen ihres Namens (z. B. der Buchstabe "ć" oder c akuter Akzent) durch ein einfaches "c" ersetzt wurden, wenn sie beim Zivilstandsamt eingetragen wurden.

### 2.1 Interpellation Wermuth Cédric (16.3717)

Diese Situation veranlasste den Aargauer Nationalrat Cedric Wermuth, am 28. September 2016 folgende Anfrage zu stellen:

Wer Schweizerin oder Schweizer wird, soll die Schreibweise seines Namens frei wählen können

*Ich bitte den Bundesrat freundlich um die Beantwortung folgender Fragen:*

- 1. Wie beurteilt er die Tatsache, dass eine Schweizer Bürgerin oder ein Schweizer Bürger ihren/seinen Namen im Personenstandsregister nicht richtig schreiben kann, weil der kroatische Akut respektive andere Sonderzeichen nicht zugelassen werden? Sieht er einen Konflikt mit dem garantierten Namensschutz (Art. 29 ZGB) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV)?*
- 2. Anscheinend steht eine Erneuerung des Informatiksystems Infostar an. Kann sich der Bundesrat vorstellen, den kroatischen Akut sowie weitere Sonderzeichen bei der Implementierung des neuen Informatiksystems aufzunehmen?*
- 3. Wie lange wird der Prozess dauern, bis das neue System mit den neuen Sonderzeichen eingeführt wird?*
- 4. Gewisse Kantone verlangen für Namensänderungen eine Gebühr. Es ist somit denkbar, dass die Personen, welche ein neuzugelassenes Sonderzeichen in ihren Namen aufnehmen möchten, stossenderweise nochmals eine Gebühr für eine Namensänderung entrichten müssten. Ist er bereit, sich bei den Kantonen dafür einzusetzen, dass diese zumindest während einer Übergangsfrist auf eine solche Gebührenerhebung verzichten? Ist er auch bereit, sich dafür einzusetzen, dass aufgrund dieser Umstände heute anfallende Gebühren im Hinblick auf die anstehende Anpassung per sofort nicht mehr erhoben werden?*

In seiner Begründung betont Herr Wermuth folgendes Argument:

*Gemäss Medienberichten mussten insgesamt bis zu 100 000 Personen vornehmlich mit Migrationshintergrund aus den ex-jugoslawischen Staaten die Schreibweise ihres Namens bei der Einbürgerung ändern, weil die entsprechenden Informatiksysteme nicht über die notwendigen*

Sonderzeichen verfügen (Infostar). Dieser Umstand ist stossend. Er erinnert an ein assimilatorisches Verständnis von Integrationspolitik, an die behördlich dekretierte "Einschweizerung" von Namen bei nichtgenehmen Gruppen von Migrantinnen und Migranten. Die Schweiz muss ihre migrantische Realität endlich auch auf institutioneller Ebene ernst nehmen. Menschen und Namen mit z. B. kroatischem Akut sind genauso vollwertig "schweizerisch" wie Frau Müller oder Herr Meier.

Der Bundesrat beantwortete die Interpellation am 2. Dezember 2016 mit folgendem Text:

1. Der Bundesrat erachtet es als unbefriedigend, wenn gewisse Sonderzeichen anderer Sprachen mit lateinischer Schrift, wie z. B. der in der kroatischen Sprache verwendete Akut auf dem Buchstaben c, nicht korrekt abgebildet werden können. Ein Eintrag kann technisch und rechtlich allerdings erst dann erfolgen, wenn die Sonderzeichen anderer Sprachen auch erfasst werden können. Die Möglichkeit, dass Sonderzeichen anderer Sprachen nur eingeschränkt erfasst werden können, stellt an sich noch keinen Verstoss gegen das verfassungsrechtlich geschützte Diskriminierungsverbot oder die Namensschutzgarantie nach Artikel 29 ZGB dar.

2./3. Infostar und andere Register des Privatrechts bedürfen regelmässiger Modernisierungen, damit sie ihre zentralen Funktionen im Rechtsverkehr erfüllen können. Eine Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Modernisierung (auch) des Personenstandsregisters ist derzeit in parlamentarischer Beratung. Daneben laufen bereits heute Analysen für den geplanten Neubau des nunmehr über 15-jährigen Systems Infostar. Wie viel Zeit der Neubau des Systems und dessen Implementation in Anspruch nehmen werden, ist heute offen.

Zwar könnten im bestehenden System Infostar innerhalb einiger Monate weitere Sonderzeichen eingeführt werden. Diese Massnahme wäre aber nicht zielführend, weil Infostar mit einer Vielzahl anderer Register betreffend den Personenstand verbunden ist. Ein elektronischer Datenaustausch erfolgt dabei namentlich mit dem Informationssystem Ausweisschriften (ISA), der AHV sowie mit mehr als 2300 kommunalen Einwohnerregistern, die auf über 40 verschiedenen Softwaresystemen unterschiedlichster Versionen und Anbieter basieren. Würden nun die Möglichkeiten zur Erfassung von Sonderzeichen bloss in Infostar erweitert, so hätte dies umgehend Informatikpannen zur Folge und würde den automatisierten Datenaustausch gefährden. Eine Erweiterung der bestehenden Standardzeichen muss vielmehr koordiniert und in Absprache mit den involvierten Behörden sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- und Gemeindeebene erfolgen. Ein Austausch zwischen den Registerämtern zu dieser Thematik ist unter der Federführung des für die Registerharmonisierung zuständigen Bundesamtes für Statistik Anfang 2017 geplant. Der Bundesrat ist darum bemüht, die Arbeiten voranzutreiben, damit Personenstandsregister möglichst rasch auch Namen mit Sonderzeichen wie den vorerwähnten kroatischen Akut korrekt abzubilden vermögen.

4. Die Bewilligung von Namensänderungen und die Erhebung damit verbundener Gebühren liegen in der Kompetenz der Kantone (Art. 30 Abs. 1 ZGB). In Beachtung dieser föderalistischen Zuständigkeiten nimmt der Bundesrat deshalb nicht Einfluss auf die entsprechenden kantonalen Verfahren. Grundsätzlich teilt er aber die Auffassung, dass Gesuche um Namensänderung wegen typografischen Ungenügens älterer Systeme in Zukunft nicht an unverhältnismässigen Gebühren scheitern sollten.

## 2.2 Gründung der Arbeitsgruppe 'Sonderzeichen'

Gemäss der oben genannten Antwort des Bundesrates wurde Anfang 2017 unter der Leitung des Bundesamtes für Statistik (BFS) eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Unter der Leitung des Bundesamtes für Statistik (BFS) als zuständige Stelle für die Harmonisierung der Register setzt es sich aus Vertretern der wichtigsten Personenregister des Bundes (Zivilstand Infostar, Migrationsinformationssystem SYMIC) zusammen, Informationssystem über Diplomaten und internationale Beamte Ordipro, Informationssystem über Auslandschweizer eVERA), Dienstleistungen von Einwohnern von Gemeinden und Kantonen, fedpol (Ausweisdokumente), die ZAS Zentrale Ausgleichskasse (UPI-Datenbank) und der eCH-Verband (Standardisierung).

Diese Gruppe hat ihre Arbeit nach der Sondersitzung der Begleitgruppe Registerharmonisierung am 31. Januar 2017 in Solothurn aufgenommen. Die Informationsveranstaltung bot Gelegenheit, eine Bestandsaufnahme der Situation vorzunehmen und die wichtigsten Herausforderungen und Schwierigkeiten bei der Verwaltung und Verarbeitung von Sonderzeichen darzustellen. Die bei dieser Gelegenheit gehaltenen Präsentationen sind unter folgendem Link verfügbar: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/registres/registre-personnes/harmonisation-registres/downloads.assetdetail.1983068.html>

Von März 2017 bis Oktober 2018 traf sich die Arbeitsgruppe viermal zu einem Austausch und der Erarbeitung der Situationen bei den Registerämtern, damit das EJPD in seiner federführenden Funktion das Geschäft zu einer Lösungsfindung bringen kann. Sie überprüfte die Situation in den verschiedenen amtlichen Personenregistern, prüfte die in anderen Ländern und in anderen Tätigkeitsbereichen bestehenden Systeme, bevor sie mögliche Alternativen aufdeckte und evaluierte. Diese Studie fasst die Arbeit und Forschung der Arbeitsgruppe zusammen und gibt eine Empfehlung ab.

## 3 Aktuelle Situation

Bevor die Situation in den verschiedenen offiziellen Personenregistern überprüft wird, sind einige Definitionen angebracht.

### 3.1 Definitionen

#### 3.1.1 Zeichensatz

Ein Zeichensatz entspricht der Menge an Zeichen, die in einer bestimmten Sprache notwendig sind, um einen Text zu schreiben und zu verfassen. Ein Zeichensatz umfasst im Allgemeinen die Buchstaben des einer bestimmten Sprache entsprechenden Alphabets, Zahlen (0 bis 9), Interpunktions- und Sonderzeichen (z.B. Währungs- oder Handelszeichen). Das betreffende Alphabet umfasst Klein- und Großbuchstaben sowie gegebenenfalls eine Reihe von diakritischen Zeichen<sup>2</sup>, wie den Akut-Akzent im Französischen oder den "Umlaut" im Deutschen, sowie Ligaturen, wie das "œ" im Französischen oder das "ß" im Deutschen.

#### 3.1.2 Codierung

Alle Computer arbeiten letztlich nur mit Zahlen. Die auf dem Bildschirm dargestellten Zeichen werden im Prozessor und Speicher des Computers als binäre Zahlen kodiert: Jeder Buchstabe

---

<sup>2</sup> Diakritisches Zeichen: ein Zeichen, das einem Buchstaben des Alphabets hinzugefügt wird, um seine Aussprache zu ändern.

entspricht einem einzigen Code. Diese Kodierung kann jedoch von einem Alphabet zum anderen oder von einer Systemgeneration zur nächsten unterschiedlich sein.

Um den Austausch, die Interoperabilität, zwischen elektronischen Systemen zu gewährleisten, ist es notwendig, sich auf einen einzigen Zeichensatz zu einigen, zum Beispiel den Zeichensatz ISO 8859-1, auch bekannt als ISO-Latin-1. Durch die Anwendung dieses Standards wird gewährleistet, dass alle Computer, die am selben Netzwerk teilnehmen, die Zeichen, die sie von einem anderen Computer erhalten, korrekt interpretieren. Wenn ein Computer jedoch eine andere Norm anwendet, z.B. ISO 8859-15, kann es vorkommen, dass Zeichen während einer Übertragung falsch interpretiert werden, z.B., dass die Kombination "œ" im Französischen durch das Zeichen "½" interpretiert wird.

Die Verwendung von Standards, wie den beiden oben genannten, wirft ein weiteres Problem auf: Sie basieren auf einer 8-Bit-Kodierung und bieten daher nur eine begrenzte Anzahl von 256 Tonkombinationen und damit nur eine begrenzte Anzahl von betonten Zeichen (in diesem Fall 191 Buchstaben). Ein System, das ISO-8859-15 implementiert hat, wird daher nicht in der Lage sein, Zeichen zu registrieren, die nicht in seiner Liste enthalten sind.

Aus diesem Grund hat die Computerindustrie den Unicode-Standard entwickelt, der auf einer 4-fachen 8-Bit-Codierung basiert. Er ermöglicht die Erstellung eines Verzeichnisses mit 128.172 Zeichen, das etwa 100 Alphabete weltweit abdeckt. Dieser Standard erlaubt sogar die Anzeige von Texten mit Rechts-nach-Links- und Links-nach-Rechts-Schriften (z.B. Arabisch). Die Anzahl der Zeichen, die insgesamt in einem Computersystem dargestellt werden können, hängt daher vom Umfang des verwendeten Kodierungssystems ab.

### **3.1.3 Transkription und Transliteration**

Wenn eine Verwaltung den Vor- und Nachnamen einer Person eingeben muss, die ein offizielles Dokument vorlegt, das nicht-lateinische Schriftzeichen enthält (zum Beispiel in Kyrillisch, Griechisch, Arabisch, Indisch oder Chinesisch), müssen diese Schriftzeichen zunächst in ihre lateinischen Entsprechungen übersetzt werden: Dies wird als Transkription des Vor- oder Nachnamens bezeichnet. Zum Beispiel wird Борис Ельцин auf Französisch in Boris Eltsine oder Ieltsine transkribiert.

Es kann auch vorkommen, dass der einzugebende Vor- oder Nachname ein lateinisches Zeichen enthält, dieses Zeichen aber in dem verwendeten Kodierungssystem nicht darstellbar ist: Der insbesondere in Kroatien und Serbien bekannte Buchstabe "ć" (c Akut) ist in den 191 Zeichen der Norm ISO 8859-1 nicht vorhanden. Wenn eine Person mit einem solchen Charakter im Namen bei der Verwaltung vorstellig wird, wird das Zeichen daher durch das nächstliegende Äquivalent in der verwendeten Norm, in diesem Fall ein einfaches "c", neu interpretiert. Dies wird als Transliteration bezeichnet.

## **3.2 Aktuelle Situation in den offiziellen Personenregistern**

In der Schweiz gibt es zwei Arten von amtlichen Personenregistern: eidgenössische Register, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, und Einwohnerregister, die in die Zuständigkeit der Gemeinden und Kantone fallen. Wie gehen diese Register heute mit den Namen und Vornamen der Personen um, für deren Eintragung sie zuständig sind?

### 3.2.1 Registrierungsverfahren im Zivilstandsregister Infostar

Im Schweizerischen Personenstandsregister erfolgt die Aufnahme einer Person mit der Beurkundung der Geburt (Art. 15a Abs. 1 ZStV; SR 211.112.2). Eine ausländische Person, deren Daten im System nicht abrufbar sind, wird spätestens dann in das Personenstandsregister aufgenommen, wenn sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandsereignis betroffen ist. (Art. 15a Abs. 2 ZStV).

Die Aufnahme ins Register erfolgt gestützt auf entsprechende Zivilstandsurkunden bezüglich Geburt, Abstammung, Zivilstand etc. (Geburtsurkunde, etc.).

Namen werden so erfasst, wie sie in den Zivilstandsurkunden oder, wenn solche fehlen, in anderen massgebenden Ausweisen geschrieben sind, soweit es der Standardzeichensatz erlaubt (Art. 24 Abs. 1 ZStV). Die Daten werden nach dem hinterlegten Standardzeichensatz ISO-Norm 8859-15 erfasst (Art. 80 ZStV).

Im Übrigen gilt die Weisung über die Bestimmung und Schreibweise der Namen von ausländischen Staatsangehörigen vom 1.1.2012 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis-namen-d.pdf>) sowie das Informationsschreiben des SEM bezüglich der maschinenlesbaren Zone (MRZ) vom 2.3.2015 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20150302-info-namen-d.pdf>).

Namen aus dem nichtlateinischen Schriftbereich sind, soweit keine amtlichen Ausweispapiere in lateinischer Schrift vorliegen oder erhältlich sind, entsprechend dem Prinzip der Transkription zu erfassen. Da für nichtlateinische Schriften mehrere Transkriptionsarten existieren, ist das Merkblatt des jeweiligen Landes zu konsultieren. Sofern Ausweispapiere mit englischer und französischer Transkription vorliegen, hat die englische Version Vorrang.

Der Eintrag im Personenstandsregister geniesst erhöhte Beweiskraft (Art. 9 ZGB). Die darin verzeichnete Namensschreibweise kann grundsätzlich nur durch amtliche Berichtigung (Art. 43 ZGB), gerichtliche Bereinigung (Art. 42 ZGB) oder behördliche Namensänderung (Art. 30 Abs. 1 ZGB) angepasst werden.

Im internationalen Verhältnis wird im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG, SR 291) festgehalten, dass der Name nach den schweizerischen Grundsätzen über die Registerführung in die Zivilstandsregister eingetragen wird.

Im Abkommen Nr. 1, von 1956, werden die Parameter über die Ausstellung gewisser für das Ausland bestimmter Auszüge aus den Zivilstandsregistern (SR 0.211.112.111) definiert. Das Abkommen sieht für Auszüge aus Geburts-, Ehe- und Todesregister Formulare mit mehrsprachigem Vordruck vor. Die Eintragungen sind in lateinischen Druckbuchstaben und arabischen Ziffern vorzunehmen; sie können ausserdem in den Schriftzeichen der Sprache geschrieben werden, die bei der Eintragung in das Zivilstandsregister, auf die sie sich beziehen, verwendet worden sind. Dieses Übereinkommen wurde von allen Mitgliedstaaten der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen (CIEC) sowie weiteren Staaten (u.a. auch diversen Balkanstaaten; insgesamt 24 Staaten) unterzeichnet und in Kraft gesetzt (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760205/index.html>). Darüber hinaus hat das Übereinkommen auch für englischsprachige Gebiete und Südamerika praktische Bedeutung erlangt.

### 3.2.2 Registrierungsverfahren im Ausländerregister ZEMIS und den übrigen Registern des SEM

Im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS erfolgt die Aufnahme einer Person gemäss der Weisung zur Erfassung und Änderung von Personendaten in ZEMIS (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120701-weis-daten-zemis-d.pdf>), der Weisung über die Bestimmung und Schreibweise der Namen von ausländischen Staatsangehörigen vom 1.1.2012

(<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weis-namen-d.pdf>) sowie dem Informationsschreiben bezüglich der maschinenlesbaren Zone (MRZ) vom 2.3.2015 (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20150302-info-namen-d.pdf>).

Der amtliche Name von ausländischen Staatsangehörigen ist dabei grundsätzlich unverändert und vollständig aus den vorgelegten ausländischen Ausweispapieren zu übernehmen. Die Daten werden nach einem erweiterten westeuropäischen Zeichensatz erfasst (ISO 8859-1 mit Unicodeblock Latin Extended-A; Art. 4 ZEMIS-Verordnung), welcher sich auf den Standard «9303 Specifications for Machine Readable Travel Documents» der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO stützt und die «meist gebrauchten lateinischen Buchstaben» des Unicode Standards abdeckt.

Namen aus dem nichtlateinischen Schriftbereich sind, soweit keine amtlichen Ausweispapiere in lateinischer Schrift vorliegen oder erhältlich sind, entsprechend dem Prinzip der Transkription zu erfassen.

Die Sonderzeichen werden sowohl auf das aus ZEMIS erstellte Schriftgut als auch auf die Ausländer- und Asylausweise gedruckt. Mit Ausnahme der Schnittstellen zu ZAS UPI und zu den Einwohnerregistern der Gemeinden bedient ZEMIS sämtliche Schnittstellen mit dem erweiterten Zeichensatz.

Analog ZEMIS wird auch im Informationssystem Reisedokumente ISR der erweiterte Zeichensatz unterstützt. Da der Reiseausweis für Flüchtlinge (blauer Pass) sowie der Pass für eine ausländische Person (grüner Pass) zur Schweizer Passfamilie gehören, werden beim Aufdruck analog dem Pass10 lediglich die Sonderzeichen gemäss ISO-8859-15 verwendet.

Das nationale Visumsinformationssystem ORBIS unterstützt im Gegensatz zu ZEMIS und ISR aktuell nur den Zeichensatz ISO 8859-15. Im Visa-Bereich gibt es aktuell keine Anforderungen an einen erweiterten Zeichensatz. Öfters werden bei der Erfassung der Namen nur Grossbuchstaben verwendet.

### 3.2.3 Registrierungsverfahren bei den Registern des EDA

**Ordipro:** Informationssystem des EDA für die begünstigten Personen nach Artikel 2, Abs. 2, des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007: Personal der zwischenstaatlichen Organisationen, internationalen Institutionen, quasizwischenstaatlichen Organisationen, diplomatischen Missionen, konsularischen Posten, ständigen Missionen oder anderen Vertretungen bei zwischenstaatlichen Organisationen, Sondermissionen, internationalen Konferenzen, Sekretariaten oder anderen durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzten Organen, unabhängigen Kommissionen, internationalen Gerichtshöfen, Schiedsgerichten und anderen internationalen Organen.

Das Feld Name/Rufname besteht aus zwei Feldern:

<b>1. Feld Schengen</b>
Für die Registrierung des Namens und des/der Rufnamen in diesem Feld basiert sich der Benutzer auf den maschinenlesbaren Text im aktuellen Pass des Gesuchstellers, ohne Sonderzeichen (z.B. Müller = MUELLER). Siehe Ziffer 4.3.2. Die Angaben dieses Feldes werden auf den Legitimationskarten und auf die diplomatische und konsularische Liste übernommen.
<b>2. Feld RHG (Registerharmonisierungsgesetz)</b>
Für die Registrierung in diesem Feld basiert sich der Benutzer im Feld «Name/Rufname» des aktuellen Passes (oder ID-Karte in gewissen Fällen, z.B. CH-Bürger) des Gesuchstellers. Dieses Feld ermöglicht die Registrierung von Sonderzeichen gemäss ISO 8859-15.

**eVERA:** Gemäss Art. 11 des [Auslandschweizergesetzes](#) hat sich, wer die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzt und keinen Wohnsitz in der Schweiz hat, bei der zuständigen Vertretung zur Eintragung ins Auslandschweizerregister zu melden. Der Eintrag ist die Voraussetzung für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie für die Erbringung von Dienstleistungen durch Schweizer Behörden.

Der Eintrag in das Auslandschweizerregister kann nur erfolgen, wenn die Schweizerin oder der Schweizer den Nachweis ihrer oder seiner schweizerischen Staatsangehörigkeit sowie der Identität erbringt und bei Zuzug aus der Schweiz belegt, dass die Abmeldung bei der letzten Wohnsitzgemeinde in der Schweiz erfolgt ist (Art. 4 Abs. 1 und 2 V-ASG). Die persönlichen Voraussetzungen zur Eintragung sind erfüllt, wenn die schweizerische Staatsangehörigkeit und die Identität zweifelsfrei nachgewiesen sind. Die Eintragung basiert sich auf den Schweizerpass, die Schweizer Identitätskarte und den Personenstands- oder Familienausweis. Bei der Registrierung eines Ausländers (Ehepartner, Kinder) basiert sich die Eintragung auf einen ausländischen Pass und dem Schweizerischen Personalstands- oder Familienausweis.

Bezüglich Sonderzeichen gibt es bis jetzt keine besonderen Weisungen für die Eingabe. Die Eintragung der Sonderzeichen erfolgt daher basierend auf den vorgenannten schweizerischen oder ausländischen Dokumenten. eVera verwendet UTF-8, kann aber alle Zeichen aus ISO 8859-15 darstellen und verarbeiten. Zudem erlaubt eVERA auch weitere Zeichen, welche nicht in ISO 8859-15 vorhanden sind (Kyrillisch, Arabisch, Georgisch...).

### 3.2.4 Registrierungsregeln in der UPI Datenbank

UPI ist die Abkürzung für «Unique Person Identification». Es handelt sich um die Funktionalität für die administrative Identifikation der natürlichen Personen und die Verwaltung des Identifikators AHVN13 im zentralen Versichertenregister der Sozialversicherungen des Bundes.

UPI ist ein Gesamtinformatiksystem, das von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf betrieben wird.

<b>Das System ermöglicht</b>
die Vergabe der Identifikatoren AHVN13
die unbefristete Verwaltung der Identifikatoren AHVN13
die Verbindung der einzelnen Identifikatoren mit einer oder mehreren bekannten Verwaltungsidentitäten in einer bestimmten Rangfolge
das Qualitätsmanagement der Identifikatoren und verbundenen Verwaltungsidentitäten
die Bekanntgabe strukturierten Inhalts an individuelle Nutzer und externe Informatiksysteme

Das UPI ist ein konsolidiertes Spiegelregister natürlicher Personen. Die Hauptquellen von UPI sind:

1. Infostar
2. ZEMIS
3. VERA
4. Ordipro
5. Die AHV-Ausgleichskassen

Die Quellen von UPI melden die demografischen Attribute einer Person anhand der [eCH-0084 Schnittstelle](#). Die Regeln für die Namensschreibweise in dieser Schnittstelle stützen sich auf den „Amtlichen Katalog der Merkmale (Ausgabe 2014)“. Der erlaubte Zeichensatz ist also derjenige der Norm ISO 8859-15. Zusätzlich werden die möglichen Zeichen von ISO 8859-15 auf diejenigen, die in einem Namen auftreten können, eingeschränkt, d.h. lateinische Buchstaben, der Bindestrich, der Punkt und das Leerzeichen (ein Fragezeichen darf z.B. nicht in einem Namen auftreten).

### **3.2.5 Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone**

Einwohnerinnen und Einwohner, die einen Wohnsitz oder einen Aufenthalt (Nebenwohnsitz) in einer Gemeinde begründen, müssen gemäss Registerharmonisierungsgesetz (RHG; SR 431.02) sowie den jeweiligen kantonalen Gesetzgebungen im Einwohnerregister erfasst werden.

Schweizerinnen und Schweizer werden gemäss Angaben aus dem Eidgenössischen Zivilstandsregister (Infostar) erfasst. Als Grundlage dafür dienen die Angaben auf dem Heimatschein (Name, Ledig Name, Vorname, Andere Namen, Geburtsdatum, Geburtsort, Bürgerort, Zivilstand sowie Elternnamen). Bei einer Personenstandsänderung (z.B. bei Heirat, Namensänderung, usw.) oder bei einer Geburt erfolgt eine Meldung aus Infostar an das Einwohnerregister der Wohnsitzgemeinde zwecks Erfassung bzw. Anpassung der Daten im Einwohnerregister. Alle Angaben werden mit dem Zeichensatz ISO Norm 8859-15 erfasst.

Erste Anlaufstelle bei Wohnsitznahme von einreisenden ausländischen Staatsangehörigen sind in der Regel die Einwohnerdienste der Wohnsitzgemeinde. Diese sind meist auch gleich die antragsstellende Behörde zuhanden der Migrationsämter. Ausländische Staatsangehörige werden aufgrund ihres ausländischen Reisedokuments (Reisepass, oder Personalausweis bei EU-Staatsangehörigen) im Einwohnerregister erfasst. Dabei werden Sonderzeichen in der Regel gemäss dem visuellen Teil des Reisedokumentes übernommen.

Die Einwohnerdienste berücksichtigen dabei auch die Weisung des SEM über die Bestimmung und Schreibweise der Namen von ausländischen Staatsangehörigen vom 1. Januar 2012 sowie die Umsetzungsliste für Sonderzeichen im Anhang (Stand vom 01.02.2018) und die Ländermerkblätter. Die Kantone interpretieren dabei die Weisung des SEM unterschiedlich. Das geht teilweise so weit, dass die Namensführung konsequent nach maschinenlesbarem Teil im Pass übernommen wird, auch wenn die Weisung etwas Anderes besagt.

Die Einwohnerdienste stehen jedoch vor der Anforderung, für diese Personen schon zu Beginn die korrekte amtliche Namensregistrierung vorzunehmen. Unmittelbar nach der Anmeldung erhält die Person eine Anmeldebescheinigung, mit der sie die nach einer Einreise notwendigen Geschäfte vornehmen kann. So zum Beispiel die Eröffnung eines Bankkontos, Krankenversicherung und weiteren Versicherungen oder eines Telefonabonnements. Ebenfalls werden nach der Anmeldung diverse Verwaltungsstellen durch die Einwohnerdienste elektronisch mit den Personalien der Neuzugezogenen bedient. Für alle Beteiligten ist es daher elementar, dass schon zum Zeitpunkt der Anmeldung der amtliche Name in der Schweiz korrekt erfasst

ist. Jede nachträgliche Korrektur verursacht einen Mehraufwand nicht nur bei den Einwohnerdiensten, sondern auch bei den verschiedensten Stellen, welche die Information bereits erhalten haben. Die Person selbst wird gezwungen, ihrerseits die Änderung bei der Bank, Krankenkasse oder Telefonanbieter, etc. zu melden.

Fazit: Probleme bei der Registrierung im Einwohnerregister verursachen die unterschiedlichen Erfassungsgrundlagen sowie die unterschiedlich verwendeten Zeichentabellen, welche Konflikte beim Datenaustausch bewirken und Fehlermeldungen verursachen.

Für den Verband schweizerischen Einwohnerdienste (VSED) steht die unterschiedliche Namensregistrierung den Zielen der vom Bund eingeführten Registerharmonisierung diametral entgegen. *„Sie verursacht einen enormen Verwaltungsaufwand, stiftet Verwirrung, stellt die Einwohnerdienste vor Schwierigkeiten und zeigt auf, dass die verschiedenen Bundesämter in dieser Hinsicht nicht harmonieren. Vor allem empfindet aber die betroffene Bevölkerung die unterschiedliche Registrierung der Namen als Affront, da sie eine einheitliche Schreibweise ihres Namens als ihr Grundrecht erachtet. Die Verwendung eines einheitlichen Zeichensatzes von allen schweizerischen Verwaltungsstellen ist aus Sicht des VSED zwingend anzustreben. Dies bietet den betroffenen Personen Gewähr, dass auch bei einer späteren Einbürgerung ihre Namen keine anderen Sonderzeichen erhalten, als anlässlich ihrer Einreise in die Schweiz festgelegt wurde.“*

### **3.3 Situation in themenverwandten Systemen**

#### **3.3.1 Bundespolizei**

Im Rahmen der Herstellung von Ausweisdokumenten (Identitätskarten, Pässe) stützt sich die föderale Polizei (fedpol) ausschliesslich auf die im Zivilstandsystem Infostar erfassten Daten, um die auf diesen Dokumenten erscheinenden Namen und Vornamen und damit den Zeichensatz ISO 8859-15 einzugeben. Diese Ausweisdokumente enthalten auch eine mit optischer Erkennung lesbare Zone (maschinenlesbare Zone oder MRZ), in der der Name und der Vorname nur in Großbuchstaben ohne diakritische Zeichen wiedergegeben werden. Zeichen wie "ü, é, à" werden transliteriert (d.h. ue, e, a).

#### **3.3.2 Bundesamt für Statistik**

Die von den Gemeinden und Kantonen (Einwohnerregister) und dem Bund (amtliche Personenregister) im Rahmen der registergestützten Volkszählung übermittelten Daten entsprechen alle der ISO-Norm 8859-15, entsprechend den Richtlinien des Amtlichen Katalog der Merkmale.

## **4 Situationsanalyse**

Hinter der scheinbaren Trivialität der Schreibweise von Nachnamen und Vornamen verbirgt sich in Wirklichkeit eine komplexe Situation, die technische, administrative, sprachliche, rechtliche, politische, wirtschaftliche und organisatorische Aspekte vermischt, die nicht leicht zu erfassen und erschöpfend zu analysieren sind. Die Arbeitsgruppe konnte jedoch die folgenden Analyseelemente sammeln.

## 4.1 Das Problem ist nicht technischer Natur

Wie oben gesehen (vgl. Punkt 2.1), hängt die Anzahl der Zeichen, die mit einem Computersystem ausgedrückt werden können, ausschließlich von dem Standard ab, der in diesem System implementiert ist. Wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, ermöglicht die Norm ISO 8859-15, die heute in Infostar (computergestütztes Personenstandswesen) verwendet und im Amtlichen Katalog der Merkmale der Registerharmonisierung empfohlen wird, die folgenden Charaktere auszudrücken:

ISO/CEI 8859-15																
	x0	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	xA	xB	xC	xD	xE	xF
0x	<i>non utilisé</i>															
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	<i>non utilisé</i>															
9x																
Ax		ı	đ	£	€	¥	Š	š	§	š	©	ª	«	¬	®	–
Bx	°	±	²	³	Ž	μ	¶	·	ž	˚	»	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	÷	ø	ù	ú	û	ü	ý	þ	ÿ	

Diese Norm ISO 8859-15 ist etwas reichhaltiger als ISO 8859-1 und wurde 1998 insbesondere durch die Einführung des Euro gefordert. Die folgende Tabelle fasst die Unterschiede zusammen:

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

Die Unterschiede zwischen der SYMIC-Norm (ISO 8859 Latin 1-10) und der Infostar-Norm (ISO 8859-15) finden Sie unter dem folgenden Link <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/aufenthalt/20120101-weisnamen-anh2-f.pdf>

Je mehr Zeichen im Standard verwendet werden, desto besser ist es möglich, die diakritischen Zeichen der verschiedenen Sprachen auszudrücken. Wie in Punkt 2.1 aufgezeigt, ermöglicht das Uni-Code-System die Darstellung von mehr als 128 000 Zeichen in etwa hundert Skripten.

<sup>3</sup> Quelle: Wikipedia

Mit den heutigen Computermitteln ist es daher möglich, alle Arten von Zeichen zu erzeugen, wie z.B. Ң, 2 oder ت.

Aber ist es auch am Schalter einer Gemeinde oder in einer Bundesverwaltung, möglich, diese Art von Zeichen korrekt einzusetzen?

## **4.2 Eine intellektuelle und kulturelle Herausforderung für Verwaltungen**

Die korrekte Eingabe und Verarbeitung von Sonderzeichen erfordert ein spezifisches kulturelles Wissen der für die Durchführung dieser Operationen zuständigen Dienststellen. Der Umfang dieses Wissens hängt von der Anzahl der zu berücksichtigenden Zeichen ab, und selbst bei sehr sachkundigen Mitarbeitern können die Fallstricke zahlreich sein, wie die folgenden Kapitel zeigen.

### **4.2.1 Ein komplexes System ist schwer zu implementieren**

Je komplexer das System ist, d.h. je mehr Zeichen es enthält, desto schwieriger ist es in den Verwaltungsabteilungen umzusetzen. Während die diakritischen Zeichen der offiziellen Sprachen in der Schweiz gut bekannt sind, gilt dies nicht für die Zeichen anderer europäischer Sprachen. Wer kann also spontan sagen, ob die folgenden Sonderzeichen "p", "q", "w" oder "O" aus europäischen Sprachen stammen oder nicht?

### **4.2.2 Das Problem der Transliteration**

Wenn der verwendete Standard nicht alle vorhandenen diakritischen Zeichen abdeckt, ist eine Transliteration erforderlich. Das Zeichen "č" zum Beispiel wird in ein einfaches "c" transliteriert. Dies geschieht heute mit dem vom Standesamt verwendeten Standard oder mit dem in SYMIC verwendeten Standard: Konvertierungstabellen ermöglichen die Transliteration aller vorhandenen Sonderzeichen in ein bestimmtes Alphabet (in diesem Fall das lateinische Alphabet).

Wenn die Umrechnungstabellen gut gestaltet und vollständig sind, stellt die Transliteration in der Anwendung kein besonderes Problem dar. Die Interoperabilität der Systeme kann jedoch beeinträchtigt werden. Tatsächlich erlaubt die Transliteration den Wechsel von einem mehr oder weniger erweiterten Zeichensatz zu einem eingeschränkteren Zeichensatz. Zeichen wie "Š", "Ś" oder "Ş" werden in "S" transliteriert. Der umgekehrte Vorgang ist jedoch nicht unbedingt möglich, es sei denn, sie behalten das ursprüngliche Vorzeichen bei.

Eine Umrechnungstabelle basiert auf einem kulturellen a priori. Beispielsweise wird Đ idealerweise in Dj für einen serbischen Namen, aber in D für einen vietnamesischen Namen transliteriert. Durch die Verwendung einer einzigen Transliterationstabelle werden einige Kulturen gegenüber anderen bevorzugt. Eine Alternative wäre die Verwendung einer Umrechnungstabelle je nach Herkunft des Namens, der zu zahlende Preis ist eine höhere Komplexität der Transliteration.

Dies kann die Automatisierung des Datenaustauschs zwischen Systemen behindern. Diese Situation herrscht heute in den Einwohnerregistern vor, die sowohl Zugang zum SYMIC-System (erweiterter Zeichensatz ISO 8859 Latin 1-10) als auch zum UPI-System (eingeschränkter Zeichensatz, ISO 8859-15) haben.

### 4.2.3 Transkriptionsprobleme

Die Transkription erfolgt, wenn ein Nachname oder Vorname, der in einem nicht-lateinischen Alphabet geschrieben wurde, schließlich in das lateinische Alphabet "übersetzt" wird. Zum Beispiel Борис Ельцин in kyrillischer Sprache wird Boris Yeltsin transkribiert.

Diese Operation ist mit mehreren Schwierigkeiten verbunden. Es kann vorkommen, dass es mehrere mögliche Transkriptionen desselben Wortes gibt. Der Begriff Peking gilt daher im Französischen als eine originalgetreue Transkription als Pékin, aber letzterer ist immer noch sehr weit verbreitet. Das Ergebnis einer Transkription kann sich also im Laufe der Zeit weiterentwickeln.

Aber bei der Erfassung von Personen gibt es mehr Unruhe. Wenn sich Herr Ельцин am Schalter in Zürich vorstellt, wird er normalerweise als Herr Jeltzin eingetragen; wenn er sich in Lugano vorstellt, als Signor El'cin und schliesslich als Herr Eltsine, wenn er sich in Genf vorstellt. Die Sprache, in der die Transkription vorgenommen wird, ist entscheidend für das Ergebnis und kann daher zu deutlichen Unterschieden zwischen den Sprachregionen führen, was zu Fehlern führen und den automatisierten Austausch zwischen den Diensten erschweren kann.

### 4.2.4 Verwechslung von Sonderzeichen

Das Zeichen "Đ" ist ein gutes Beispiel für die Fallstricke bei der Verwaltung und Verarbeitung von Sonderzeichen und damit für die Schwierigkeit, komplexe Systeme zu integrieren, wenn eine große Anzahl von Abteilungen dafür zuständig ist. Dieses Zeichen findet sich im Namen eines bekannten Tennisspielers, Đoković. Aber welches Zeichen "Đ" soll gemäss dem verwendeten Standard auf der Tastatur eingegeben werden? Die Frage ist nicht unbedeutend, denn dieses Zeichen kann, in Kleinbuchstaben ausgedrückt, einem "ð" (isländisch ethnisch) oder "đ" (serbisch oder vietnamesisch durchgestrichen) entsprechen. Erhebungen in offiziellen Personenregistern zufolge wird der isländische Buchstabe "eth" im Namen oder Vornamen von 34 Personen aus skandinavischen Ländern verwendet, was korrekt erscheint, aber auch in den Nachnamen von mehr als 700 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien oder Vietnam, was höchstwahrscheinlich falsch ist.

Ein und dieselbe Glyphe kann daher verschiedene Realitäten abdecken. Der Fall der slowakischen "L'" ist in dieser Hinsicht beispielhaft: Sind es ein oder zwei Zeichen (L + Apostroph)?

### 4.2.5 Schlussfolgerung

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe zeigten, dass diese Probleme nicht bagatellisiert werden sollten, da in der Praxis, beispielsweise am Schalter einer Verwaltung, davon ausgegangen werden muss, dass die Zeichen auf den von einem Bürger vorgelegten Dokumenten innerhalb relativ kurzer Zeit richtig gelesen, interpretiert und eingegeben werden müssen. Es liegt auf der Hand, dass die Gefahr von Verwechslungen, Irrtümern und Missverständnissen umso größer ist, je breiter der Zeichensatz ist. Diese Fehler und Verwechslungen gefährden das ordnungsgemäße Funktionieren des automatischen Austauschs zwischen den Registern. Mit mehr als 2'200 Diensten für die Einwohner und der Gemeinden, rund 1'000 Zivilstandsämtern, mehreren Dutzend Migrationsdiensten und 650 eVERA- und Ordipro-Diensten ist die Herausforderung ernst zu nehmen.

## **4.3 Situation in anderen Bereichen**

Die Arbeitsgruppe untersuchte die Standards, die in anderen Branchen vorherrschen.

### **4.3.1 Standard auf dem Schweizer Finanzplatz**

Schweizer Finanzdienstleistungen verwenden einen spezifischen Standard, der auf der internationalen Norm ISO 20022 basiert. Diese Norm unterscheidet sich von anderen Normen dadurch, dass sie keine diakritischen Zeichen enthält! Alle Buchstaben mit einem Akzent oder einem Sonderzeichen werden daher bei der Anwendung dieser Norm systematisch transliteriert: "é" wird daher systematisch zu "e"; "Ö" zu "OE" oder einfach "O".

### **4.3.2 Sondernorm für Ausweisdokumente**

IDs enthalten einen maschinenlesbaren Bereich, z.B. auf der Rückseite des Ausweises, am unteren Rand. Dieser maschinenlesbare Bereich besteht aus Zeichen, die Elemente der ID wiederholen und den Richtlinien der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) entsprechen. In diesem Bereich sind alle Buchstaben in Großbuchstaben; Vokale mit Umlauten (Ä, Ü, Ö) müssen AE, UE, OE geschrieben werden und Sonderzeichen werden nach festgelegten Regeln transliteriert.

### **4.3.3 Schweizer Bibliotheksstandard**

Der Westschweizer Bibliotheksverbund verwendet zur Klassifizierung und Dokumentation seiner Werke ein spezifisches Werkzeug, das UniHex genannt wird. Mit diesem Tool können Bibliotheken alle Sonderzeichen, die auf dem lateinischen Alphabet basieren, per Tastendruck auf der Tastatur eingeben.

## **4.4 Gängige Normen im Ausland**

Die Arbeitsgruppe untersuchte die Situation in anderen europäischen Ländern. Aufgrund von Zeit- und Ressourcenmangel musste diese Recherche eingeschränkt werden.

### **4.4.1 Internationales Abkommen über den Personenstand**

Das Internationale Übereinkommen über die Angabe von Namen und Vornamen in Zivilstandsregistern legt genaue Regeln für die Eintragung von Namen und Vornamen fest.

- Artikel 2 : Ist eine Eintragung in ein Personenstandsregister durch eine Behörde eines Vertragsstaats vorzunehmen und ist zu diesem Zweck eine Abschrift oder ein Auszug aus einem Personenstandsregister oder einem anderen Dokument vorzulegen, das Nachnamen und Vornamen in denselben Schriftzeichen wie die der Sprache, in der die Eintragung vorgenommen werden soll, enthält, so sind diese Nachnamen und Vornamen wörtlich, ohne Änderung oder Übersetzung wiederzugeben. Die in solchen Nachnamen und Vornamen enthaltenen diakritischen Zeichen sind ebenfalls wiederzugeben, auch wenn diese Zeichen in der Sprache, in der das Dokument abgefasst werden soll, nicht existieren.

- Artikel 3 : Ist eine Eintragung in ein Personenstandsregister durch eine Behörde eines Vertragsstaats vorzunehmen und ist zu diesem Zweck eine Abschrift oder ein Auszug aus einem

Personenstandsregister oder einem anderen Dokument vorzulegen, das Nachnamen und Vornamen in anderen Schriftzeichen als denen der Sprache, in der die Eintragung vorgenommen werden soll, enthält, so sind diese Nachnamen und Vornamen ohne Übersetzung so weit wie möglich durch Transliteration wiederzugeben. Wenn es von der Internationalen Organisation für Normung (I.S.O.) empfohlene Normen gibt, sind diese anzuwenden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass, wenn die Eintragung von Namen und Vornamen in derselben Sprache wie die der vorgelegten Personenstandsurkunden (von einem anderen Staat ausgestellte Dokumente) erfolgt, diese Eintragung ausnahmslos alle diakritischen Zeichen dieser Dokumente enthalten muss. Wenn die Sprache eine andere ist, wird, soweit möglich, eine Transliteration vorgenommen. Dieses Übereinkommen wurde von acht Ländern ratifiziert: Österreich, Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und der Türkei.

#### 4.4.2 Situation in Frankreich

In Frankreich wird die Erfassung von Nachnamen und Vornamen durch ein Rundschreiben des Justizministeriums geregelt (Rundschreiben vom 23. Juli 2014 zum Personenstandswesen, NOR: JUSC1412888C), dessen wichtigste relevante Auszüge nachstehend aufgeführt sind:

*« 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, tréma, 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 nom 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 consonne accompagnées d'un signe diacritique connues de la langue française sont : à – â – ä - é - è - ê - ë - ï - 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 « ae » (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 Die Situation in Deutschland

Das Bundesministerium des Innern hat genaue Regeln für die Eingabe von Nachnamen und Vornamen festgelegt: *„Für die elektronische Registerführung und Datenübermittlung im Personenstandswesen ist, wie auch für die Datenübermittlung im Melde- und Ausländerwesen, seit dem 1. November 2012 der Standard "Lateinische Zeichen in Unicode" in der Version 1.1.1 zu verwenden.*

*Dieser Standard legt die Teilmenge der Lateinischen Zeichen des Unicode Standards in Form des Datentyps String. Latin abschliessend fest.*

*Bis zur vollständigen Umstellung der automatisiert geführten Register und Datenbanken auf den Standard "Lateinische Zeichen in Unicode" werden in den Registern, Datenbanken und in dem elektronischen Mitteilungsverkehr auch nach dem 1. November 2012 Datensätze existieren, die keine diakritischen Zeichen enthalten. Um auch für diese Datensätze eine sichere Identifikation von Personen zu ermöglichen, sind in den Bereichen Personenstands-, Melde- und Ausländerwesen ab dem 1. November 2012 die Vorgaben für Identifikationsverfahren aus dem Bericht der Projektgruppe Standard des Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz "Umstellung auf lateinische Zeichen in Unicode - Vorgaben für Identifikationsverfahren" anzuwenden.*

*Datenempfängern, die Daten mittels der Datenaustauschformate XPersonenstand, XMeld oder XAusländer empfangen und verarbeiten, aber auch solche, die Daten aus anderen Quellen der genannten Bereiche erhalten, wird empfohlen, die Vorgaben aus dem oben genannten Bericht ebenfalls anzuwenden.“*

Der Link zum Dossier ist:

[https://www.xoev.de/die\\_standards/lateinische\\_zeichen\\_in\\_unicode-4813](https://www.xoev.de/die_standards/lateinische_zeichen_in_unicode-4813)

### 4.4.4 Die DIN-Norm in Diskussion

Die deutsche Koordinationsstelle für IT-Standards (KoSIT) arbeitet derzeit an der Entwicklung einer Norm (DIN-Norm, Deutsches Institut für Normung) für die elektronische Verarbeitung von Namen und den Datenaustausch in Europa ("Zeichen in Unicode für die elektronische Verarbeitung von Namen und den Datenaustausch in Europa"). Die Idee besteht darin, einen Standard zu entwickeln, der für alle Mitgliedsländer der Europäischen Union anwendbar ist und nicht nur Zeichen des lateinischen Alphabets (in Form von Verpflichtungen), sondern auch Zeichen des griechischen und kyrillischen Alphabets (in Form von Empfehlungen) umfasst.

Die Entwicklung dieses Standards ist insbesondere durch die Anforderungen motiviert, die das europäische EESSI-Projekt (Electronic Exchange of Social Security Information) mit sich bringen kann.

Die DIN-Norm würde, wenn sie zustande käme, der derzeit in Deutschland verwendeten Norm entsprechen, d.h. einen umfangreicheren Zeichensatz haben als die derzeit in der Schweiz verwendeten Normen (Infostar- und ZEMIS-Normen).

### 4.4.5 Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Im Mai 2011 entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Nichtübernahme diakritischer Zeichen aus dem Zivilstand eines Mitgliedsstaates in den Zivilstand eines anderen Mitgliedsstaates keine Beschränkung der im Vertrag über die Europäische Union garantierten Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit der Bürger darstellt. Zitat : *“Consequently, the Court holds that*

*a refusal to amend the marriage certificate of a citizen of the Union who is a national of another Member State in such a way that the forenames of that citizen are entered on that certificate with diacritical marks as entered on the certificates of civil status issued by his Member State of origin and in a form which complies with the rules governing the spelling of the official national language of that latter State does not constitute a restriction of the freedoms which the Treaty confers on every citizen of the Union.” (Anhang 1)*

## **4.5 Standards eCH**

Mit dem eCH Standard eCH-0014 SAGA.ch (Standards und Architekturen für eGovernment Anwendungen Schweiz) werden die technischen Richtlinien für die Umsetzung von eGovernment Anwendungen in der Schweiz beschrieben. In Kapitel 6.2.1 „Zeichensätze und Kodierung“ des Dokumentes zu eCH-0014 wird empfohlen, generell das Unicode-Format UTF-8 zu verwenden und auch Sonderzeichen damit abzubilden. Wenn dies Probleme bereitet oder nicht unterstützt werden kann, so sollte stattdessen der Zeichensatz ISO-8859-15 verwendet werden, da dieser im Gegensatz zu ISO-8859-1 auch das €-Zeichen und die Sonderzeichen des Französischen korrekt abdeckt. Es wird aber auch festgehalten, dass die Normfamilie ISO/IEC 8859 nicht mehr weiterentwickelt wird und durch die UTF/ISO 10646-Familie abgelöst werden soll.

In den fachlichen Standards, z.B. der Fachgruppe Meldewesen, wird auf den amtlichen Katalog der Merkmale (vgl. dazu Kap. 4.7.3 weiter unten) verwiesen.

## **4.6 Rechtliche Situation**

### **4.6.1 Rechtliche Einschränkungen**

Im Zivilstandsbereich ist die Verwendung des Zeichensatzes in Art. 80 ZStV definiert ("Die Daten werden nach dem hinterlegten Standardzeichensatz erfasst (ISO-Norm 8859-15)"). Art. 24 ZStV verweist bezüglich der Erfassung der Schreibweise von Namen auf diesen Standardzeichensatz. Die Einführung weiterer Zeichen respektive eines anderen Zeichensatzes bedingt nebst technischen Anpassung im System Infostar eine Anpassung von Art. 80 ZStV.

Auf Gesetzesstufe wird auch im Registerharmonisierungsgesetz (RHG) kein bestimmter Zeichensatz definiert. Dieser findet sich erst in den Ausführungsbestimmungen dazu: Im Hinblick auf die Harmonisierung amtlicher Personenregister wird im amtlichen Katalog der Merkmale der gemäss Art. 80 ZStV definierte Standardzeichensatz als Standard für die Informationstechnik zur Zeichencodierung mit acht Bits für die Textverarbeitung vorgeschrieben. Auch hier ist die Anpassung dieser Ausführungsbestimmungen bezüglich des zu verwendenden Standardzeichensatzes rechtlich keine grosse Hürde, soweit die technischen Voraussetzungen in den amtlichen Personenregistern geschaffen sind, welche weiterhin einen reibungslosen harmonisierten elektronischen Datenaustausch sicherstellen.

### **4.6.2 Behandlung der alten Fälle**

Bei einem Wechsel der Norm bedingt die Behandlung der alten Fälle eine Regelung auf Gesetzesstufe. Die Einführung der Erfassung weiterer Sonderzeichen bezüglich der Schreibweise von Namen hat zur Folge, dass diese Zeichen nicht nur bezüglich neuer Einträge in den Personenregistern zu verwenden, sondern gegebenenfalls auch rückwirkend auf bereits bestehende Einträge anzuwenden sind.

Die alten Fälle dürften im Zivilstandsbereich die grösste Herausforderung sein. Dabei gilt es zu prüfen, gestützt auf welche Grundlagen/Dokumente/Erklärungen die Anpassung der Schreibweise eines Namens im Personenstandsregister sowie in den in Papierform geführten Zivilstandsregistern erfolgen darf.

Aus zivilstandsrechtlicher Sicht muss jede Änderung im Personenstandregister entweder durch eine Erklärung oder ein Dokument belegt sein. Dies gilt auch bezüglich der Schreibweise von Namen. D.h. es braucht entweder eine ausdrückliche Erklärung vor den Zivilstandsbehörden (noch keine entsprechende gesetzl. Grundlage vorhanden) oder einen entsprechenden Entscheid einer Namensänderungsbehörde (Art. 30 ZGB) oder einen gerichtlichen Entscheid über die Berichtigung eines Eintrages (Art. 42 ZGB), wenn die Namensschreibweise geändert werden soll.

Die diesbezüglich sinnvollste Variante wäre eine Erklärung bezüglich der Schreibweise beim Zivilstandsbeamten. Dafür braucht es aber auf jeden Fall eine entsprechende gesetzliche Grundlage. In der Folge kann die Namensschreibweise in Infostar in Anwendung des neuen Zeichensatzes angepasst werden.

Schwieriger wird es, wenn auch eine Berichtigung in den herkömmlichen Registern zu verarbeiten ist (Art. 98 ZStV). Eine maschinelle Korrektur dürfte eher unmöglich sein, da solche Zeichen mit herkömmlichen Schreibmaschinen nicht geschrieben werden können. Somit müssten diese Zeichen handschriftlich beurkundet werden, was wohl nicht immer ganz einfach sein dürfte. Deshalb sollte bei der Bestimmung der zu verwendenden Zeichen auch dieser Gesichtspunkt miteinbezogen werden.

Die Erklärung zur Anpassung der Namensschreibweise hat - wie alle anderen Erklärungen gegenüber dem Zivilstandsbeamten auch - gegen Gebühr zu erfolgen. Die Beurkundung selber ist grundsätzlich gebührenfrei. Es fragt sich jedoch, welche Ausmasse eine Anpassung/Beurkundung annehmen kann (Bereinigung herkömmlicher Registereinträge und weiterer Geschäftsfälle, auf welche die Namensänderung evt. Auswirkungen hat [z.B. Geburtsbeurkundung des Kindes erfordert Anpassung der geänderten Namensführung des Elternteils etc.]). Dabei könnten weitere Aufwendungen entstehen, die nicht kostenneutral sind und somit nicht zwingend gebührenfrei zu erfolgen haben.

Sämtliche neu zu erstellenden Zivilstandsurkunden unterliegen dem ordentlichen Gebührentarif (ZStGV).

## **4.7 Einfluss auf Subsysteme**

### **4.7.1 ID und Pass Produktionskette, eigene Schriftart**

Für die Beantragung und Herstellung von Schweizer Pässen und Identitätskarten werden verschiedene Softwaresysteme verwendet. In allen diesen Systemen sind die zu verwendenden Zeichen plausibilisiert. Dies bedeutet, dass nur die im Anhang der Verordnung des EJPD über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (SR 143.111) aufgelisteten Zeichen als gültige Zeichen akzeptiert werden. Sollten in Zukunft weitere Sonderzeichen eingesetzt werden müssen, hat dies Anpassungen in allen verwendeten Systemen zur Folge. Zusätzlich werden auf Pass und Identitätskarten als wichtiges Sicherheitsmerkmal spezielle Schriftarten (sog. Fonts) verwendet. Diese Fonts wurden bzw. werden auch für den neuen Pass, der 2020/2021 eingeführt werden sollte, speziell für die Schweiz hergestellt.

#### **4.7.2 Weitere Register (Strafregister, Handelsregister, usw.)**

Es liegt in der Sache der Natur der jeweiligen Registern VOSTRA (Strafregister), den Handelsregistern und Grundbuchregistern, dass auch ausländische Staatsangehörige unterschiedlicher regionaler Herkunft erfasst werden (müssen). Aktuell ist ein Abgleich der Daten mit einem anderen Register nur in wenigen Fällen realisiert, da die entsprechenden Personen ausländischer Herkunft nicht zwingend andere Beziehungen in oder mit der Schweiz pflegen. Für alle drei Register wird jedoch die Richtigkeit der AHVN13 geprüft; bei einem Normwechsel müssten also diese Systeme auch Anpassungen vornehmen.

#### **4.7.3 Merkmalskatalog und Systeme der Gemeinden und Kantone**

Die für die Anwendung des Gesetzes über die Harmonisierung der Register (SR 431.02) vorgeschriebene Norm ist die Norm ISO 8859-15, die der im Zivilstandswesen geltenden Norm entspricht. Eine Standardänderung würde eine Anpassung des Zeichenkatalogs, vor allem aber eine Anpassung aller Systeme bedeuten, die in den Diensten der Einwohner von Kantone und Gemeinden sowie in allen Systemen, die eine Schnittstelle zu diesen Diensten haben, eingesetzt werden.

### **4.8 Die Herausforderungen der Ausbildung**

Wie wir gesehen haben, wirft die Verwendung eines sehr umfangreichen Standards viele Fragen auf:

- Wie kann die korrekte Transkription von Nachnamen und Vornamen aus nicht-lateinischen Alphabeten sichergestellt werden? Und wie können wir in der Schweiz sicherstellen, dass die Transkriptionen entsprechend der Sprache, in der sie gemacht werden, standardisiert werden?
- Wie kann man Verwirrung beim Lesen ( Ľ ) oder bei den Glyphen ( Ę ) vermeiden?
- Wie können wir überprüfen, ob die Einträge korrekt sind?

Je umfangreicher der Standard ist, desto akuter und komplexer werden diese Fragen. Technische Hilfsmittel können in Betracht gezogen werden, aber die effiziente Antwort wird von einer angemessenen Ausbildung der Personen kommen, die in den verschiedenen Verwaltungsdiensten für diese Aufgaben zuständig sind. Die Zahl der Beschäftigten, die von einem größeren Systemwechsel betroffen wären, ist beträchtlich. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass es:

- sich um zwischen 8'000 und 10'000 Beschäftigte auf der Ebene der Gemeinden (Bevölkerungsregister) und der Kantone handeln wird;
- mehr als 3'000 Mitarbeiter in den kantonalen Migrationsdiensten und im SEM (SYMIC-System) sind;
- ca. 1.000 Mitarbeiter im Netzwerk der Standesämter;
- und rund 650 Mitarbeiter im Konsularnetz und in den Botschaften.

Insgesamt müssten also zwischen 14.000 und 15.000 Personen geschult werden, falls es zu einer größeren Änderung der für die Erfassung von Nachnamen und Vornamen geltenden Norm kommen sollte, was erhebliche Investitionen erfordern würde.

## 4.9 Weitere Rahmenbedingungen

### 4.9.1 Quantitative Aspekte

Nach quantitativen Analysen, die von der IT-Abteilung des SEM durchgeführt wurden, wurden im ZEMIS-System die folgenden Zahlen gefunden:

- Im Oktober 2017 enthielt ZEMIS 12.879.057 Identitäten (Nachnamen oder Vornamen), von denen 52.926 (0,41%) ein diakritisches Zeichen hatten, das nicht in der Personenstandsnorm (ISO 8859-15), sondern in der ZEMIS-Norm (Latin Extended-A) enthalten ist.
- Im Oktober 2018 enthielt ZEMIS 13.423.528 Identitäten (Nachnamen oder Vornamen), von denen 81.859 (0,61%) ein diakritisches Zeichen aufwiesen, das nicht in der Personenstandsnorm (ISO 8859-15), sondern in der ZEMIS-Norm (Latin Extended-A) enthalten ist.
- In einem Jahr wurden so 544.471 Identitäten in ZEMIS eingegeben, von denen 28.933 (5,31%) diakritische Zeichen hatten, die im erweiterten ZEMIS-Standard, aber nicht im eingeschränkteren Infostar-Standard vorhanden waren.

Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht eins zu eins mit einer Person übereinstimmen. Sie zeigen jedoch, dass die Zahl der Menschen, die potenziell von dem Problem der diakritischen Zeichen betroffen sind, die sich nicht in der Zivilstandsnorm ausdrücken lassen, einige Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht, dass diese Zahl aber auch steigen dürfte. Für das Protokoll erwähnte die Interpellation Wermuth nach nicht detaillierten Medienschätzungen, dass die Zahl der Personen, die vom Fehlen bestimmter diakritischer Zeichen im Zivilstandswesen betroffen sind, 100.000 Personen beträgt. Dies waren jedoch nur Personen, die eingebürgert wurden.

### 4.9.2 Release Infostar 2020-2022

Das unterdessen über 15 Jahre alte Software-System Infostar muss dringend neuentwickelt und abgelöst werden. Die im System enthaltenen Daten werden dabei in das neu zu entwickelnde System migriert. Dabei darf die Basis des bestehenden Systems bis zur Fertigstellung und Einführung des neuen Systems Infostar NG («Infostar New Generation») für die Zivilstandsbehörden der Kantone und Gemeinden nicht ändern, da ansonsten die vollumfängliche Migration der Daten nicht sichergestellt ist. Auch können die dafür benötigten Ressourcen (Fachspezialisten, Softwarespezialisten etc.) nicht gleichzeitig Änderungen und Weiterentwicklungen an zwei Systemen (alt und neu) durchführen. Eine solche Verzettelung der Kräfte birgt sehr hohe Risiken, die auch der Datenqualität schaden würden.

Das Projekt Infostar NG befand sich zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Studie in der Konzeptionsphase nach HERMES. In dieser Projektphase wurden die nötigen Analysen und Konzepte erarbeitet und in einer Detailspezifikation festgehalten. Per Ende 2018 wurde der Phasen Antrag zur Realisierung gestellt und genehmigt.

Im Zeitraum von Mai bis November 2017 wurde das bestehende System Infostar noch ein letztes Mal erweitert (Projekt Infostar I-12). Seit da werden grundsätzlich keine fachlichen und rechtlichen Erweiterungen der Funktionalität des Systems mehr durchgeführt. Im Notfall und

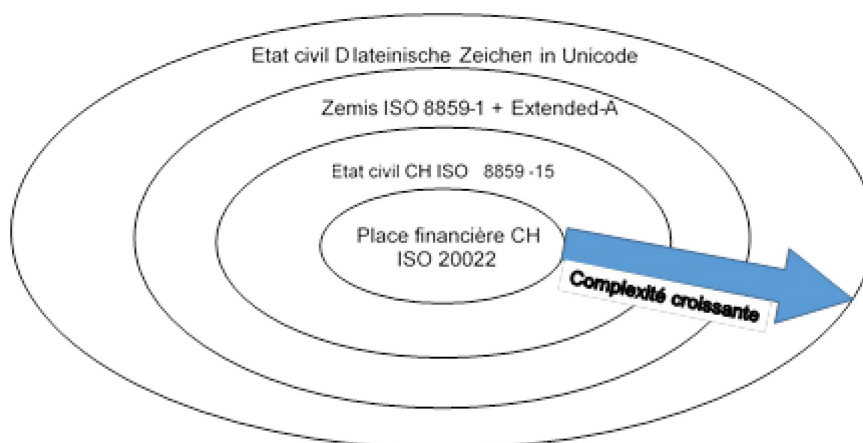
bei zwingendem Bedarf könnten – als Ausnahme von diesem Grundsatz – technische Probleme und dringende Anpassungen betr. den Datenaustausch auf sehr vorsichtige Art und Weise im laufenden Betrieb durchgeführt werden. Solche Anpassungen würden aber die Funktionalität des Systems und damit auch den Inhalt der Daten nicht verändern.

Weitere Softwareanpassungen (bedingt durch mögliche künftige rechtliche Anpassungen) werden bis zur Einführung von Infostar NG zurückgestellt. Davon betroffen ist z.B. die Erweiterung des Systems Infostar zur Darstellung von Sonderzeichen (Bsp.: Buchstabe «ċ»). Diese werden erst mit Infostar NG realisiert.

Ein Software-Freeze ist eine unumgängliche technische Praxis bei der Ablösung bestehender IT-Grosssysteme. Er wird von der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst KAZ unterstützt und allen Partnerregistern und -behörden frühzeitig kommuniziert.

## 4.10 Zusammenfassung der Situation

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die offiziellen Personenregister der Schweiz (Bund, Kantone und Gemeinden) für die Eintragung von Namen und Vornamen Standards verwenden, die von ihrem Umfang her zwischen dem einfachsten Standard, dem des Finanzplatzes Schweiz, der keine diakritischen Zeichen aufweist, und dem umfangreichsten Standard, dem des Zivilstands in Deutschland, der auf lateinischen Zeichen in Unicode basiert, liegen. Der von ZEMIS verwendete Standard (ISO 8859-1 + Latin Extended-A) erlaubt es, etwas mehr Sonderzeichen auszudrücken als der vom Zivilstandsamt der Schweiz (ISO 8859-15) und den Einwohnerregistern der Gemeinden und Kantone verwendete Standard.



Die Komplexität und damit die Schwierigkeit der Umsetzung der Norm ist proportional zu ihrem Umfang: Je umfangreicher die Norm ist, desto mehr Zeichen braucht es, um sie ausdrücken zu können und desto schwieriger ist es, sie korrekt umzusetzen und anzuwenden. Hierbei ist die Anzahl der an der Umsetzung beteiligten Dienststellen ein erschwerender Faktor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Verwaltung und Verarbeitung von Sonderzeichen in offiziellen Personenregistern kein technisches Problem darstellt, da alle Zeichen aller Alphabete mit den heutigen Computern und Standards potenziell darstellbar sind. Die Heraus-

forderung liegt auf kultureller und intellektueller Ebene: Es ist nicht unbedingt menschlich möglich, dass eine Verwaltung alle vorhandenen Alphabete vollständig und zu jeder Zeit beherrscht. Es muss also eine Wahl getroffen werden, d.h.

- Definition eines Referenzalphabets, wobei versucht wird, das richtige Gleichgewicht zwischen dem Grad der Komplexität des Systems und den Anforderungen der Migrationsbevölkerung zu finden,
- Definition, wie Zeichen, die nicht in dieser Referenz enthalten sind, transkribiert oder transliteriert werden sollen,
- Installation dieser Lösung auf technischer und personeller Ebene in allen Abteilungen, die offizielle Personenregister führen (mehr als 14'000 Mitarbeiter in der Schweiz und in den Konsulaten im Ausland), um die Interoperabilität und den automatischen Austausch zwischen den Systemen zu gewährleisten,
- Definition der Migration, wie man vom alten zum neuen System kommen kann.

## 5 Lösungsvarianten

Die Arbeitsgruppe prüfte mehrere Optionen zur Lösung des Problems der Behandlung diakritischer Zeichen. Sie werden im Folgenden in zwei Familien gruppiert, je nachdem, ob sie auf der Koexistenz zweier Kodierungssysteme (gegenwärtiges gemischtes System) oder auf einem einheitlichen, für alle betroffenen Akteure gültigen Kodierungssystem basieren.

### 5.1 Gemischtes System, basierend auf zwei Kodierungssystemen.

Dies ist die heute vorherrschende Situation mit der Koexistenz der Norm ISO 8859-15, die durch das Zivilstandswesen umgesetzt (Infostar, eVERA und Ordipro) und durch den Katalog der Registerharmonisierungszeichen empfohlen wird, und der von ZEMIS verwendeten Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A.

Wie wir oben gesehen haben, funktioniert dieses gemischte System, aber es wirft einige Probleme bei seiner Anwendung auf:

- Es erlaubt in Infostar (Personenstand) die Eingabe einer ganzen Reihe von Sonderzeichen des lateinischen Alphabets nicht, da der verwendete Standard diese Zeichen nicht enthält. Besonders heikel ist diese Situation bei der Einbürgerung, wenn ein diakritisches Zeichen eines Namens ausländischer Herkunft eingetragen werden kann (zum Beispiel das "š" oder s caron), ein anderes aber nicht (zum Beispiel das "ć" oder c aigu). Diese Unlogik ist der Grund für die Wermuth-Interpellation (vgl. Punkt 2.1).
- Es erlaubt es auch nicht, im ZEMIS-System die besonderen Merkmale bestimmter europäischer Staatsangehöriger auszudrücken, zum Beispiel das niederländische Zeichen "ij".
- Es ist auf der Ebene der Einwohnerregister der Kantone und Gemeinden schwer umsetzbar. Wenn sich eine Person zum ersten Mal am Schalter vorstellt, können die Mitarbeiter nicht in allen Fällen wissen, ob sie bereits im Melderegister (Infostar) eingetragen ist und somit nach dem Standard dieses Registers oder nach den Vorschriften

von ZEMIS eingetragen werden soll. Zusätzlich zu den Schwierigkeiten der Transkription und Transliteration ist diese Unsicherheit eine Quelle von Fehlern und mangelnder Harmonisierung zwischen den Registern.

- Es wird nicht systematisch überwacht und von Begleitmaßnahmen für die für ihre Durchführung zuständigen Dienststellen begleitet. Vor allem Gemeindevertreterinnen und -vertreter geben an, mit unterschiedlichen, ja sogar widersprüchlichen Regeln konfrontiert zu sein, je nachdem, ob sie von kantonalen oder eidgenössischen Behörden kommen. Sie bedauern auch den Mangel an Entscheidungshilfen, wenn sie einen Fall schnell am Schalter bearbeiten müssen, und die Tatsache, dass sie mangels klarer Regelungen zu einem späteren Zeitpunkt Korrekturen vornehmen müssen, was zu zusätzlicher Arbeit führt.
- Es wird von einem Teil der Bevölkerung nicht akzeptiert. Viele Menschen, deren ursprünglicher Name durch den Verzicht auf bestimmte diakritische Zeichen transliteriert wurde, verstehen nicht, warum es mit der modernen Informationstechnologie nicht möglich ist, ihren ursprünglichen Namen korrekt zu registrieren, z.B. wenn sie eingebürgert werden. Ihnen schliessen sich in ihrer Analyse Personen an, die nicht direkt betroffen sind (vgl. Wermuth-Interpellation unter 2.1).

## **5.2 Einheitliche Lösungen**

Angesichts der Schwierigkeiten und Probleme, die das gemischte System aufwirft, hat die Arbeitsgruppe nach Lösungen auf der Grundlage eines einzigen Referenzmodells gesucht, das für alle Register und Verwaltungssysteme auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gilt. Die möglichen Lösungen unterscheiden sich im Wesentlichen in ihrem Umfang, d.h. in der Anzahl der diakritischen Zeichen, die sie zum Ausdruck bringen können, und damit in dem Prozentsatz der Nachnamen und Vornamen, die sie getreu und ohne Transliteration erfassen können.

Jede Variante wird wie folgt dargestellt: Kurzbeschreibung, Rechtsgrundlagen (bestehende oder zu schaffende), organisatorische Folgen (welche Anpassungen wären erforderlich und durch welche Dienste), technische Folgen (in Computersystemen vorzunehmende Anpassungen), Folgen in Bezug auf die Interoperabilität, Folgen für das Image der Verwaltung, Folgen für verwandte Systeme, Kosten und Risiken.

### **5.2.1 Systeme ohne diakritische Zeichen**

Für diese Lösung hat sich der Schweizer Finanzplatz entschieden, mit der der maschinenlesbare Bereich von Ausweisen und Pässen abgebildet wird. Die Arbeitsgruppe behielt diese Lösung nicht bei, da sie eine sehr grosse Bevölkerungsgruppe, sowohl Schweizer als auch Ausländer, betreffen würde, deren Namen und Vornamen diakritische Zeichen enthalten.

Dabei ist zu bedenken, dass E-Mail-Systeme auch Nachnamen und Vornamen verwenden, die in der Regel keine diakritischen Zeichen enthalten.

### **5.2.2 Norm ISO 8859-15 (aktuelle Norm in Infostar)**

Beschreibung:

Mit dieser Lösung würden alle kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Register den heute vom Zivilstandsamt verwendeten Standard, d.h. ISO 8859-15, anwenden. Wie wir in Abschnitt 3.1 gesehen haben, erlaubt diese Norm die Darstellung von 96 Zeichen, hauptsächlich in Bezug auf folgende Sprachen: Baskisch, Dänisch, Deutsch, Englisch, Finnisch, Französisch, Italienisch, Katalanisch, Niederländisch, Norwegisch, Portugiesisch, Schwedisch und Spanisch. Mehrere europäische Sprachen, insbesondere slawische Sprachen, können mit diesem Standard jedoch nur teilweise ausgedrückt werden.

#### Rechtliche Konsequenzen:

Diese Lösung erfordert keine Gesetzesänderung, sondern eine Anpassung der ZEMIS-Systemanforderungen. Der Standard steht im Einklang mit den Regeln zur Harmonisierung der Register, die derzeit im Official Character Catalogue enthalten sind.

#### Organisatorische Konsequenzen:

Der Übergang zu einem einheitlichen Referenzstandard hat den Vorteil, die Arbeit der betroffenen Verwaltungen, insbesondere auf der Ebene der Gemeinden, zu vereinfachen, da diese nur noch ein Regelwerk anwenden müssten und nicht mehr zwei wie heute (Infostar und ZEMIS). Darüber hinaus gibt es nur wenige Besonderheiten in dem von Infostar verwendeten Standard, was ebenfalls zur Benutzerfreundlichkeit dieses Standards beiträgt.

Die Migrationsdienste (auf ZEMIS- und kantonaler Ebene) und die Verbraucherdienste müssen sich dagegen an einen neuen Standard anpassen, der weniger umfangreich ist als das System, das sie heute verwenden. Sie werden auch problematische Situationen bewältigen müssen, wenn die Ausweisdokumente bestimmter ausländischer Personen nicht mehr vollständig mit den in SYMIC vorgenommenen Aufzeichnungen übereinstimmen, d.h. sie müssen Transliterationen vornehmen, die sie heute nicht mehr durchführen.

Es wird auch notwendig sein, Anforderungen zu definieren, um den Übergang von der alten zur neuen Norm zu bewältigen und einer sehr großen Bevölkerung (2,1 Millionen Ausländer zum Ende 2017) klare Anweisungen zu geben.

#### Technische Auswirkungen:

Diese Regelung ist in den geltenden Systemen bereits umgesetzt, sei es auf der Ebene der Kantone und Gemeinden (Einwohnerregister) oder auf der Ebene des Bundes (Zivilstandsregister, UPI-Datenbank). Lediglich das ZEMIS-System wird angepasst werden müssen, was keine besonderen technischen Probleme aufwirft, aber mit Migrationskosten verbunden ist.

#### Konsequenzen für die Interoperabilität:

Technisch ist das Problem nicht kompliziert zu lösen, aber es würde einige Zeit dauern, bis die betroffenen Verwaltungen, insbesondere ZEMIS, die Migrationsdienste in den Kantonen und das Netz der Konsulate, den neuen Standard integrieren können. Die anderen Systeme müssten keine Anpassungen vornehmen.

Konsequenzen für das Image:

Mit dem Infostar-System als Referenzstandard ist das durch die Interpellation Wermuth aufgeworfene Problem keineswegs gelöst: Ein nicht unbeträchtlicher Teil der einzubürgernden Personen müsste akzeptieren, dass ihr Name und Vorname in transliterierter Form eingetragen wird, wenn die ursprünglichen diakritischen Zeichen in diesem Standard nicht ausgedrückt werden können. Schlimmer noch: Mit der Anpassung von ZEMIS an diesen Standard würde das Phänomen quantitativ deutlich an Bedeutung gewinnen, denn die erzwungene Transliteration bestimmter diakritischer Zeichen würde sich auf einen grossen Teil der ausländischen Bevölkerung erstrecken und nicht nur auf diejenigen, die die Schweizer Staatsbürgerschaft erwerben. Die Kritik an der Verwaltung könnte daher zunehmen.

Ein weiteres Problem für das Image der Verwaltung wäre, dass die vorgelegten amtlichen Dokumente (z.B. Aufenthaltserlaubnis, Bescheinigung usw.) nicht mehr systematisch mit den amtlichen Ausweispapieren von Ausländern übereinstimmen würden.

Einflüsse auf verwandte Systeme:

Verwandte Systeme, insbesondere die Verwaltungs- und Produktionskette für Personalausweise und Reisepässe (fedpol), sind von dieser Änderung in keiner Weise betroffen.

Kosten:

Die Umstellung auf den einheitlichen Infostar-Standard ist mit Kosten für die Anpassung des ZEMIS-Systems verbunden. Diese werden voraussichtlich 100.000 CHF nicht überschreiten.

Risiken:

Die Umsetzung dieser Variante birgt kein besonderes Risiko in technischer, organisatorischer oder finanzieller Hinsicht, aber sicherlich ein Risiko für das Image der Verwaltungen. Die in der Wermuth-Untersuchung aufgeworfenen Probleme sind keineswegs gelöst.

### **5.2.3 Untervariante: Nur Schweizer Zeichen**

Die Arbeitsgruppe verabschiedete keine Lösung, die die Anwendung einer noch restriktiveren Norm vorsieht, die nur die in Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch, d.h. in den vier Landessprachen der Schweiz, vorhandenen diakritischen Zeichen zulässt. Diese Lösung würde der in vielen Ländern angewandten Praxis ähneln (vgl. das Beispiel Frankreichs in Kapitel 4.4.2), d.h. nur diakritische Zeichen zu erfassen, die in den Amtssprachen des Staates existieren.

Diese Lösung hätte zwar eine gewisse Legitimität, doch müssten alle Computersysteme einen ganz bestimmten Zeichensatz anwenden, der nicht auf einem Industriestandard basiert und daher sehr teuer in der Implementierung ist. Es gibt keine ISO-Norm, die alle in den nationalen Sprachen vorkommenden Zeichen abdeckt, und nur diese Zeichen. Zudem würde diese Lösung bei der betroffenen ausländischen Bevölkerung noch mehr Unzufriedenheit hervorrufen.

### **5.2.4 Norm ISO 8859-1 + Latin Extended-A (aktuelle Norm in ZEMIS)**

Beschreibung :

Mit dieser Lösung würden alle kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Register den heute vom Informationssystem ZEMIS verwendeten Standard anwenden, d.h. ISO 8859-1 + Latin Extended-A. Dieses System kombiniert alle in den Normen enthaltenen Zeichen und ermöglicht es, alle im lateinischen Alphabet vorhandenen diakritischen Zeichen (mit seltenen Ausnahmen) auszudrücken.

#### Rechtliche Konsequenzen:

Die Umstellung auf einen neuen Referenzstandard, der auf dem im ZEMIS-System verwendeten basiert, erfordert Änderungen in der Zivilstandsverordnung (Zuständigkeit des Bundesrates, vgl. Kapitel 3.6.1) und im Amtlichen Zeichenkatalog der Registerharmonisierung (Zuständigkeit des BFS). Es wird auch notwendig sein, das Personenstandsgesetz (Zuständigkeit des Parlaments) zu ändern, um die Modalitäten des Übergangs vom alten zum neuen System zu regeln und insbesondere die Bedingungen anzugeben, unter denen eine Person eine korrigierte Eintragung ihres Namens nach dem neuen Standard beantragen kann.

#### Organisatorische Konsequenzen:

Die Zivilstandsämter müssen diesen neuen Standard in ihrer Tätigkeit umsetzen und während einer Übergangszeit regeln, wie die von der Änderung betroffenen Personen vom alten (eingeschränktes System) in das neue System (erweitertes System) überwechseln können. Die Einwohnerdienste der Gemeinden werden das neue System auf die gesamte Schweizer Bevölkerung anwenden müssen, obwohl sie bereits mit dem neuen System für den Umgang mit Ausländern vertraut sind. Auch die UPI-Datenbank wird einige ihrer Regeln und Verfahren ändern müssen, ebenso wie das BFS.

Hinsichtlich der Umsetzung wird die allgemeine Anwendung des heute in ZEMIS verwendeten Standards zu einer Überlastung der Standesämter führen, insbesondere um den Übergang vom alten zum neuen System zu regeln. Die Folgen der Umstellung dürften auf der Ebene der Schalter der Gemeinden und Kantone etwas weniger schwerwiegend sein.

Da die Zahl der diakritischen Zeichen in diesem Standard hoch ist, wäre es sicherlich ratsam, didaktische Mittel und Entscheidungshilfen bereitzustellen, die für alle betroffenen Dienststellen leicht zugänglich sind. Einige dieser Mittel gibt es bereits heute; sie sollten weiterverbreitet werden. Klare Anweisungen sollten auch an die Bevölkerung gegeben werden, insbesondere an Personen, deren Namen in früheren Aufzeichnungen transliteriert wurden.

#### Technische Konsequenzen:

Die Umstellung auf dieses System erfordert einen tiefgreifenden technischen Wandel in den Systemen Infostar, Ordipro, eVERA und UPI sowie etwas leichtere Anpassungen in den Systemen der kommunalen und kantonalen Verwaltungen, die diesen Standard bereits für die Erfassung der ausländischen Bevölkerung verwenden. ZEMIS verwendet diesen Standard bereits.

#### Konsequenzen für die Interoperabilität:

Die Datenbanken, Schnittstellen und bestimmte Prozesse des UPI und des BFS müssen angepasst werden, ebenso wie die der verwandten Systeme (siehe auch unten). Die Synchronisation zwischen den Systemen muss regelmäßig erfolgen (insbesondere zwischen dem UPI und dem Standesamt), um den Übergang vom alten zum neuen System, insbesondere die zahlreichen Namensänderungen, die stattfinden werden, angemessen zu begleiten. UPI-Kunden werden auch ihre Software anpassen müssen, um den neuen Standard zu implementieren.

Konsequenzen für das Image:

Der ZEMIS-Standard ermöglicht es aufgrund seines Geltungsbereichs, sehr effizient auf die Anliegen der Wermuth-Untersuchung zu reagieren und so den Ansprüchen von Personen gerecht zu werden, deren Namen bei der Einbürgerung transliteriert werden mussten. Dies würde mit Sicherheit das Image der Verwaltung verbessern.

Einflüsse auf verwandte Systeme:

Verwandte Systeme müssten ebenfalls Anpassungen vornehmen. Die wichtigste davon ist sicherlich die Verwaltungs- und Produktionskette für Personalausweise und Pässe bei fedpol. Wie in Kapitel 3.7.1 erläutert, müsste die gesamte Produktionskette angepasst werden, einschließlich der in diesen ID-Dokumenten verwendeten Ad-hoc-Schriftart.

Kosten:

Die Umstellung auf den einheitlichen ZEMIS-Standard ist mit höheren Kosten verbunden als bei der bisherigen Variante: für die Anpassung der Systeme Infostar und UPI und die Implementierung auf der Ebene der Standesämter, vor allem aber für die Anpassung der gesamten Produktionskette für Personalausweise und Reisepässe. Die Arbeitsgruppe hat diese Kosten nicht beziffert, aber allein für fedpol werden die Kosten auf mehrere hunderttausend Franken geschätzt.

Risiken:

Die Umsetzung dieser Variante birgt in technischer und organisatorischer Hinsicht keine besonderen Risiken. Die Anpassung des Personenstandswesens und -netzes sowie der damit verbundenen Systeme, insbesondere von fedpol, erfordert jedoch erhebliche finanzielle Mittel. Aus geschäftlicher Sicht birgt diese Variante das Risiko von Fehlern bei den Registrierungen, wenn die Implementierung nicht gut unterstützt wird und wenn nicht genügend Lehrmittel zur Verfügung stehen. Schließlich kann der Übergang vom alten zum neuen System Schwierigkeiten bereiten, insbesondere für Personen, die ihren Namen ändern möchten.

## **5.2.5 Vollständiger Standard: Lateinische Zeichen in Unicode**

Beschreibung:

Mit dieser Lösung würden alle kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Register einen Standard anwenden, der in Deutschland offiziell für die Registrierung und Verwaltung von Personen, sowohl deutschen als auch ausländischen, empfohlen wird. Dabei handelt es sich um

die lateinischen Zeichen, die im Unicode-Standard (Version 1.1.1, im Folgenden einfach als lateinischer Unicode-Standard bezeichnet) ausgedrückt werden. Dieser Standard ermöglicht es, alle vorhandenen diakritischen Zeichen ausnahmslos in lateinischer Schrift auszudrücken.<sup>4</sup>

#### Rechtliche Konsequenzen:

Die Umstellung auf den lateinischen Unicode-Standard erfordert Änderungen der Zivilstands-, ZEMIS-, Ordipro- und eVERA-Verordnungen (Zuständigkeit des Bundesrates) sowie des Amtlichen Katalogs der Merkmale für die Registerharmonisierung (Zuständigkeit des BFS). Es wird auch notwendig sein, das Personenstandsgesetz (Zuständigkeit des Parlaments) zu ändern, um die Modalitäten des Übergangs vom alten zum neuen System zu regeln und insbesondere anzugeben, unter welchen Bedingungen eine Person eine korrigierte Eintragung ihres Namens in die neue Norm beantragen kann.

#### Organisatorische Konsequenzen:

Alle für die Führung und Bearbeitung der Personenregister zuständigen Stellen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene müssen diesen neuen Standard in ihrer Tätigkeit umsetzen und während einer Übergangszeit regeln, wie die von der Umstellung betroffenen Personen vom alten (eingeschränktes System) zum neuen System (erweitertes System) wechseln können. Diese Übergangszeit und die Einarbeitung in diesen erweiterten Standard wird sicherlich zusätzliche Arbeit mit sich bringen. Die Folgen der Änderung werden auf der Ebene der Schalter der Gemeinden und Kantone, aber auch in den Migrationsdiensten und im Netz der Konsulate erheblich sein. Zudem müssen klare Informationen an die gesamte Bevölkerung (inkl. Auslandschweizer) gegeben und die Modalitäten einer Namensänderung erläutert werden.

Da die Anzahl der diakritischen Zeichen bei diesem Standard am höchsten ist, wird es unerlässlich sein, didaktische Mittel und Entscheidungshilfen bereitzustellen, die für alle betroffenen Dienststellen leicht zugänglich sind. Diese Mittel gibt es in dieser Form heute noch nicht; sie müssen daher erst geschaffen und weit verbreitet werden, aber es scheint bereits jetzt unmöglich, dass eine Person, die für die Eingabe von Namen und Vornamen zuständig ist, alle Feinheiten beherrscht, die mit der Vielzahl der lateinischen Unicode-Glyphen verbunden sind. Für einige ungewöhnliche Fälle wird es notwendig sein, Sprachwissenschaftler hinzuzuziehen. Die Rate der Eingabefehler im Zusammenhang mit einer Fehlinterpretation einer Glyphe wird bei ungewöhnlichen und mehrdeutigen Glyphen zwangsläufig signifikant sein (es ist nicht einfach, eine ä von einer ä oder eine § von einer § zu unterscheiden).

#### Technische Konsequenzen:

Der Übergang zu diesem System erfordert einen tiefgreifenden Wandel in allen Computersystemen der Personenregister auf allen Ebenen sowie in den damit verbundenen Systemen. Die Schwierigkeit liegt nicht in der Technik, sondern darin, dass die Änderung innerhalb bestimmter Rahmenbedingungen und Zeitrahmen durchgeführt werden muss, um die Arbeitsprozesse nicht zu lähmen oder zu unterbrechen.

#### Auswirkungen auf die Interoperabilität:

---

<sup>4</sup> Vollständige Beschreibung der Norm findet sich unter <https://www.personenstandsrecht.de/Webs/PERS/DE/informationen/zeichensatz/zeichensatz-node.html>

Die Umstellung auf den lateinischen Unicode-Standard erfordert, dass alle automatischen Austausch- und Validierungsprozesse zwischen allen Systemen überprüft, angepasst und ordnungsgemäss getestet und synchronisiert werden. Diese Arbeit ist ernst zu nehmen, da die Automatisierung des Austauschs zwischen den verschiedenen Registern auf allen administrativen Ebenen sehr weit verbreitet ist.

Konsequenzen für das Image:

Der lateinische Unicode-Standard ermöglicht es aufgrund seines Geltungsbereichs, am effizientesten auf die in der Wermuth-Untersuchung geäusserten Bedenken zu reagieren und so den Wiederansprüchen von Personen gerecht zu werden, deren Namen bei der Einbürgerung transliteriert werden mussten. Dies würde die Verwaltung breiter absichern und die Schweiz innerhalb von Europa zu einem Vorreiter dieser Thematik machen.

Einflüsse auf verwandte Systeme:

Verwandte Systeme müssten ebenfalls Anpassungen vornehmen. Die wichtigsten davon sind sicherlich diejenigen, die die Verwaltungs- und Produktionskette für Personalausweise und Pässe bei fedpol betreffen. Wie in Kapitel 3.7.1 erläutert, müsste die gesamte Produktionskette angepasst werden, einschließlich der in diesen ID-Dokumenten verwendeten Ad-hoc-Schriftart.

Kosten:

Die Umstellung auf den einheitlichen lateinischen Unicode-Standard bringt die höchsten Kosten aller Varianten mit sich: für die Anpassung aller Personenregistersysteme auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene und für die Anpassung der gesamten Produktionskette für Personalausweise und Pässe. Die Arbeitsgruppe veranschlagt diese Kosten auf mehrere Millionen Franken, wobei die Implementierungs- und Betriebskosten nicht eingerechnet sind, die vor allem wegen der Ausbildung und Unterstützung des Personals in allen Abteilungen beträchtlich sein werden.

Risiken:

Die Umsetzung dieser Variante birgt die meisten Risiken. Diese sind finanzieller und technischer Art (ausnahmslos alle Systeme müssen angepasst werden), geschäftlicher Art (alle Dienste müssen ihre Praktiken ändern), organisatorischer Art (viele Verfahren und der Austausch zwischen Registern müssen neu definiert werden) und qualitativer Art (Fehlerrisiko). Darüber hinaus ist der Übergang vom alten zum neuen System sehr komplex; die von einer möglichen Namensänderung betroffene Bevölkerung ist auch die wichtigste, was das Risiko von Ansprüchen erhöht.

### **5.3 Zusammenfassung**

Die Merkmale und Folgen der vier von der Arbeitsgruppe ausgewählten Varianten lassen sich in der folgenden Tabelle zusammenfassen. Zur Erinnerung: Die Arbeitsgruppe wählte nicht

diejenigen Varianten aus, die keine diakritischen Zeichen (Schweizer Finanzplatzsystem) oder nur diejenigen in den vier Landessprachen enthalten.

	Solution mixte (système actuel)	Solution uniforme basée sur norme Infostar	Solution uniforme basée sur norme SYMIC	Solution uniforme basée sur norme Unicode
<b>Uniformité</b>				
- 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.
<b>Image</b>	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.
<b>Systèmes connexes</b>	Aucune conséquence	Aucune conséquence	Changement obligatoire	Changement obligatoire
<b>Coûts</b>	Légers, avec budget courant	Crédits nécessaires (moyenne importance)	Crédits nécessaires (élevés)	Crédits nécessaires (très élevés)
<b>Risques</b>	Seulement image	Seulement image	Complexité, coûts	Complexité et coûts maximaux

## 6 Evaluation der Varianten

### 6.1 Kostenschätzungen

In der folgenden Tabelle, sind die groben Kostenschätzungen aller betroffenen Stellen nach Varianten aufgeführt.

	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

Ergänzend zu dieser Auflistung sind zu folgenden Systemen die hier aufgeführten Punkte zu beachten:

#### BJ Infostar

Bei einer Umsetzung im Neubau Projekt Infostar NG sind die Kosten vernachlässigbar, da dort sowieso eine Zeichensatzbeschränkung und eine Bildschirmtastatur eingebaut werden muss. In der nicht aufgeführten Variante «Umsetzung ab 2023 mit Infostar NG» sind auf der rechtlichen Seite im EAZW Arbeiten dennoch fällig, sofern nicht die heutige Infostar Lösung (RHG) angestrebt wird.

Der Life Cycle von Infostar ist so geplant, dass mit der Umsetzung von Infostar NG eine Anpassung des Systems denkbar wäre.

#### EDA Ordipro

Die Kosten, die für Ordipro bei beiden Varianten anfallen würden sind wie folgt im Detail aufzuschlüsseln:

Lieferant (ELCA)	CHF 434'500
IT EDA	CHF 130'350
Fachdienst Ordipro	CHF 152'075

Das EDA hat in der WTO-14107 (ORDIPRO) keine Mittel für diese Änderung eingestellt. Falls eine Realisierung beschlossen würde, müsste anschliessend mit dem BBL abgeklärt werden, ob auf der WTO-14107 eine Kostendacherhöhung (plus ca. CHF 600'000.-) stattfinden darf oder ob eine «neue» WTO durchgeführt werden muss. Grundsätzlich fehlt dort eine Beschaffungsgrundlage.

Terminlich würde das heissen, dass spätestens Mitte 2021 bekannt sein müsste, ob eine Realisierung durchzuführen ist. Eine WTO kann bis zu einem Jahr dauern. Spätestens Anfang 2023 muss mit der Realisierung gestartet werden.

## **ZAS**

Im Anschluss an die Wirkungsanalyse der drei Varianten von Zeichensätzen und der jeweils anfallenden Kosten empfiehlt die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) vorzugsweise folgendes:

Der Zeichensatz Latin 9, der derzeit vom UPI-Register verwendet wird und keine Kosten verursacht.

Wenn diese Variante vom Ausschuss nicht beibehalten werden könnte und eine Wahl zwischen der ZEMIS-Variante und der einheitlichen Lösung auf der Grundlage von Unicode getroffen werden müsste, würde die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) ohne Zögern die vom ZEMIS-Register verwendete Variante empfehlen (Zeichensatz ISO 8859-1 + Latin Extended-A).

Die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen der ZEMIS-Variante für die ZAS sind wesentlich geringer, wobei das Problem der Mehrzahl der Fälle von Nachnamen und Vornamen mit Sonderzeichen positiv beantwortet wird. Andererseits ist die Unicode-Zeichensatzvariante angesichts der großen Vielfalt des Zeichensatzes und des damit verbundenen Fehlerrisikos aus geschäftlicher Sicht aufwändig zu implementieren und kompliziert zu verwalten.

Darüber hinaus ist der Gewinn, den es (im Vergleich zu ISO 8859-1 + Latin Extended-A) in Bezug auf die korrekte Schreibweise von Nachnamen und Vornamen bringt, gering, da die Bevölkerungsgruppen, die davon profitieren würden, in Bezug auf die Einwanderung sehr in der Minderheit sind. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten und Risiken stehen daher in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Darüber hinaus ist es nicht möglich, auf alle Situationen positiv zu reagieren, wie z.B. auf die Notwendigkeit der Transliteration oder Transkription von Nachnamen und Vornamen, die in nicht-lateinischen Alphabeten geschrieben sind (wie z.B. die Namen griechischer, bulgarischer oder serbischer - oder russischer - Staatsangehöriger, die potenziell eine größere Gruppe als aussereuropäische Länder darstellen).

Die ZAS plant ein Rehosting, das ein (Teil)-Freeze (bis voraussichtlich Ende 2020) von UPI zur Folge hat. Je nach Variante (Latin 1-10 oder UTF-8) und je nach Szenario (mit oder ohne WTO-Ausschreibung) würde das Projekt Sonderzeichen bei der ZAS zwischen 30 und 48 Monate dauern. Es ist zu beachten, dass diese Zeitdauer erst ab dem Entscheid der Variante läuft. Da die Einführung von neuen Sonderzeichen nicht rückwärtskompatibel ist, würde die ZAS von diesem Projekt profitieren, um andere nicht rückwärtskompatible Änderungen in UPI einzuführen (z.B. Geschlecht «unbestimmt» auch wenn es nicht sofort gebraucht wird).

## **Fedpol**

Für die Komponenten welche vom ISC-EJPD stammen, werden die Anpassungen sicherlich im Rahmen von Releases machbar sein, sofern genügend Vorlaufzeit vorhanden ist. Anpassungen bei privaten Dienstleistern werden aber sich finanzwirksame Kosten verursachen. Es ist davon auszugehen, dass dies 2-3 Komponenten sein werden, die das fedpol zwischen 20'000-30'000 Franken kosten werden.

## SEM

Im SEM sind für die Ablösung von ORBIS und ISR folgende zwei Projekte eingegeben:

21452 ORBIS Ablösung Laufzeit 01.01.2021 – 31.12.2025

23465 ISRtoZEMIS Laufzeit 01.07.2019 – 31.12.2021

Somit laufen erste Bestrebungen, die bestehenden Anwendungen abzulösen. ISR soll dabei ins ZEMIS migriert werden, für ORBIS ist ein Neubau geplant. Ob beide Vorhaben allerdings aufgrund der aktuellen Vorhaben- und Ressourcensituation bis 2025 umgesetzt werden können, ist höchst fraglich. Den Aufwand, die Zeichensatztabelle der beiden Anwendungen bereits vorher zu erweitern, wird als sehr gering erachtet. Beide Anwendungen laufen bereits auf einer UTF-8 Codierung. Das SEM könnte die Erweiterung somit bei einem entsprechenden Entscheid des BR nötigenfalls mit «vertretbarem Aufwand im laufenden Betrieb» umsetzen.

## BFS

Die Schätzung des BFS basiert auf der Annahme, dass die Anpassungen durch interne Entwickler des Validierungsservice SR durchgeführt werden. Sollten die Anpassungen nach der Modernisierung dieses Service stattfinden, dann werden sie durch einen externen Serviceerbringer durchzuführen sein. Eine Schätzung unter der Annahme, dass dies das BIT sein wird würde bei gleicher Anzahl Stunden auf CHF 22'400 kommen. Ebenfalls ist zu beachten, dass diese Schätzungen einzig die hier berücksichtigten Personenregisterdaten betrifft. Daten, die intern im Rahmen der Statistikproduktion weiterverwendet werden und durch Umsysteme laufen sind nicht berücksichtigt und diese Abhängigkeiten verursachen weitere Kosten deren Schätzung noch zu erbringen wäre.

## 6.2 Evaluationskriterien

Die verwendeten Kriterien sind wie folgt, wobei die Punktzahlen im Allgemeinen von Null (niedrigste Stufe) bis +5 (höchste Stufe) reichen:).

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 und Evaluation der Varianten

Diese Kriterien, die auf die vier Varianten angewandt werden, führen zu folgenden Ergebnissen

	Solution mixte (système actuel)	Solution uniforme basée sur norme Infostar	Solution uniforme basée sur norme SYMIC	Solution uniforme basée sur norme Unicode
<b>Evaluations</b>				
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
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>20</b>

Es muss zwar darauf hingewiesen werden, dass diese Ergebnisse etwas subjektiv sind, aber die folgenden Ergebnisse sind von Interesse:

- Das derzeitige System funktioniert immer noch relativ gut, was nicht überrascht, da es keine rechtlichen oder technischen Änderungen (d.h. keine Höchstpunktzahlen) und somit keine besonderen Kosten oder Risiken mit sich bringt. Dieses System löst jedoch nicht das in der Wermuth-Untersuchung aufgeworfene Problem, das zu einem Imageproblem für die Verwaltung führt; es wirft in der Praxis, insbesondere an den Schaltern der Gemeinden und Kantone, immer wieder Probleme auf und ist sicherlich keine nachhaltige Lösung.

- Von den drei anderen Varianten, die von der Arbeitsgruppe untersucht wurden, ist es interessant festzustellen, dass die Variante, die darin bestünde, die heute in Infostar (ISO 8859-15) und in ZEMIS (ISO 8859-1 + Latin Extended-A) verwendeten Referenzstandards zu übernehmen, mit gleicher Punktzahl die höchsten Noten erhielt.

- Die Stärken des Infostar-Standards sind folgende: er ist wirklich einfach zu benutzen (er ist bereits heute implementiert, insbesondere an den Schaltern der Kantone und Gemeinden); er erfordert keine Änderungen auf rechtlicher (nur auf der Ebene der Vorschriften bestimmter Ämter), organisatorischer und technischer Ebene (insbesondere die Passindustrie müsste ihr Produktionssystem nicht verändern). Ihre Schwachpunkte: Sie löst das Problem der Wermuth-Untersuchung nicht und kann daher Kritik in der Bevölkerung provozieren. Auch erscheint es nicht unbedingt nachhaltig, wenn die Europäische Union beispielsweise ihre Empfehlungen und Praktiken ändern würde.

- Die auf dem ZEMIS-Standard basierende Lösung ist aus Sicht des Images der Verwaltung sehr interessant: Sie löst das durch die Wermuth-Untersuchung aufgeworfene Problem vollständig und scheint dauerhafter zu sein, insbesondere wenn überall Unicode-Kodierung vorgeschrieben wird. Seine Anwendung ist etwas schwieriger zu realisieren, wird aber heute schon an den Schaltern der Gemeinden und Kantone praktiziert. Die Tatsache, dass der Zeichensatz umfangreicher ist, führt bei der Eingabe zu Verständnis- und Interpretationsproblemen; die Gefahr von Fehlern und Verwechslungen ist grösser, was die gute Qualität der Register und die Automatisierung des Austauschs behindern kann. Sie erfordert auch eine Änderung des Zivilrechts (Regelung von Altfällen, d.h. Personen, die nach der Ratifizierung der Reform eine Änderung der Schreibweise ihres Namens wünschen) und der Zivilstandsverord-

nung (neuer Standard); sie bringt tiefgreifende technische Änderungen für die Systeme Infostar und UPI und insbesondere für die Verwaltung und Herstellung von Ausweisdokumenten bei fedpol mit sich. Die Kosten sind ebenfalls beträchtlich und werden auf mehrere Millionen Franken geschätzt.

- Die Unicode-Lösung schliesslich erzielt die wenigsten Punkte, was nicht überrascht, da diese Lösung die meisten Anpassungen, sowohl technischer als auch rechtlicher Art, und damit zwangsläufig auch die höchsten Kosten und Risiken mit sich bringt. Sie löst jedoch das Problem (auch für lateinische Schriftzeichen aus außereuropäischen Sprachen wie dem Vietnamesischen); sie würde ein gutes Bild der Verwaltung vermitteln und ist sicherlich die nachhaltigste. Auf der anderen Seite würde die Verwendung von Unicode Probleme schaffen, die in den Verwaltungen derzeit nicht existieren. Insbesondere die Lesbarkeit von Namen, die nicht auf einem lateinischen System basieren. Sonderzeichen können nicht mehr interpretiert werden, es sei denn, der Administrator beherrscht die entsprechende Sprache. Diese Abhängigkeit ist im Bereich der Verwaltung ein zu grosses Risiko, da dann die Qualität der Registerdaten gefährdet wäre. Die Komplexität und die Kosten der Umsetzung machen sie jedoch unattraktiv und riskant.

<b>Zeichensatz</b>	<b>Anzahl Charakter</b>
Finanzplatz CH	29
Zivilstand CH	121
SEM	242
Latin Unicode	1'353

Darüber hinaus ist der Gewinn, den die Unicode-Lösung (im Vergleich zu der auf dem ZEMIS-Standard basierenden Lösung) in Bezug auf die korrekte Schreibweise von Nachnamen und Vornamen bringt, gering, da die Bevölkerungsgruppen, die davon profitieren würden, in Bezug auf die Einwanderung sehr in der Minderheit sind. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten und Risiken stehen daher in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Darüber hinaus ist es nicht möglich, auf alle Situationen positiv zu reagieren, wie z.B. auf die Notwendigkeit der Transliteration oder Transkription von Nachnamen und Vornamen, die in nicht-lateinischen Alphabeten geschrieben sind (wie z.B. die Namen griechischer, bulgarischer oder serbischer - oder russischer - Einwanderer, die potenziell eine grössere Gruppe als aussereuropäische Länder darstellen).

## 7 Empfehlung der Arbeitsgruppe

Am Ende ihrer Arbeit empfiehlt die Arbeitsgruppe einstimmig die Verwendung einer einheitlichen Norm für die Führung von amtlichen Personenregistern in der Schweiz. Das derzeitige gemischte System wirft immer wieder Probleme auf, insbesondere an den Schaltern der Gemeinden, und es führt regelmässig zu Fehlern, die das reibungslose Funktionieren des automatischen Austauschs zwischen den Registern behindern.

Die Arbeitsgruppe zögerte, die heute im Infostar angewandte und im offiziellen Katalog der Merkmale empfohlene Lösung zu übernehmen. Die Umsetzung dieser Norm in allen Registern stellt zwar keine besondere Schwierigkeit dar, da sie bereits weit verbreitet ist; sie erfordert auch keine Anpassung der Rechtsgrundlagen, sondern lediglich eine Änderung der Anforderungen bestimmter Ämter; sie verursacht nur geringe Kosten und belastet die für ihre Umsetzung zuständigen Dienststellen nicht erheblich. Sie führt auch nicht zu einer Änderung der zugehörigen Systeme, einschliesslich der Produktionskette für Ausweisdokumente bei fedpol.

Trotz all dieser positiven Punkte ist die Mehrheit der Arbeitsgruppe jedoch der Ansicht, dass diese Position in Bezug auf die in der Wermuth-Untersuchung formulierten Forderungen nicht haltbar ist und von der Bevölkerung und den Medien nicht verstanden würde warum man keine Verbesserung der Situation anstrebt, während es die technischen Lösungen dafür gibt. Ausserdem ist diese Norm nicht nachhaltig; die Normenfamilie ISO 8859 wird nicht mehr weiterentwickelt und die Zukunft gehört zweifellos Systemen, die auf der Verwendung von Unicode-Kodierung basieren.

Die Mehrheit der Gruppe empfiehlt die Verwendung von ISO 8859-1 + Latin Extended-A, dem derzeit im SYMIC-System verwendeten Standard.

Dieser ist technisch umsetzbar, wäre als einheitliche Lösung zu sehen und würde auch die emotionale Komponente der Thematik berücksichtigen.

Zugegebenermassen erfordert sie eine Gesetzesänderung (es wird notwendig sein zu regeln, unter welchen Bedingungen nach der Umsetzung der neuen Norm diejenigen, die die Schreibweise ihres Namens ändern wollen, dies einfach tun können) und bringt erhebliche technische Anpassungen mit sich, insbesondere am Infostar-System und an der Produktionskette für Ausweisdokumente bei fedpol.

Es gibt jedoch einige starke Argumente, die für einen Übergang zu einem breiteren Standard sprechen:

- er ermöglicht eine vollständige Beantwortung der in der Wermuth-Anfrage aufgeworfenen Fragen und vermittelt so ein besseres Bild der Verwaltung.
- er ist bereits in den kommunalen und kantonalen Systemen implementiert und vor allem sichert er eine nachhaltige Lösung, insbesondere wenn die Norm nach dem Unicode-System kodiert ist (was bereits der Fall ist).
- Bei Infostar NG können die notwendigen Anpassungen direkt integriert werden.
- Der Zeichensatz deckt einen grösseren Teil der betroffenen Bevölkerung ab als die anderen Varianten.
- Die Sonderzeichen sind allesamt auf dem LATIN System basierend und können so von Einwohnern der Schweiz einfacher interpretiert werden, da sie näher beim vertrauten System sind.

## **8 Weitere Verwendung der Studie**

Die Arbeitsgruppe übergibt nach Abschluss ihrer Arbeit die Studie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Das Bundesamt für Justiz kann diese bei Bedarf zur Erarbeitung einer Lösung verwenden.

Court of Justice of the European Union

**PRESS RELEASE No 45/11**

Luxembourg, 12 May 2011

Judgment in Case C-391/09

Malgožata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v

Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others

**The Court of Justice gives a ruling on the manner in which forenames and surnames of citizens of the Union are to be entered on certificates of civil status issued by a Member State**

*The law of the European Union does not preclude a refusal to amend surnames and forenames appearing on certificates of civil status, on condition that such a refusal is not liable to cause serious inconvenience to those concerned*

Mrs Malgožata Runevič-Vardyn, who was born in Vilnius in 1977, is a Lithuanian national. She belongs to the Polish minority in Lithuania. She states that her parents gave her the Polish forename 'Małgorzata' and her father's surname 'Runiewicz'. She explains that her birth certificate issued in 1977 was drawn up in Cyrillic characters and that it was only the birth certificate issued in 2003 which showed her forename and surname registered in their Lithuanian form, namely as 'Malgožata Runevič'. The same forename and surname appear also on the Lithuanian passport which was issued to her in 2002.

In 2007, after living and working in Poland for some time, she married, in Vilnius, a Polish national, Mr Łukasz Paweł Wardyn. On the marriage certificate, which was issued by the Vilnius Civil Registry Division, 'Łukasz Paweł Wardyn' is transcribed as 'Lukasz Pawel Wardyn' – the Lithuanian spelling rules being used without diacritical modifications. His wife's name appears in the form 'Malgožata Runevič-Vardyn' – indicating that only Lithuanian characters, which do not include the letter 'W', were used, including for the addition of her husband's surname to her own surname. The couple are currently living with their son in Belgium.

In 2007, Mrs Malgožata Runevič-Vardyn submitted a request to the Vilnius Civil Registry Division for her forename and surname, as they appear on her birth certificate, to be changed to 'Małgorzata Runiewicz' and for her forename and surname, as they appear on her marriage certificate, to be changed to 'Małgorzata Runiewicz-Wardyn'. Following the refusal of that request, the couple brought an action before the Vilniaus miesto 1 apylinkės teismas (First District Court of the City of Vilnius, Lithuania). That court now asks the Court of Justice whether EU law precludes rules of a Member State which require that surnames and forenames of individuals be entered on the certificates of civil status of that State in a form which complies with the spelling rules of the official national language.

The Court of Justice states, first of all, that the Racial Equality Directive<sup>1</sup> does not apply to Mr and Mrs Wardyn's situation because the scope of that directive does not cover national rules governing the manner in which surnames and forenames are to be entered on certificates of

civil status. In that regard, although the directive does indeed make general reference to access to and supply of goods and services which are available to the public, it cannot be held that such national rules come within the concept of a 'service' within the terms of the directive.

Furthermore, as regards the Treaty provisions concerning citizenship of the Union, the Court points out that although, as European Union law stands at present, the rules governing the form in which a person's surname and forename are entered on certificates of civil status are matters coming within the competence of the Member States, the latter must none the less, when exercising that competence, comply with European Union law, and in particular with the Treaty provisions on the freedom of every citizen of the Union to move and reside in the territory of the Member States.

<sup>1</sup>Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (OJ 2000 L 180, p. 22).

The Court notes that a person's forename and surname are a constituent element of his identity and of his private life, the protection of which is enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

**The Court gives a ruling on Mrs Malgožata Runevič-Vardyn's request that her forename and maiden name be amended on the Lithuanian birth and marriage certificates.** Thus, when a citizen of the Union moves to another Member State and subsequently marries a national of that other State, the fact that the surname which that citizen had prior to marriage, and her forename, cannot be amended and entered in documents relating to civil status issued by her Member State of origin except using the characters of the language of that latter Member State cannot constitute treatment that is less favourable than that which she enjoyed before she availed herself of the right of free movement. Hence, **the absence of such a right is not liable to deter a citizen of the Union from exercising the rights of movement** recognised by the Treaty **and, to that extent, does not constitute a restriction.**

**With regard to the couple's request that the addition of Mr Wardyn's surname to his wife's maiden name on the Lithuanian marriage certificate be amended** (to Wardyn instead of Vardyn), the Court does not exclude the possibility that refusal to make such a change might cause inconvenience for those concerned. However, **such a refusal cannot constitute a restriction of the freedoms recognised by the Treaty unless it is liable to cause 'serious inconvenience' to those concerned at administrative, professional and private levels.** It is for the national court to decide whether the refusal to amend the joint surname of the couple is liable to cause such inconvenience to those concerned. If that is the case, it is a restriction on the freedoms which the Treaty confers on every citizen of the Union. **It will also be for the national court to decide, in those circumstances, whether such a refusal reflects a fair balance between the interests at issue,** that is to say, on the one hand, the couple's right to respect for their private and family life and, on the other hand, the legitimate protection by the Member State concerned of its official national language and its traditions. The Court takes the view, in this case, that **the disproportionate nature of the refusal to accede to the requests for amendment** made by the couple **may possibly appear from the fact that the Vilnius Civil Registry Division entered that name, in respect of Mr Wardyn, on the same certificate in compliance with the Polish spelling rules at issue.**

**With regard to Mr Wardyn's request for his forenames to be entered on the Lithuanian marriage certificate in a form which complies with the rules governing Polish spelling,** namely, as 'Łukasz Paweł', (and not Lukasz Pawel), the Court notes that the discrepancy between the forms in which the names are entered in Lithuanian and in Polish lies in the omission of the diacritical marks, which are not used in the Lithuanian language. The Court points out in this regard that diacritical marks are frequently omitted in many daily actions for technical reasons (for example, because of the objective constraints inherent in some computer systems). Also, for people who are unfamiliar with a foreign language the significance of diacritical marks is often misunderstood. It is therefore unlikely that the omission of such marks could, in itself, cause actual and serious inconvenience for the person concerned such as to give rise to doubts as to the identity of, and the authenticity of the documents submitted by,

that person. Consequently, the Court holds that **a refusal to amend the marriage certificate of a citizen of the Union who is a national of another Member State** in such a way that the forenames of that citizen are entered on that certificate with diacritical marks as entered on the certificates of civil status issued by his Member State of origin and in a form which complies with the rules governing the spelling of the official national language of that latter State **does not constitute a restriction of the freedoms which the Treaty confers on every citizen of the Union.**

Anhang 2: Analyse der ZAS



# 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 créé<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 diacritiques<sup>2</sup>, 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».

---

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> 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:

<b>1. Champ Schengen</b>
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.
<b>2. Champ de la loi sur l'harmonisation de registres</b>
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<sup>er</sup> 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	ˆ	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?

<sup>3</sup> 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», «u» ou «O» 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 «ć» 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 – ÿ - 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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](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.

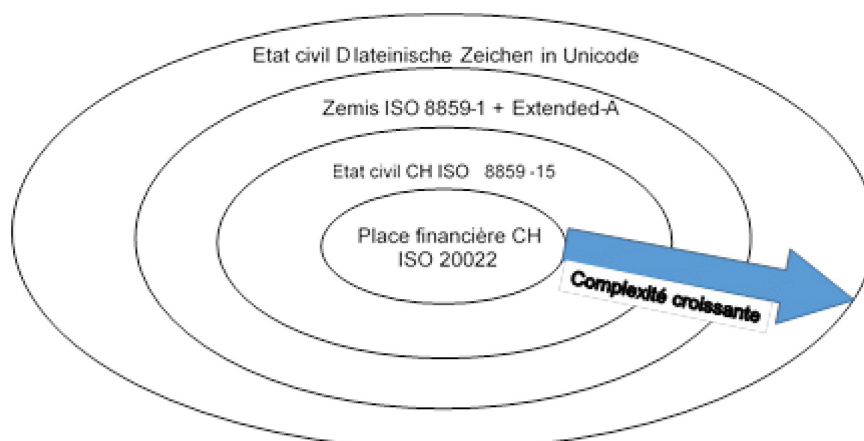
Entre mai et novembre 2017, le système Infostar existant a été mis à jour une dernière fois (projet Infostar I-12). Depuis lors, aucune fonctionnalité du système ne devait en principe être développée, que ce soit au niveau technique ou juridique. En cas d'urgence et de besoin impératif (et en dérogeant 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 (requisées 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.<sup>4</sup>

#### 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

---

<sup>4</sup> 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 ă d'un ǎ ou un ș d'un ş).

### 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
<b>Uniformité</b>				
- 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.
<b>Image</b>	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.
<b>Systèmes connexes</b>	Aucune conséquence	Aucune conséquence	Changement obligatoire	Changement obligatoire
<b>Coûts</b>	Légers, avec budget courant	Crédits nécessaires (moyenne importance)	Crédits nécessaires (élevés)	Crédits nécessaires (très élevés)
<b>Risques</b>	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
<b>Evaluations</b>				
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
<b>TOTAL</b>	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.

<b>Jeu de caractères</b>	<b>Nombre de caractères</b>
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<sup>me</sup> 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 Paweł 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/CE<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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