

En route vers l'informatisation de l'état civil suisse

Martin Jäger

Avocat, chef de l'Office fédéral de l'état civil (OFJ/DFJP), président de la Section suisse de la CIEC

Traduit de l'allemand par Michel Perret

1. Remarques préliminaires

1.1. Quelques informations sur les structures de l'état civil suisse et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (= états membres) dans ce domaine ne sont peut-être pas superflues pour la compréhension des réflexions qui vont suivre.

La Confédération édicte le droit civil¹ et est également compétente pour la législation concernant les actes de l'état civil². Les 26 cantons établissent les règles d'application, notamment en ce qui concerne les offices de l'état civil³. Ce sont les cantons qui délimitent les arrondissements de l'état civil (sous réserve de l'approbation de la Confédération)⁴. La dimension de l'arrondissement de l'état civil ne correspond pas dans tous les cantons à la surface des communes politiques. Dans plusieurs cantons, surtout en Suisse occidentale, les arrondissements correspondent aux paroisses et regroupent, du

¹ Article 64 de la Constitution fédérale (RS 101)

² Article 53, 1er alinéa, de la Constitution fédérale (RS 101)

³ Article 52, 1er alinéa, du Titre final du CC (RS 210)

⁴ Article 40 CC (RS 210)

moins pour certains d'entre eux, plusieurs communes politiques ou bien le territoire d'une commune a été fusionné avec d'autres depuis les années soixante pour constituer un arrondissement étendu. C'est pourquoi on compte actuellement en Suisse 1'970 arrondissements de l'état civil alors qu'il y a à peu près 3'000 communes politiques.

1.2. Depuis son introduction en tant qu'institution du droit fédéral en 1929, le registre des familles est devenu un registre de l'état civil extrêmement important qui occupe une place prépondérante dans la discussion sur l'avenir de l'état civil. Même si, pour le public étranger, le registre des familles demande toujours une explication, il n'est qu'esquissé dans cet exposé car un autre rapport en donne les connaissances de base⁵.

1.3. Les considérations qui vont suivre ne reposent en aucun cas sur un projet réel et détaillé concernant l'informatisation de l'état civil en Suisse. Depuis plus de cinq ans, la commission consultative fédérale sur l'état civil (composée de praticiens des autorités de surveillance et des offices de l'état civil) et l'Office fédéral de l'état civil ont émis des avis sur la réforme du registre des familles en n'excluant pas, il va de soi, la possibilité d'une informatisation. Ces réflexions ont abouti à la conclusion que les fonctions actuelles du registre des familles devaient être reprises par un autre registre. Ce dernier ne doit plus avoir "la famille" comme noyau central mais chaque personne possédant la nationalité suisse (les liens familiaux continueraient toutefois à être visibles). Les représentants des cantons ont donné leur accord de principe à ce concept en 1995 et ont invité la Confédération à étudier la possibilité d'une informatisation générale avec banque centrale de données. En juillet 1997, l'Office fédéral de la justice a soumis en consultation un document qui expose les rapports entre le futur registre et l'informatisation ainsi que l'aspect financier de son agencement. Les cantons peuvent se prononcer jusqu'en novembre 1997 sur les éléments du projet. En cas d'adhésion à une solution globale avec banque de données centrale, la Confédération prendra en mains l'élaboration d'un projet détaillé.

⁵ TONI SIEGENTHALER, Le registre suisse des familles: origine, rôle et portée

Les propos qui suivent reposent uniquement sur le document précité de l'Office fédéral de la justice; dans la mesure où ils concernent un arrangement futur, ils ne sauraient être que de simples esquisses de réflexions sans aucun caractère contraignant. Compte tenu du fait que probablement la plupart des lecteurs (tout comme l'auteur) ne sont pas des informaticiens, nous renoncerons à une explication scientifique des aspects purement informatiques du projet.

2. L'état civil actuel

2.1. Les registres

C'est une particularité de l'état civil suisse que les événements d'état civil ne sont pas seulement inscrits dans les registres idoines des naissances, des mariages, des décès ou des reconnaissances (à savoir les registres dits "spéciaux") mais également au registre des familles tenu au lieu d'origine s'ils concernent des ressortissants suisses ainsi que leurs conjoints ou enfants étrangers. Bien que ce registre fasse l'objet d'une autre contribution⁶ nous aimerions, par souci de clarté, en récapituler quelques-unes de ses caractéristiques. En revanche, nous renonçons à évoquer une nouvelle fois les limites et lacunes qu'a montré le registre des familles ces dernières années. Il va de soi que, avec d'autres causes, ces imperfections du registre des familles ont aussi donné l'occasion de chercher de nouvelles solutions.

Le registre des familles contient, outre les événements "naturels", les décisions judiciaires ou administratives concernant l'état civil au sens large (par ex. divorce, constatation de paternité, changement de nom, acquisition du droit de cité de la commune concernée et, par là même, cas échéant, du droit de cité cantonal et de la nationalité suisse). Mais dans le registre des familles sont aussi inscrits les événements d'état civil et décisions judiciaires ou administratives - annoncés le plus souvent par l'entremise de la représentation diplomatique ou consulaire - concernant les Suisses domiciliés à

⁶ TONI SIEGENTHALER, op. cit.

l'étranger (on en compte quelque 540'000), à condition qu'ils soient reconnus en Suisse selon les règles du droit international privé. Le registre des familles est ainsi un véritable registre collecteur dans lequel sont inscrits tous les événements relatifs au statut personnel et familial survenant aux ressortissants suisses de la naissance à la mort. Alors que, selon le système suisse, les registres ne reflètent, en principe, que la situation au moment de l'événement (des changements ultérieurs ne sont enregistrés que s'ils ont des effets rétroactifs), les inscriptions dans le registre des familles sont à jour, c'est-à-dire qu'elles reflètent la situation la plus récente. Bien que, contrairement aux registre spéciaux, le registre des familles ne soit pas cité dans le Code civil mais qu'il ait été introduit comme registre du droit fédéral par ordonnance en 1929, il est pleinement reconnu dans la pratique du Tribunal fédéral suisse comme registre de l'état civil avec jouissance de la force probante au sens de l'article 9 CC.

2.2. Problèmes structurels

Si l'on compare le nombre cité au début d'arrondissements de l'état civil (1970) avec la population d'un peu plus de sept millions d'âmes et avec la superficie du pays (env. 41'000 km²), on constate que les arrondissements sont petits, particulièrement en rapport avec la population. La moyenne de 3'600 personnes par arrondissement avec une surface de 21 km² pourrait sembler encore un tant soit peu au-dessus de la réalité, mais, si l'on exclut les plus grandes villes avec un nombre considérable d'événement, il reste alors à la grande masse des autres offices de l'état civil un nombre infime de décès et mariages à enregistrer, mais aussi, plus particulièrement, de reconnaissances et de naissances. Comme, en Suisse, plus de 95% des naissances surviennent dans des hôpitaux, l'enregistrement des naissances est ainsi réparti entre peu d'arrondissements de l'état civil, c'est-à-dire entre ceux abritant des maternités. Sur un total annuel de 82-84'000 naissances dans toute la Suisse, en 1992⁷ seulement 48 offices de l'état civil en ont enregistré plus de 499 et 130 en ont inscrit plus de 99.

⁷ Annuaire statistique de la Suisse 1997, chiffres 1990 - 95

Le fait que le registre des familles soit tenu au lieu d'origine, c'est-à-dire indépendamment du lieu où l'événement de l'état civil est survenu, a deux conséquences dont la première doit être considérée avec le rôle des offices. Il peut ainsi arriver que des offices de l'état civil se trouvant dans un arrondissement peu peuplé et sans hôpital important, donc des offices qui ont naturellement peu d'inscriptions à effectuer dans un registre spécial, doivent tenir un "gros" registre des familles et, par conséquent ont à inscrire de nombreux événements et de nombreuses décisions dans le registre collecteur parce qu'un nombre élevé de personnes possèdent le droit de cité de la commune concernée. (Il s'agit le plus souvent de communes rurales qui, au 19^e siècle encore, enregistraient un accroissement élevé de la population, alors contrainte à l'exode). Les officiers de l'état civil de telles communes avec un "gros" registre des familles présentant des milliers de feuillets encore en exploitation en sont pas moins routiniers - mais dans un autre domaine - que ceux qui exercent leur fonction dans un office avec des hôpitaux car ils ne font pas que tenir leur registre; sur la base de ce dernier, ils doivent aussi contrôler l'identité des fiancés dans le cadre de formalités de mariage (ils jouent alors le rôle de l'officier coopérant) ainsi que délivrer de nombreux extraits (certificats individuels d'état civil ou actes de famille) et d'autres documents (actes d'origine, confirmations du droit de cité).

Toutefois, le plus grand nombre d'offices ne se trouve ni dans des arrondissements fortement peuplés avec des hôpitaux ni n'ont un registre des familles imposant avec beaucoup de bourgeois. Dans ces offices, ce sont des fonctionnaires communaux qui exercent la fonction d'officier de l'état civil en plus d'autres tâches communales, ou des personnes d'autres professions (même non administrative) qui assument accessoirement cette fonction. Malgré leur bonne volonté, de tels titulaires, par manque de routine, ont souvent des difficultés à exercer la fonction avec le professionnalisme que requièrent actuellement la mobilité de la population, l'internationalisation croissante et les constants changements tant sociaux que juridiques.

2.3 La lourde tâche des communications

Un autre conséquence de la distinction entre le lieu de l'événement et le lieu d'origine est constituée par les nombreuses communications qui doivent être effectuées d'un office (lieu de l'événement) à un autre (lieu d'origine). (En outre, des communications sont également effectuées de l'office de l'état civil du lieu de l'événement à celui du lieu de domicile où elles ne servent cependant pas à la tenue d'un registre de l'état civil mais à alimenter le contrôle des habitants non réglé par le droit fédéral). Le flux des communications à opérer à l'intérieur du service de l'état civil est encore plus important en raison du fait que de nombreux Suisses et de nombreuses Suissesses possèdent le droit de cité de plusieurs communes qui sont toutes à traiter de la même manière en ce qui concerne la tenue du registre des familles.

Une telle multiplicité lors de l'enregistrement des données de l'état civil constitue, il est vrai, une certaine sécurité contre une éventuelle perte des données (en plus du microfilmage des registres prévu par le droit fédéral), mais crée le danger d'enregistrements différents et, dans une époque de finances publiques serrées, représente même une utilisation inadéquate des moyens à disposition.

2.4 Etat de l'informatisation

L'emploi de moyens informatiques dans le domaine de l'état civil a été expressément prévu par une révision partielle du 28 novembre 1988 de l'Ordonnance fédérale de l'état civil⁸. En effet, un nouveau chapitre sur le traitement électronique des données a été introduit dans cette ordonnance promulguée en 1953. Selon cette

réglementation aujourd'hui encore en vigueur, la conservation durable des données personnelles est en principe admise mais elle

⁸ RS 211.112.1

nécessite pour chaque office de l'état civil une autorisation de l'autorité cantonale de surveillance. (Cette dernière doit pour sa part annoncer les autorisations accordées à l'Office fédéral de l'état civil). Avant d'autoriser l'introduction (ou la modification du système) du traitement électronique des données, l'autorité cantonale de surveillance s'assure que le système et la structure d'organisation permettent l'accomplissement impeccable des tâches prévues et que les données conservées sont protégées contre les traitements et les accès prohibés. La réglementation actuelle met des conditions très strictes au transfert électronique des données personnelles à un autre poste informatisé; ce transfert ne peut avoir lieu qu'à titre d'essai et avec l'autorisation de l'Office fédéral de l'état civil.

Il est symptomatique que, actuellement, le registre imprimé sur papier possède la qualité juridique requise par le Code civil; l'Ordonnance fédérale sur l'état civil fixe expressément que, si des inscriptions et des mentions marginales sont conservées électroniquement, seules les "pièces lisibles sans moyen technique auxiliaire" sont considérées comme des registres. En outre, l'ordonnance prévoit que les documents, tels les communications et les extraits, délivrés sur la base de données conservées électroniquement doivent être conformes au registre et que cette conformité doit être contrôlée avant la signature; l'officier de l'état civil qui l'omettrait assumerait l'entière responsabilité d'une non conformité. Il ressort en gros que, même dans le cas de la conservation durable des données, le traitement électronique des données dans le domaine de l'état civil suisse ne constitue pour le moment qu'un instrument d'appoint sans signification propre qui reste limité à la fonction d'un traitement de texte plus confortable.

L'ordonnance du Département fédérale de justice et police sur les formules de l'état civil et leurs modes d'écriture du 31 mai 1996⁹ s'avère aussi être utile, du moins dans le sens d'un traitement de texte. Cette dernière, entrée en vigueur le 1er juillet 1996 (complétée

⁹ SR 211.12.6

et légèrement modifiée le 22 mai 1997¹⁰) a introduit l'utilisation de toute une série de formules plurilingues (dans les langues officielles de la Confédération, à savoir le français, l'italien et l'allemand). De plus, le format DIN A 4 est prévu autant que possible pour les formules. Ces deux mesures favorisent une utilisation informatique à moindres frais: les formules plurilingues ont la même valeur dans toutes la Suisse et peuvent être utilisées dans toutes les régions linguistiques, ce qui supprime d'importants frais de paramétrage. Le format standardisé des formules facilite la fourniture avantageuse d'imprimés.

En raison des structures existantes du service de l'état civil, l'utilisation de moyens informatiques pour l'accomplissement des tâches propres dévolues aux officiers de l'état civil (à savoir en faisant abstraction de la correspondance et de la comptabilité) est encore proportionnellement moins répandue. L'importance limitée des tâches relatives à l'état civil dans la plupart des arrondissements comparée au fait que le système initialement le plus répandu pour la conservation durable des données répondant à coup sûr aux exigences en la matière était relativement cher à l'achat était assurément à l'origine de l'implantation timide de l'informatique. Aujourd'hui, on peut estimer à 10% (200 en chiffre absolu) le nombre d'offices qui utilisent des programmes professionnellement développés pour l'établissement des communiqués et extraits ainsi que pour la rédaction de documents en rapport avec la préparation des mariages.

Pour le moment, trois ou autre systèmes pour les inscriptions dans les registres ainsi que pour l'établissement d'extraits et d'autres documents prédominent sur le marché. Le système CIVIS a été développé par une entreprise privée avec un solide appui professionnel fourni par l'Association suisse des officiers de l'état civil; il répond aux plus hautes exigences et est conçu pour une conservation durable des données. (La même entreprise a développé

¹⁰ RO 1997 p. 1380

encore, pour un meilleur impact, un système plus simple et moins coûteux mais sans conservation durable des données). L'Association des communes genevoises pourvoit à la diffusion (territorialement limitée) et au développement d'un système également des destiné à la conservation durable des inscriptions (ETAT CIVIL GENEVOIS, anc. CIVILOR), mais sans mise à jour au sens des mentions marginales. On ne peut dès lors pas établir d'extraits ou d'autres documents sur la base des données enregistrées électroniquement. Un système informatique spécifique non commercialisé a été créé par le service informatique communal pour le plus gros office de l'état civil de Suisse, à savoir celui de la Ville de Zurich. En outre, deux systèmes sont apparus qui ne permettent pas la conservation durable des données mais facilitent l'inscription dans le registre et l'établissement immédiat de documents (communiqués entr'autres) comme un confortable traitement de texte (ROMEO, FORM 96). Enfin, un programme pour un répertoire électronique des personnes pour les registres tenus conventionnellement a connu un véritable succès au début. Il faut également prendre en compte l'utilisation de programmes élaborés par les officiers de l'état civil eux-mêmes sur des computers personnels non destinés au service de l'état civil (par exemple dans les administrations communales). Cette utilisation préoccupe les autorités de surveillance de la Confédération et des cantons qui se soucient de la protection et de la sécurité des données.

Comme déjà indiqué, tous les moyens informatiques développés professionnellement ont un point commun; ils ne sont utilisés que pour la tenue des registres spéciaux, tout au plus pour l'établissement de documents sur la base des registres spéciaux. Bien que jouissant d'une importance dominante selon le concept des registres de l'état civil suisses, le registre des familles n'a pas encore été atteint par la vague d'informatisation. On peut y voir plusieurs raisons. La première est que ce registre, en raison de sa configuration vieille de plusieurs dizaines d'années, n'est guère compatible avec l'informatique. Les frais pour la création et la maintenance d'un programme seraient beaucoup trop élevés pour les cantons ou les offices de l'état civil, mais également pour les entreprises privées sans garantie d'écoulement du produit. Au

surplus, l'Office fédéral de l'état civil a orienté en 1992 déjà les autorités cantonales de surveillance et l'Association suisse des officiers de l'état civil sur les aspirations fédérales de revoir la conception du registre des familles introduit en 1929 de façon à le rendre compatible avec l'informatique. Il y a donc des raisons tant économiques que techniques pour ne pas informatiser le registre des familles.

3. Solutions possibles dans le futur

3.1. Aménagements de l'actuel registre des familles

Les plus importants défauts du registre des familles (aptitude restreinte à l'informatisation, défaut d'égalité des sexes en raison de la conception patriarcale, enregistrements doubles ou multiples) doivent être écartés sans pour autant abandonner les avantages de ce registre collecteur. Les principales tâches actuelles du registre des familles doivent continuer à être remplies par le registre successeur; il s'agit de l'établissement du statut familial pour les personnes suisses (dans l'optique de la détermination de l'empêchement au mariage ou du degré de parenté en cas d'héritage) et d'établir la preuve de la possession de la nationalité suisse.

L'Office fédéral de l'état civil et la Commission fédérale pour les questions de l'état civil ont réalisé un concept provisoirement intitulé "StaR" tenant compte de ces exigences. Ce projet a été approuvé dans ses grandes lignes par les autorités cantonales de surveillance en 1995. Le concept prévoit que chaque personne de nationalité suisse est inscrite individuellement dès la naissance dans le registre collecteur, opération pour laquelle le lieu d'origine restera le "point de rattachement". Les mêmes données maîtresses, à savoir les nom et prénoms, les lieu et date de naissance, le ou les lieu(x) d'origine ainsi que la date de décès, seront enregistrées. En plus seront mentionnées les données familiales (mère, père, conjoint, enfants) avec indication pour la "localisation" de ces personnes dans le registre et les modifications des données maîtresses ainsi que des

rapports familiaux avec mention de leur raison et la date de leurs effets.

3.2 Variantes de l'informatisation

Le registre collecteur StaR est conceptuellement plus logique et ne présente pas - comme le registre des familles empreint de patriarcalisme et développé empiriquement - de nombreuses règles d'exceptions pour l'enregistrement de cas relativement simples. D'un autre côté, la tenue conventionnelle du futur registre collecteur nécessitera plus d'écritures que ne le requiert le registre des familles avantagé sur ce point-là par sa configuration tabellaire. Il va dès lors de soi que le registre collecteur soit effectivement informatisé. Deux degrés de l'application des moyens informatiques seraient imaginables. L'un, comparable au traitement de texte, selon lequel les inscriptions dans les registres et les communiqués d'événements inscrits seraient imprimées sur papier; seules les inscriptions lisibles "sans moyens techniques" auraient la qualité de registres. Plus futuriste serait une informatisation globale de l'état civil dans laquelle l'impression des inscriptions n'aurait qu'un rôle de sécurité, à moins que l'on y renonce simplement. Si l'informatique n'était pas considérée comme un simple moyen d'appoint, on ne pourrait guère imaginer que seuls quelques registres, même s'il s'agissait du registre collecteur, soient informatisés; il vaudrait beaucoup mieux chercher à informatiser tant le registre collecteur StaR que les registres dits spéciaux.

Plusieurs variantes sont aussi pensables en Suisse en ce qui concerne le degré de l'uniformisation et de la communauté des solutions informatiques. Si aucune velléité d'uniformisation n'était exprimée, plusieurs cantons, voire quelques offices de l'état civil, créeraient inéluctablement leur propre solution informatique. Mais une prolifération de solutions locales n'est pas souhaitable tant du point de vue économique que professionnel. Bien que, actuellement, de très nombreux offices de l'état civil pourraient être théoriquement des acquéreurs, le marché suisse est toutefois trop petit pour

permettre à un plus grand nombre de privés d'offrir des programmes pour l'état civil sans pertes financières. Le danger existerait alors que des entreprises disparaissent du marché et ne puissent, de ce fait, plus assurer la maintenance et la mise à jour des systèmes vendus. Les collectivités publiques qui subviennent aux besoins des offices en question seraient ainsi contraintes de trouver de nouveaux produits avec toutes les pertes financières que cela comporterait. Même si une forme commune des données et une procédure universelle de transfert des données pouvaient être définies, le progrès en regard de l'actuel système des registres des familles tenus conventionnellement par deux mille offices de l'état civil serait relativement médiocre.

Moins coûteux qu'un avenir totalement ouvert avec une pluralité de solutions locales diverses serait qu'au moins une solution locale commune avec une procédure de transfert des données et une forme unitaire définies puisse être développée. Avec cette solution, chaque office exploiterait l'application individuellement, mais l'actualisation se ferait en commun. Mais cette solution ne serait assurément pas idéale pour la communication réciproque des événements et l'accès aux données conservées.

Une application optimale de l'informatique pour la tenue du registre StaR est à chercher vers une solution commune avec une banque centrale de données exploitée par un service. Cette banque éliminerait tous les problèmes relatifs à l'échange des données et à l'accès ultérieur aux données nécessaires qui entachent les solutions locales. Compte tenu de ces réflexions, la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil¹¹ exprima à l'Office fédéral de la justice le vœu que la Confédération cherche une solution commune avec banque centrale de données. L'Office fédéral

¹¹ Un regroupement des autorités de surveillance en matière de l'état civil de chaque canton et de leurs responsables politiques; ses décisions ne sont pas contraignantes

de la justice a répondu à ce voeu et a élaboré une esquisse de projet actuellement soumise en consultation aux cantons.

3.3. Règles juridiques concernant l'organisation en tant que condition-cadre de la réforme

Pour l'heure, les Chambres fédérales s'occupent, en plus d'autres dispositions du Code civil suisse, de la révision du chapitre sur les actes de l'état civil¹². Selon toute vraisemblance, la position des cantons comme responsables de l'organisation de l'état civil ne sera pas contestée¹³. A l'avenir, la Confédération pourra fixer des conditions pour le taux d'occupation minimum des officiers de l'état civil, ceci afin d'assurer un travail de bonne facture¹⁴. Cependant, les cantons déterminent eux-mêmes les structures d'application; ils sont notamment compétents (sous réserve de l'acceptation de la Confédération) pour délimiter les arrondissements de l'état civil. Chaque projet de nouvelle organisation de l'état civil devra prendre cette règle de compétence comme point de départ. Pour le projet d'une informatisation nationale ne tenant pas compte des frontières cantonales, cela signifie qu'il faudrait obtenir le consentement de tous les cantons. Par contre, l'introduction d'un registre collecteur se rattachant à la personne en lieu et place de l'actuel registre des familles est tout à fait de la compétence du Conseil fédéral dans la mesure où la liberté des cantons pour l'organisation n'est pas touchée.

¹² Cette nouvelle réglementation est incluse dans la révision du droit du mariage et du divorce (Message et projet de loi du 15 novembre 1995 concernant la révision du Code civil suisse [état civil, conclusion du mariage, divorce...]; FF 1996 I, p. 1 à 227)

¹³ Première chambre parlementaire à intervenir, le Conseil des Etats a adopté le projet; ce dernier est actuellement traité par la commission du Conseil national (seconde chambre)

¹⁴ Les milieux parlementaires estiment qu'un taux d'occupation d'au moins 40% du temps de travail normal suffirait pour une tenue professionnelle des offices de l'état civil

4. Proposition actuelle de solution: InfoStaR

4.1 Le registre collecteur StaR en relation avec une informatisation globale

Les réflexions actuelles concernant une refonte du registre des familles, d'une part, et l'utilisation de moyens informatiques modernes dans le domaine de l'état civil, d'autre part, conduisent à la proposition de concevoir le registre collecteur StaR comme un registre complètement informatisé, c'est-à-dire fondamentalement sans support de papier possédant la qualité de registre. La première saisie des données maîtresses et de certaines indications sur les liens familiaux (mère, père) serait effectuée par l'office de l'état civil du lieu de naissance. Les données concernant un événement ultérieur (mariage, naissance ou reconnaissance d'un enfant, décès) seraient enregistrées par l'office de l'état civil du lieu de l'événement alors qu'il appartiendrait à l'office de l'état civil du lieu d'origine de gérer les changements de droit de cité, les mutations consécutives à des décisions judiciaires ou administratives et les événements d'état civil survenus à l'étranger. Au besoin, un ou plusieurs offices de l'état civil cantonaux pourraient être créés spécialement pour l'enregistrement des jugements et des événements étrangers.

La tenue des actuels registres spéciaux, d'une part, et, d'autre part, la saisie des mêmes événements pour le registre collecteur n'auraient pas besoin de deux opérations séparées. Pendant que l'officier de l'état civil enregistre un événement, il l'introduit aussi (tout au plus avec les données maîtresses s'il s'agit d'une naissance) dans le système; une communication séparée au registre collecteur n'est pas nécessaire mais, par contre, les données déjà conservées dans le système (par ex. les données maîtresses de la mère ou du père en cas de naissance d'un enfant) peuvent sans autre être reprises.

Bien que l'office de l'état civil du lieu d'origine, lors de l'enregistrement d'événements concernant les ressortissants des communes de son propre arrondissement, ne devrait plus intervenir, il faut prévoir que le système "annonce" de nouveaux événements à cet office. De cette façon, on évite une mise sur la touche

(psychologiquement et politiquement indésirable) de l'office de l'état civil du lieu d'origine. Il est aussi possible que, selon la réglementation cantonale, un rôle actif lui soit dévolu en lui laissant la compétence d'introduire dans le système les cas d'acquisition et de perte du droit de cité (ne résultant pas du droit de la famille) ainsi que les événements et décisions survenus à l'étranger.

4.2. Développement et exploitation du registre informatisé

Une condition fondamentale du registre intégralement informatisé StaR est la désignation de responsables pour le développement et l'exploitation des composantes centrales du système (banque de données, certaines parties du réseau de transmission). Plusieurs solutions se présentent, du moins en théorie. Les cantons pourraient convenir d'un concordat (une association à but déterminé) qui développe et exploite le système au nom et pour le compte de tous les cantons. La tâche pourrait aussi, avec le consentement des cantons (qui, en principe, s'occupent de l'organisation de l'état civil pour la Confédération) de la Confédération elle-même avec une participation plus ou moins large des cantons. (Le centre de calculs du Département fédéral de justice et police, qui s'occupe déjà d'applications similaires notamment dans le domaine de la police, pourrait entrer en ligne de compte pour l'exploitation et même le développement de la banque centrale de données.) Le recours à une entreprise privée n'est non plus pas à exclure; il faudrait alors contractuellement définir les obligations liées à l'accomplissement d'une tâche publique (devoir de discrétion, égalité de traitement entre tous les intéressés). Il va de soi que, en cas d'une exploitation privée de la banque centrale de données, l'activité propre à l'état civil continuerait à être exercée par les officiers de l'état civil et leurs autorités de surveillance; la saisie, la gestion, la modification et la radiation des données personnelles ne sauraient être effectuées par l'entreprise privée.

4.3. Pas de rôle autonome des registres spéciaux

Le principe selon lequel les événements d'état civil au sens étroit du terme (naissance, décès, mariage, reconnaissance) sont traités à l'endroit où ils sont survenus demeure. Mais, comme l'ensemble de l'état civil suisse dispose des données introduites lors de l'inscription d'un événement, on peut sérieusement se demander quel rôle jouent ces registres au regard du registre collecteur informatisé. Si les registres dans le sens conventionnel (c'est-à-dire des inscriptions sur papier et signées) sont encore tenus à l'avenir au lieu de l'événement, leur rôle en relation avec le registre collecteur sera différent que jusqu'à maintenant.

Les données pour le registre collecteur et pour le registre spécial sont saisies par la même personne et au cours d'une même opération; le registre collecteur n'est dès lors plus constitué de transcriptions d'inscriptions dans les registres spéciaux. D'autre part, le registre collecteur sous la forme de la banque de données est systématiquement mis à jour alors que les inscriptions dans les registres spéciaux, selon la conception suisse (déjà appliquée jusqu'à maintenant), ne constituent qu'un "instantané" qui reflète la situation au moment de l'événement et n'est modifié ultérieurement que si l'événement subséquent a un effet rétroactif "ex tunc". Si, selon le nouveau concept, le registre spécial est imprimé sur papier, il ne joue que le rôle d'une copie de sécurité ou - dans la conception conventionnelle - d'un double du registre non tenu à jour; en revanche, la continuelle mise à jour de la banque de données confère à cette dernière la force probante du registre actualisé.

Pour les personnes qui ne possèdent pas le droit de cité d'une commune suisse - et qui, par conséquent, ne sont pas suisses -, la saisie au lieu de l'événement a une autre signification; le système suisse d'enregistrement ne peut leur offrir aucune garantie d'intégralité: même après l'introduction d'un registre collecteur suisse avec banque centrale de données n'existe pour les personnes ne possédant pas la nationalité suisse que la sécurité en ce qui concerne l'enregistrement des événements survenus en Suisse mais pas en ce qui a trait à l'inscription d'événements au de décision survenus à l'étranger. La mise à jour des registres spéciaux suisses

reste limitée aussi pour les étrangers et les apatrides aux cas ayant un effet rétroactif au moment de l'événement.

Comme ni la saisie des événements classiques (naissance, mariage, décès) ni la reconnaissance pour des Suisses ne doit conduire selon le concept d'InfoStaR impérativement à une inscription dans le sens conventionnel, il serait pensable qu'une impression de sécurité doit être prévue par le droit fédéral pour l'enregistrement d'événements avec participation d'étrangers uniquement et que la question de "l'inscription" sur papier avec participation exclusive de Suisses soit réglée par les cantons. Tant que, lors de la saisie d'événements d'état civil, l'établissement régulier ou occasionnel d'un imprimé en plus de la conservation dans la banque de données est prévu, on pourrait renoncer aux registres conventionnels et stocker les imprimés dans les pièces justificatives de l'événement concerné.

4.4 Compétence étendue des cantons en matière d'organisation

Abstraction faite de la réelle nécessité d'exploiter en commun la banque centrale de données du système StaR ou d'en confier l'exploitation à un tiers (Confédération ou entreprise privée), les cantons conservent leur liberté d'organiser l'état civil dans le cadre (passablement large) des prescriptions fédérales selon leur propre gré. Dans la mesure où le taux minimal d'occupation prévu par la révision du Code civil est dépassé, les cantons peuvent délimiter librement leurs arrondissements de l'état civil. Il est tout à fait possible que l'introduction du registre StaR atténue quelque peu la tendance aujourd'hui nettement perceptible de former de plus grands arrondissement de l'état civil plus pour des raisons d'économie que de plus grand professionnalisme. Certaines aides électroniques peuvent être aménagées avec raison pour la transmission des données afin de permettre aussi aux praticiens de l'état civil qui travaillent à temps partiel d'accéder aux données et d'effectuer des enregistrements corrects. A côté de la proximité du citoyen - aujourd'hui souvent prônée par les politiciens -, l'engagement financier le plus économique (pour l'équipement informatique de la place de travail et les frais de la transmission des données ajoutées

aux frais du personnel) constituera un critère encore plus important que jusqu'à maintenant pour la grosseur des arrondissements de l'état civil.

Les cantons seront vraisemblablement compétents pour créer un ou plusieurs "offices de l'état civil" cantonaux pour le traitement des décisions judiciaires et administratives ou, comme jusqu'à maintenant, confier ce traitement aux offices de l'état civil "classiques". La Confédération fixera probablement certaines exigences minimales en ce qui concerne la saisie des événements et décisions étrangers afin de garantir que le poste désigné à cet effet dispose des connaissances requises et qu'il puisse les approfondir. (Selon la réglementation actuelle, seul un poste dans le canton, l'autorité cantonale de surveillance de l'état civil, est compétent pour ordonner la transcription d'actes et de décisions étrangers dans un registre suisse de l'état civil)¹⁵. Comme, depuis toujours, l'Office fédéral de l'état civil transmet la plus grande partie des actes et décisions étrangers (lesquels sont eux-mêmes envoyés par les représentations diplomatiques et consulaires suisses), il serait pensable de confier à ce service de la Confédération le premier traitement des événements d'état civil concernant des Suisses et d'en laisser la saisie ultérieurement à l'autorité du canton d'origine. Mais une telle solution, qui aurait l'avantage de consacrer une pratique uniforme, n'est pas particulièrement proche pour diverses raisons.

D'une part, la Confédération, en raison de la précarité de sa situation financière et de l'interdiction d'engager des collaborateurs supplémentaires, ne serait probablement pas prête à assumer cette nouvelle tâche. D'autre part, les cantons, peut-être pour des raisons politiques, ne verraient pas d'un bon oeil le transfert d'une compétence, même minime, à la Confédération, du moins tant que la Confédération n'est pas prête à assumer aussi les conséquences financières de ce transfert.

¹⁵ Voir article 32 de la LDIP (RS 291)

4.5. Aspects économiques

Comparativement à l'actuel registre des familles conventionnellement tenu dans les arrondissements de l'état civil, l'introduction du registre collecteur informatisé StaR occasionnerait de substantielles économies. Il est toutefois très difficile d'en chiffrer le montant. Certes, on peut déjà faire une estimation assez précise de l'investissement pour la banque centrale de données, le système de transmission et l'équipement de chaque poste de travail. En revanche, on ne sait absolument pas à l'heure actuelle combien de poste seront connectés au nouveau système. On ne devrait pas compter avec les quelque 2'000 offices actuels car il est probable que la professionnalisation au sens de la révision du Code civil ainsi que les efforts de restructuration dans certains cantons conduiront à une réduction du nombre des arrondissements de l'état civil. La limite inférieure se situerait théoriquement à 650 offices de l'état civil (ce chiffre correspond à une estimation¹⁶ obtenue par la conversion du temps de travail des personnes occupées dans les offices de l'état civil en des emplois à plein temps), mais ne peut guère être atteinte pour diverses raisons. Une incertitude sur une partie des frais d'investissement réside dans la question de savoir quelle ampleur aura le transfert dans le nouveau système des données que contient le registre des familles¹⁷. Tant les investissements pour l'équipement des postes de travail ainsi que ceux pour la reprise des données agiront indirectement sur l'aspect financier, du nouveau système. Il va de soi que le nombre des offices de l'état civil est aussi important au niveau des coûts (salaires, licences, taxes de transmission des données).

¹⁶ E. PAPOUTSIS, Neue Konzepte für das Familienregister in der Schweiz, étude de diplôme en science de l'organisation d'une entreprise, faite en 1993 à l'Institut de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich

¹⁷ Pour la problématique du transfert des données, voir chapitre 5, ch.4

Mais l'incertitude sur les économies que le nouveau système pourrait engendrer résulte aussi du fait que peu de points de repère existent à propos des coûts actuels de l'état civil. Seuls quelques cantons ont évalué de tels coûts dans le cadre de mesures de restructuration mais ces évaluations ne sont guère comparables en raison d'organisations différentes. Comme dans l'étude de 1993, nous sommes aujourd'hui contraints à une estimation.

On peut certainement déjà dire maintenant, certes pas en chiffres précis mais dans les activités elles-mêmes, où un registre national informatisé peut occasionner des économies. On peut attendre des baisses de coûts pour l'établissement des extraits et communiqués (une grande partie des communications internes est épargnée par la centralisation des données personnelles et l'on peut renoncer aux doubles enregistrements inévitables aujourd'hui lorsque plusieurs lieux d'origine sont concernés), pour la rationalisation de la procédure préliminaire de mariage (aujourd'hui encore "publications") jusqu'à l'appui pour diverses activités supplémentaires comme des recherches ou l'établissement de statistiques. Si les données de toutes les personnes vivantes figurant dans le registre des familles étaient reprises dans le nouveau système StaR, les coûts dans les différents domaines d'activité seraient réduits de dix à septante pour cent. Pour une dépense annuelle approximative de 70 millions de francs pour les offices de l'état civil et après déduction des frais pour l'exploitation du nouveau système, les économies s'élèveraient à 11,5 millions de francs et atteindraient 16 pour cent de l'ensemble des dépenses actuelles. Ce profit pourrait encore augmenter par l'automatisation des importantes interfaces qui fournissent des données (hôpitaux, tribunaux) ou qui en demandent (contrôles des habitants, statistiques).

5. Problèmes particuliers

Dans le cadre du présent travail, quelques problèmes plus ou moins complexes à résoudre avant ou lors d'une éventuelle introduction du système InforStaR ne peuvent qu'être ébauchés; les questions

d'organisation et d'informatique sont sciemment occultées dans ce texte destiné avant tout aux juristes de l'état civil.

5.1 Consensus politique

Comme déjà indiqué antérieurement, l'exécution de l'état civil a été confiée aux cantons depuis que cette matière a été laïcisée en Suisse par la Constitution fédérale de 1874 et a été déclarée affaire fédérale. Comme le registre collecteur InfoStaR revêt une dimension nationale, la banque centrale de données présente une tâche élargie que les cantons ne peuvent plus remplir dans le cadre de leur propre compétence. Quelle que soit la solution choisie à propos de l'organisme responsable des composantes d'InfoStaR - concordat des cantons, collaboration de la Confédération et des cantons sous la houlette de la Confédération ou même participation d'une entreprise privée -, un large consensus des corporations publiques doit être atteint. Ce n'est que si la nécessité du système est reconnue que, dans une démocratie fédéraliste, l'indispensable large acceptation peut être recueillie. Le vœu des autorités cantonales de surveillance de l'état civil que la Confédération étudie les possibilités d'une informatisation de l'état civil et de la création d'une banque centrale de données ne peut pas encore être compris comme étant un consentement de tous les milieux compétents.

5.2. Législation

La version actuelle du Code civil (tout comme, d'ailleurs, la réglementation prévue dans le projet de révision du Conseil fédéral¹⁸ et qui, jusqu'à maintenant, a été agréée par le parlement) prescrit que le Conseil fédéral fixe dans les dispositions d'application de la loi les registres qui doivent être tenus en matière d'état civil. La loi ne détermine aucun support de données, mais le législateur de l'époque pensait assurément aux registres écrits à la main sur papier; rien cependant ne s'oppose à une interprétation de la règle dans le sens actuel tant que la sécurité physique des données est garantie. La tenue de registres électronique serait ainsi envisageable déjà selon le droit actuel. Dans le message au sujet de la future réglementation, il est mentionné que, de ce fait, une base pour évolution des

¹⁸ Projet de révision du Conseil fédéral, article 48; FF 1996 I, p. 198

dispositions de l'ordonnance sur le traitement électronique des données jusqu'à l'admission de registres "tout électroniques" sans support de papier est donnée¹⁹. Malgré cela, on estime plutôt que la base pour le registre informatisé StaR ne devrait pas être créée simplement dans une ordonnance du Conseil fédéral mais par une disposition légale formelle, et ceci essentiellement pour deux raisons.

Premièrement, la transition de la forme de papier (du registre des familles) en une tenue automatisée et tout électronique des registres procurera des possibilités supplémentaires de traitement des données personnelles - par exemple en rapport aux rattachements des personnes et à la refonte du registre sans gros effort compte tenu des nouvelles tâches. De plus, les données personnelles enregistrées dans un autre arrondissement de l'état civil ou même un autre canton peuvent être consultées en principe par chaque office connecté au système. Par une réglementation légale, les nouvelles possibilités de traitement trouvent une légitimation correspondant au risque potentiel et les barrières contre un éventuel usage abusif sont érigées avec le caractère obligatoire élevé de la loi formelle.

Deuxièmement, des considérations semblables peuvent aussi être exprimées au sujet de l'obligation des cantons de coopérer à l'exécution du nouveau système. Selon le principe de la force dérogatoire du droit fédéral, ce dernier a aussi la préséance sur le droit cantonal au niveau de l'ordonnance²⁰. On ne doit notamment pas déduire du fait que, avec le système InfoStaR, les cantons pourraient devoir assumer au début des frais plus élevés (qui seront sans doute plus que compensés après une certaine durée d'exploitation), une réglementation légale formelle soit nécessaire. Selon les règles en vigueur, les cantons ont à supporter eux-mêmes les frais d'exécution des tâches que la constitution ou la loi leur

¹⁹ Message du Conseil fédéral concernant la révision du code civil suisse (état civil, conclusion du mariage, etc.), chiffre 211.1; FF 1996 I, p. 49

²⁰ Voir U. HÄFELIN / W. HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 1993, chiffre marginal 369

confie²¹. Malgré l'absence d'une nécessité juridique, il pourrait être politiquement sensé de chercher une plus grande légitimation démocratique par une réglementation au niveau de la loi et de prévenir, ce faisant, une éventuelle résistance cantonale.

5.3. Protection des données personnelles contre une utilisation abusive

La loi fédérale sur la protection des données ne s'applique pas aux registres de l'état civil²²; le législateur a en effet estimé qu'une réglementation spécifique à l'état civil devait régir la protection des données personnelles contre une utilisation abusive. Compte tenu du danger potentiel que crée un registre informatisé de la dimension du registre InfoStaR, il convient d'accorder une attention particulière à la protection des données dès l'introduction de ce registre. Il est certes pertinent de faire bénéficier tous les services administratifs (même étrangers à l'état civil) et les particuliers autorisés des avantages du registre collecteur s'il existe un intérêt légitime à l'accès aux données personnelles. Mais les "interfaces" doivent être définies avec précision et, dans le sens de la prévention d'un usage abusif, un accès ne doit pas être autorisé à l'ensemble des données. Le système ne doit plutôt pouvoir permettre la consultation et l'utilisation que des données dont le service officiel a besoin pour l'accomplissement de ses propres tâches ou pour l'obtention desquelles une personne peut faire valoir un intérêt légitime. L'application de ces principes incontestés sera probablement souvent moins claire que les principes de la protection des données eux-mêmes; la réglementation des questions de détail pourrait donc rencontrer d'importantes difficultés.

5.4. Ressaisie des données figurant dans le registre des familles

²¹ Voir P. SALADIN, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, chiffres marginaux 116 s. à propos de l'art. 3

²² Article 2, 2ème alinéa, lit. d de la loi sur la protection des données (RS 235.1)

Il va de soi que l'utilité du registre informatisé est conditionnée par le nombre des personnes que l'on y introduit (par "personnes", il ne faut entendre ici que celles qui sont encore en vie). Si l'on renonçait à transférer dès le début dans la banque centrale de données les inscriptions figurant dans le registre des familles, les seules avantages seraient alors de rendre plus efficace la tenue des registres spéciaux et l'automatisation des communications à d'autres offices de l'état civil ou services administratifs. En revanche, si dès le début, toutes les données concernant les personnes inscrites dans tous les registres des familles depuis 1929 (année de l'institutionnalisation fédérale du registre des familles) étaient transférées dans le nouveau registre, le système revêtirait une grande utilité qui serait bien entendu tempérée par l'important investissement nécessité pour la ressaisie. Alors qu'une reprise des données remontant plus haut que les débuts du registre des familles (soit celles figurant dans les registres "B") n'entre pas en ligne de compte en raison des coûts, des moyens termes existent entre les positions extrêmes (renoncement à la ressaisie et reprise de toutes les personnes inscrites dans le registre des familles). On pourrait, par exemple, prendre en considération les personnes figurant les feuillets de famille ouverts de puis 1988 (entrée en vigueur du nouveau droit matrimonial avec ouverture d'un feuillet à toutes les épouses suisses). Une autre augmentation de l'utilité visée pourrait aussi être réalisée par la saisie de toutes les personnes concernées par événement (par ex., en cas de naissance, la saisie complète de la mère et du père de l'enfant).

Une ressaisie jusqu'aux personnes des deux générations antérieures serait nécessaire pour déterminer les héritiers légaux. Si l'on devait renoncer à une telle reprise pour des raisons financières, on devrait avoir recours à nouveau aux inscriptions dans le registre des familles. Dans ce dernier cas (comme dans tous les autres cas) de ressaisie, une mention appropriée devrait faire état du rattachement entre les personnes inscrites dans le registre des familles, d'une part, et celles introduites dans le nouveau registre InfoStaR, d'autre part.

La ressaisie peut être planifiée et conduite comme partie autonome du projet. Elle peut fort bien commencer avant l'adoption définitive de l'exploitation du système; quoi qu'il en soit, la forme des données doit être fixée et le programme de ressaisie doit exister. Il semble judicieux que les cantons confient la ressaisie à des personnes formées en matière d'état civil qui, en raison de mesures cantonales de restructuration et des effets de rationalisation du nouveau système se trouveraient sans emploi. Les cantons sont aussi très probablement libres d'aller plus loin que les limites fixées par la Confédération et de ressaisir les données personnelles contenues dans les registres "B" et même dans les anciens registres cantonaux.

5.5. Réalisation du système InfoStaR

Si les cantons donnent ces prochains mois un avis favorable à l'esquisse du projet qui leur est soumise, un concept détaillé sera élaboré au début 1998. Si ce concept est lui aussi avalisé et si une base légale pour le système InfoStaR a été rédigée et est entrée en vigueur, la réalisation de l'informatique devrait pouvoir se concrétiser vers la fin de 1999.