

01.014

**Message
concernant la révision du code civil suisse
(tenue informatisée des registres de l'état civil)**

du 14 février 2001

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

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi fédérale portant révision du code civil (tenue informatisée des registres de l'état civil), en vous proposant de l'adopter.

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

14 février 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les cantons ont donné mandat à la Confédération de procéder à l'informatisation des registres de l'état civil, qui sont actuellement tenus de manière conventionnelle dans quelque 1750 arrondissements. Il est prévu de créer une banque de données centrale, à laquelle toutes les autorités de l'état civil seront raccordées. Les registres spéciaux (registres des naissances, des mariages, des décès et des reconnaissances d'enfants) et le registre des familles seront remplacés par un registre des personnes qui aura en principe les mêmes fonctions que les anciens registres. Les coûts annuels globaux, estimés à 2 millions de francs, seront supportés par les cantons qui sont responsables de l'exécution. A terme, ceux-ci pourront toutefois réaliser des économies d'environ 10 millions de francs par année.

Le vaste projet informatique "Infostar"¹ nécessite l'élaboration d'une base légale dans le code civil. L'exploitation de la banque de données centrale est confiée à la Confédération, mais les cantons, qui supportent les coûts, devront être consultés avant l'adoption des dispositions d'exécution importantes et prendront part à l'élaboration et au développement ultérieur du système informatique. Les principes relatifs à la protection et à la divulgation des données figureront également dans le code civil qui réglera en particulier les droits d'accès par procédure d'appel. A ce stade du projet, il est prévu qu'"Infostar" soit mis en exploitation dans le courant de l'année 2003.

¹ La page thématique "Infostar", accessible sur le site de l'Office fédéral de la justice (<http://www.ofj.admin.ch>), donne un aperçu du projet. Mise à jour régulièrement, cette page Internet permet de consulter les documents les plus importants en ligne.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Situation initiale**

La Suisse compte 1741² offices de l'état civil qui forment chacun un arrondissement. Les officiers de l'état civil exercent en règle générale leur activité à titre accessoire, le plus souvent à un taux d'occupation très faible. Ils tiennent les registres des naissances, des mariages, des décès et des reconnaissances d'enfants (registres spéciaux), ainsi que le registre des familles (comprenant les données actualisées des citoyens d'une commune). Les inscriptions dans ces registres s'effectuent à la main, à la machine à écrire ou à l'aide de systèmes de traitement de texte, permettant pour certains de conserver les données durablement. En ce qui concerne les applications informatiques, il s'agit de solutions isolées qui ne sont pas reliées à un réseau externe à l'arrondissement³. Actuellement, les officiers de l'état civil doivent, pour chaque fait inscrit, faire un grand nombre de communications officielles sur papier. Ces communications servent avant tout à actualiser le registre des familles, tenu au lieu d'origine. Les mêmes données sont parfois enregistrées en différents endroits dans la mesure où il n'est pas rare qu'une personne possède plusieurs droits de cité communaux et cantonaux.

1.2 **Projet "Infostar" (mise en consultation du projet)**

"Infostar" se réfère au projet "StaR" qui avait été proposé par la Confédération en vue de remplacer le registre des familles par un "registre individuel d'état civil" ("Standesregister"). Les auteurs du projet ont tenu compte de la complexité croissante des états de fait à inscrire, de leurs modifications plus fréquentes et de l'augmentation des dossiers internationaux. La saisie des droits de cité (cantonaux et communaux) et partant la constatation de la nationalité suisse, ainsi que l'enregistrement des relations du droit de la famille, qui constituent les deux fonctions principales du registre des familles, sont maintenues. Par contre, les données ne sont plus tenues par famille mais pour chaque personne individuellement.

Le projet "StaR" a été présenté aux autorités cantonales de surveillance de l'état civil en avril 1995. Il a reçu un accueil favorable. La Conférence des autorités cantonales de surveillance, plusieurs groupes de travail régionaux et le Comité central de l'Association suisse des officiers d'état civil ont ensuite demandé à la Confédération de poursuivre le développement du concept et de prévoir avant tout une tenue informatisée des registres⁴.

² Etat au 28 novembre 2000, selon indication de l'Office fédéral de la statistique.

³ Voir les dispositions du chapitre XII de l'ordonnance sur l'état civil (OEC; RS 211.112.1) relatif au traitement électronique des données: art. 177e à 177m.

⁴ Voir Revue de l'état civil (REC) 1995, p. 317 ss (*StaR-Info n° 1 de l'Office fédéral de l'état civil, OFEC).

Résultat de l'analyse qui s'en est suivie, le document de travail⁵ du 1^{er} juillet 1997 relatif à un registre informatisé de l'état civil ("Infostar") propose de mettre sur pied un système commun avec une banque de données centrale. Cette variante est la seule qui permette d'actualiser à moindres frais et en quelque sorte automatiquement les registres tenus au lieu d'origine par le jeu des inscriptions portées au lieu de surveillance des faits d'état civil. La variante proposée présente les caractéristiques suivantes:

- Les cantons conservent une grande latitude dans l'organisation de l'état civil. Ils peuvent maintenir les offices dans les communes les plus importantes, les regrouper en arrondissements plus ou moins grands ou bien centraliser certaines fonctions, comme la transcription des événements survenus à l'étranger.
- Par un droit d'accès différencié, on veille à ce que chaque collaborateur puisse visualiser et traiter les données dont il a besoin pour l'accomplissement de ses tâches légales ou qui lui sont confiées de par l'organisation cantonale, conformément au droit fédéral.

Les 25 cantons qui ont pris position et l'Association suisse des officiers de l'état civil ont approuvé cette variante et chargé la Confédération de poursuivre les travaux. En novembre 1997, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a formulé une recommandation en faveur d'"Infostar"⁶.

Au vu de la réaction favorable des cantons, la Confédération a entrepris la réalisation des phases d'analyse préalable et d'étude de concept, conformément à la méthode de gestion de projet "Hermès". La solution choisie et les exigences qui en découlent ont été examinées en étroite collaboration avec des spécialistes, et présentées de manière détaillée en sorte qu'il est désormais possible de donner des indications précises sur la faisabilité technique et économique du projet, les conséquences, les risques encourus et les travaux à effectuer jusqu'à la mise en service du système. Une attention particulière a été accordée à la ressaisie des données personnelles qui avait été jusqu'alors relativement peu analysée, ainsi qu'aux questions de l'organisation et du financement. Aucune des propositions formulées dans le document de travail n'a dû être éliminée ou modifiée de manière importante. Les éléments essentiels ont été résumés dans le "rapport sur le concept Infostar". Ce rapport a été soumis aux cantons ainsi qu'à la Conférence des autorités cantonales de surveillance et à l'Association suisse des officiers de l'état civil; il a en outre été commenté lors d'une journée de travail en juin 1999. Les points essentiels du concept sont esquissés brièvement ci-dessous. Pour les détails, l'on renvoie au rapport précité⁷.

⁵ Document publié par l'Office fédéral de la justice, dont un petit nombre est encore disponible à l'OFEC, 3003 Berne.

⁶ REC 1998 p. 127 ss (*StaR-Info n° 2 de l'OFEC).

⁷ Version 1.0 du 1^{er} juin 1999. Le document peut être commandé auprès de l'OFEC, 3003 Berne.

1.2.1 Solution informatique

Il est prévu de réaliser un système commun pour la tenue informatisée des registres de l'état civil avec une banque de données centrale.

Il s'agit, d'un point de vue technique, d'une variante moderne d'un système "client/serveur". Les PC standards actuels équipés en premier lieu de "MS Windows NT" ou d'une version plus récente conviennent comme système "client".

La fonctionnalité effective de la solution dépend très largement de la réglementation détaillée sur la tenue des registres de l'état civil. L'on ne propose des modifications du système actuel que si elles résultent de l'informatisation et apportent une simplification.

Le système soutient une organisation décentralisée de l'état civil mais les cantons sont libres de centraliser l'organisation ou certaines fonctions.

1.2.2 Organisation et exploitation

Pour l'essentiel, l'exploitation d'"Infostar" doit être prise en charge par les instances existantes, soit les offices de l'état civil, les autorités cantonales de surveillance et l'Office fédéral de l'état civil (OFEC). De même, les cantons (ou les communes) assumeront l'infrastructure locale d'"Infostar", la formation et l'assistance primaire.

De nouvelles tâches communes font leur apparition, comme le développement et l'exploitation de l'application, une assistance centrale spécialisée et l'élaboration de certains documents de formation. La Confédération propose que ces prestations soient fournies par le Centre de service informatique du Département fédéral de justice et police (CSI DFJP) et par un service spécialisé affilié à l'OFEC. Il est prévu que la transmission des données entre les postes de raccordement cantonaux et le CSI DFJP soit assurée par l'Office fédéral de l'informatique et des télécommunications (OFIT) sur le réseau "KOMBV-KTV" déjà existant.

1.2.3 Financement

Les frais de développement et d'exploitation devront en principe être supportés par les utilisateurs (cantons et offices de l'état civil), conformément à la réglementation en vigueur qui prévoit que les cantons assument l'exécution et les charges qui en découlent.

Les frais d'investissement seront avancés par la Confédération jusqu'à la pleine exploitation du système en l'an 2003, puis amortis par les cantons avec les charges courantes d'exploitation.

L'ensemble des coûts du système – 2,3 millions de francs par année au moment de la mise en consultation de l'avant-projet – seront répartis entre les cantons proportionnellement à leur population moyenne. Ainsi, la part assumée par chaque canton peut d'ores et déjà être calculée aisément.

Les coûts par poste dépendent du nombre de places de travail dans un canton. La participation aux frais centraux sera en moyenne d'environ 2300 francs par année, si l'on table à l'avenir sur un millier de postes de travail en Suisse (situation au mo-

ment de la mise en consultation de l'avant-projet). A cela s'ajoutent les frais pour l'infrastructure locale ("PC", imprimantes) et la communication des données.

1.2.4 Ressaie⁸

"Infostar" pourrait en principe être exploité sans reprendre dans le système des données qui figurent sur les registres papier (ressaie). Le système est cependant d'autant plus efficace qu'un grand nombre de données a été saisi.

La ressaie doit se faire principalement en continu, c'est-à-dire que les données relatives aux personnes directement concernées sont saisies au lieu d'origine au moment où survient un fait d'état civil, en lieu et place de l'inscription des données au registre des familles. Cela a notamment pour conséquence qu'il ne sera pas possible de faire des économies de personnel avant quelques années.

Les offices de l'état civil et les cantons sont libres de décider s'ils veulent entreprendre une ressaie systématique des données.

1.3 Nécessité d'une base légale dans le code civil

Le projet "Infostar" prévoit l'introduction d'une banque de données centrale à laquelle sont raccordées toutes les autorités de l'état civil. La Confédération est chargée de développer et d'exploiter l'infrastructure centrale, dont les coûts restent à la charge des cantons. L'efficacité du système dépend de la participation de tous les cantons en sorte qu'il faut prévoir une obligation formelle de se raccorder et de financer le système. Il faut en outre régler des points importants de protection et de sécurité des données. Par conséquent, la base légale nécessaire doit être aménagée dans le code civil⁹.

1.4 Résultat de la procédure de consultation¹⁰

Le 27 octobre 1999, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de justice et police à ouvrir la procédure de consultation relative à l'avant-projet sur la révision du code civil auprès des cantons, du Tribunal fédéral, des partis politiques et des milieux intéressés. Le délai de réponse était fixé au 31 janvier 2000. Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats le 24 mai 2000. Ceux-ci se résument comme suit:

⁸ La ressaie liée aux événements d'état civil a été exposée de manière plus détaillée en relation avec la planification de l'introduction d'"Infostar" (voir le ch. 1.5.4, ressaie).

⁹ Voir à ce propos l'avis du Préposé fédéral à la protection des données publié dans: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC 1996 III 77, Protection des données. Rédaction de dispositions sectorielles de protection des données au niveau d'une base légale formelle. Droit transitoire.

¹⁰ La récapitulation des résultats de la procédure de consultation ainsi que l'avant-projet et le rapport explicatif peuvent être consultés sur Internet à l'adresse <http://www.ofj.admin.ch> (sous le thème "Infostar" dans la rubrique "Individu et société"). Ces documents sont également disponibles sous forme de brochures (commandes: EDMZ, 3003 Berne, référence form. 403.150.dfi; n° de fax 031 325 50 58; Internet/e-mail: <http://www.admin.ch/edmoz>).

La tenue informatisée des registres de l'état civil par la Confédération avec une banque de données centrale n'est pas contestée. Tous les cantons demandent toutefois que l'on s'écarte de l'avant-projet en ce sens que la Confédération participe aux frais du fait qu'elle bénéficie aussi grandement de l'informatisation; plusieurs offices fédéraux pourront en effet accéder au système par procédure d'appel. Alors que le canton d'Argovie exige seulement la reprise de la réalisation du réseau (environ 100 000 francs par année), 23 cantons veulent que la Confédération supporte tous les frais de développement (environ 4 millions de francs) et 19 cantons réclament en plus une participation aux coûts d'exploitation annuels qui se montent à environ 1,4 million de francs¹¹. La plupart des cantons acceptent que les coûts soient répartis selon l'importance de leur population résidente.

S'agissant des compétences réglementaires du Conseil fédéral, les cantons refusent qu'on se borne à les consulter. Ils souhaitent qu'on institue une commission disposant d'un droit de co-décision formelle statuant selon le principe de la majorité, ce qui leur permettrait de contribuer à la réalisation, à l'exploitation et au développement futur du système. Cette commission serait composée de spécialistes de l'état civil de tous les échelons et d'experts en informatique.

De nombreux participants réclament une extension des droits d'accès. A leur avis, un droit d'accès direct devrait notamment être ouvert aux contrôles des habitants, communes bourgeoises, offices de succession, administrations fiscales ainsi qu'aux offices de la statistique et aux archives des cantons. L'accès serait bien sûr restreint et équipé des sûretés requises, mais devrait en principe pouvoir être mis en œuvre par une procédure d'appel. La Fédération suisse des notaires attend un accès facilité pour ses membres et les organes de son Registre central des testaments. La Société suisse d'études généalogiques est en outre de l'avis que les intérêts historiques et généalogiques devraient être reconnus comme dignes de protection.

La majorité des cantons refusent une ressaisie anticipée des données et donnent leur préférence à la ressaisie liée à la survenance d'un événement, qui est exposée dans le concept. Une ressaisie systématique doit être possible pour les cantons qui le souhaitent.

Diverses propositions et suggestions concernent le concept informatique et l'architecture du système (système d'exploitation; interface-utilisateur; mesures de sécurité; signature digitale; compatibilité et interfaces avec d'autres banques de données comme le Registre central des étrangers, les contrôles des habitants, un futur Registre central des habitants ou la "société suisse de l'information" prévue par la Confédération pour les recensements futurs de la population; PIN, numéro d'identification personnel; indications actualisées relatives au domicile; champs de données pour les droits de corporation et de bourgeoisie).

¹¹ Ces chiffres datent du 27 octobre 1999 (avant-projet et rapport explicatif).

1.5 Propositions particulières issues de la procédure de consultation

1.5.1 Participation financière de la Confédération

Les cantons ont été unanimes à demander une participation financière de la Confédération, ce qui est cependant contraire à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les cantons¹². Conformément au droit en vigueur, les cantons doivent supporter les coûts de l'exécution. Des dispositions légales prévoient expressément la gratuité des communications et renseignements en faveur des autorités fédérales¹³. L'informatisation diminue notablement le travail non seulement de tenue des registres mais également de divulgation des données. Selon les estimations faites à ce jour, les cantons peuvent à terme réaliser des économies de l'ordre de 10 millions de francs par année. Afin de promouvoir un fonctionnement plus efficace de l'état civil, ce qui est aussi dans l'intérêt de plusieurs services fédéraux, le Conseil fédéral a cependant décidé d'allouer une aide initiale, à titre de geste unique: la Confédération renonce à se faire rembourser la moitié des coûts relatifs aux premiers investissements, mais au plus 2,5 millions de francs (selon l'évaluation des frais effectuée au moment de la négociation du 17 août 2000 entre l'OFEC et les cantons).

1.5.2 Participation des cantons à la gestion

Le voeu exprimé par les cantons d'être représentés dans une commission appelée à décider à la majorité de l'élaboration, de l'exploitation et du développement de la tenue informatisée des registres de l'état civil est légitime et conforme aux intentions du Conseil fédéral (art. 45a, al. 3, ch. 1). Celui qui supporte les coûts doit en effet pouvoir participer aux décisions. Il faut cependant éviter qu'une petite minorité ou un seul canton obtienne de fait un droit de veto permettant de bloquer le développement ultérieur du système. Le comité de projet de la Confédération a d'ores et déjà été augmenté de trois représentants de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil, en vue de la création du futur organisme d'exploitation.

¹² Art. 122 de la constitution (Cst.; RS 101), qui a repris l'art. 53, al. 1, ancienne cst., sans modification matérielle.

¹³ Voir notamment l'art. 5 de l'ordonnance sur le système de recherches informatisées de police (RIPOL), RS 172.213.61; art. 23 de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatisé, RS 331; art. 7 de l'ordonnance sur l'établissement de l'inventaire de la succession en vue de l'impôt fédéral direct, RS 642.113; art. 93 de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS), RS 831.10. Depuis le 1^{er} janvier 2000, le Conseil fédéral a en vertu de l'art. 48, al. 4, CC la compétence exhaustive de fixer les émoluments en matière d'état civil. L'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 27 octobre 1999 sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC, RS 172.042.110) prévoit: "Les autorités et les institutions de la Confédération, des cantons et des communes sont exemptées de tout émolument à moins que la prestation sollicitée ne soit fournie dans l'intérêt direct d'un particulier. Sont réservés d'autres cas d'exemption prévus par le droit fédéral."

1.5.3 Extension des droits d'accès

De nombreux participants à la procédure de consultation sont d'avis que des principes fondamentaux de protection des données empêchent qu'on élargisse le cercle des personnes qui ont accès à la banque de données centrale par procédure d'appel. L'art. 43a, al. 3, du projet contient une réglementation assez ouverte, qui répond aux besoins de la pratique. Le Conseil fédéral détermine les autorités externes à l'état civil auxquelles sont communiquées, régulièrement ou sur demande, les données nécessaires à l'exécution de leurs tâches légales. Les prescriptions de droit cantonal concernant la divulgation de données sont également réservées. La disposition proposée permet tout à fait de mettre en place un dispositif rationnel de demandes et de communications de données électroniques. C'est surtout dans le cadre d'une extension future du système qu'il y aura lieu d'examiner s'il faut aménager de nouveaux droits d'accès par procédure d'appel¹⁴. Le ch. 2.2.5.3 ci-dessous prend en compte le souhait des autorités cantonales de surveillance, qui désirent avoir un accès étendu au système afin de leur permettre d'opérer des entrées et des mutations dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches légales¹⁵.

1.5.4 Ressaie

La ressaisie des données liée aux événements d'état civil décrite dans le rapport sur le concept a été clairement approuvée lors de la procédure de consultation. Conformément au souhait exprimé, les cantons pourront en outre procéder à une ressaisie systématique sur une base volontaire. La planification de l'introduction d'"Infostar" a par ailleurs démontré que la ressaisie liée aux événements restera problématique tant que les offices de l'état civil ne seront pas tous raccordés et qu'"Infostar" ne sera pas encore entièrement opérationnel. L'on court en effet le risque que les offices de l'état civil des lieux d'origine aient à plus ou moins brève échéance un nombre à peine maîtrisable de ressaisies en suspens. En l'état actuel du projet, il est prévu d'introduire "Infostar" progressivement. Les offices raccordés au nouveau système ne tiendront tout d'abord que le registre des personnes, appelé à remplacer le registre des familles. Lors de la survenance d'un événement d'état civil ou à la commande d'un document, les personnes concernées seront saisies dans la banque de données centrale "Infostar", avec leur état civil actuel. Durant la phase d'introduction, les offices de l'état civil procéderont à cette ressaisie dès qu'ils seront connectés. Dans la mesure où un office dispose de suffisamment de capacités, il pourra de plus procéder à une ressaisie de données actuelles inscrites au registre des familles alors qu'il n'y a aucun événement d'état civil à inscrire ni aucun document à établir (ressaisie proprement dite). Lors de l'introduction du système, il s'agira par conséquent d'alimenter la banque centrale avec les données actualisées relatives au plus grand nombre de personnes possible. L'on pourra mettre à jour les données ainsi saisies et y accéder lorsque, dans une deuxième étape, l'on enregistrera également les événements d'état civil dans "Infostar" ou que le système permettra aussi de préparer la procédure du mariage. La ressaisie liée aux événements restera valable mais sera au début structurée de manière différente, afin d'utiliser au mieux les capacités disponibles. Lors de la phase initiale, les événe-

¹⁴ Voir ci-dessous, le ch. 1.5.6 (coordination avec d'autres systèmes informatiques).

¹⁵ Lettre du 15 novembre 2000 de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil.

ments en eux-mêmes ne seront donc pas encore enregistrés dans “Infostar” et les personnes faisant l’objet d’une ressaisie sur la base du registre des familles le seront en priorité avec leur état civil actuel, susceptible de mise à jour¹⁶. Comme nous l’avons déjà dit, il sera néanmoins possible d’effectuer une ressaisie systématique sur une base volontaire¹⁷. Cette variante n’entre en ligne de compte que si la ressaisie obligatoire, décrite ci-dessus, n’a pas épuisé toutes les ressources disponibles.

1.5.5 Concept informatique et architecture du système

Diverses propositions minoritaires ont trait au concept informatique et à l’architecture du système. Elles seront prises en considération pour autant que l’avancement du projet le permet, que leur importance justifie les investissements nécessaires et qu’elles ne mettent pas en péril la stabilité du système.

- Selon l’étude relative à la sécurité informatique, “Infostar” est un système de niveau de protection trois, soit le niveau le plus élevé. Le groupe de travail a pris en considération les instructions de l’Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC).
- Le système est conçu essentiellement comme une “plate-forme neutre”. L’environnement de développement permet de générer des applications pour d’autres plates-formes. Pour l’instant, seul “Windows NT” est toutefois soutenu. Toute plate-forme supplémentaire chargerait davantage le développement (migration) et l’exploitation (mise à disposition et appui de différents systèmes de base).
- Des interfaces avec des systèmes externes, tels que les banques de données prévues à l’art. 43a, al. 4, du projet ou le Registre central des étrangers (“Etrangers 2000”) seront réalisées le moment venu¹⁸. A noter cependant qu’il faudra plusieurs années avant qu’une grande partie de la population résidente ne soit saisie dans “Infostar”. Une série d’“interfaces à base de fichier” sera en outre prévue. Ces données pourront également être utilisées pour des évaluations, l’élaboration de listes et de statistiques ou encore servir de base (“input”) pour des programmes externes.

¹⁶ L’enregistrement de l’état civil commence en principe à la naissance (début de la personnalité). Les données sont mises à jour lorsque survient un nouvel événement, tel qu’un mariage ou la naissance d’un enfant. Les données précédentes sont conservées en tant qu’historique et restent accessibles (pour le cas où elles seraient par exemple nécessaires dans le cadre d’une procédure de rectification administrative ou judiciaire). Pour pouvoir utiliser le système rapidement, il faut saisir les données relatives à un grand nombre de personnes; des données actuelles, susceptibles de mise à jour et saisies “superficiellement” sont cependant suffisantes. La “saisie en profondeur”, c’est-à-dire la saisie de toutes les données de l’état civil d’une personne depuis sa naissance (voire, depuis la naissance de ses parents ou grands-parents) engendrerait un surcroît de travail, tout à fait disproportionné par rapport au profit attendu.

¹⁷ Par “ressaisie systématique”, l’on entend par exemple la saisie des données de toutes les personnes en vie (c’est-à-dire les données actuelles, avec leur historique).

¹⁸ Des estimations ont montré que ce genre de saisie est fort coûteuse.

¹⁸ Voir ci-dessous, ch. 1.5.6 (coordination avec d’autres systèmes informatiques).

- S’agissant de l’authentification des personnes autorisées, des solutions “terminal/serveur” et du réseau “KOMBV-KTV”, qui sera probablement utilisé, “Infostar” tiendra compte des prescriptions en vigueur pour la Confédération. Des solutions standards seront adoptées.
- La question de la signature électronique est devenue très actuelle suite aux développements récents en matière de commerce électronique (“e-commerce”) et de transactions électroniques avec l’administration (cyberadministration). Le Conseil fédéral est conscient qu’il sera également nécessaire de régler dans un proche avenir la communication électronique dans le domaine de l’état civil et de la procédure préparatoire du mariage. Le présent projet de modification du code civil a donc été complété par rapport à l’avant-projet et contient une base légale correspondante (art. 48, al. 5)¹⁹.
- Dans une première phase, “Infostar” sera développé comme un système “classique client/serveur”. Il n’y a pas lieu de prendre en considération une solution “Internet/Intranet”, avec une interface correspondante (navigateur), car “Infostar” n’est pas principalement destiné à la diffusion d’informations et son cercle d’utilisateurs est défini de manière restreinte et détaillée. “Infostar” est développé avec l’outil “Cool-Gen”, c’est-à-dire qu’il sera toujours possible de générer une application “Internet/Intranet” et de transformer “Infostar” en un système d’informations et en un outil de recherche destinés à un large cercle d’utilisateurs de la technologie “Internet/Intranet”. A noter qu’un tel développement devrait être prévu dans une base légale formelle et est peu probable, pour des raisons politiques et de protection des données.
- Un numéro d’identification personnel (NIP) sera nécessaire pour travailler dans “Infostar”. Il s’agit d’un numéro “séquentiel”, qui ne contient pas d’autres “indications”. Les documents d’état civil mentionneront éventuellement ce numéro, qui pourra au besoin être utilisé dans d’autres systèmes, à condition qu’une base légale le prévienne expressément²⁰.
- Le domicile sera saisi dans “Infostar” au moment de l’enregistrement de l’événement d’état civil mais ne sera pas mis à jour en raison de l’important travail que cela provoquerait sur le plan organisationnel surtout. Au demeurant, une base légale formelle devrait être aménagée, car l’enregistrement de l’état civil n’implique pas forcément l’actualisation systématique de l’indication du domicile.
- Les bourgeoisies et les corporations²¹ sont désormais prévues dans le catalogue des données, en tant que quatrième niveau du droit de cité, à côté des droits de cité communaux et cantonaux et de la nationalité. Les communes bourgeoises et les corporations jouent un rôle important dans pratiquement la moitié des cantons et sont également mentionnées dans la Constitution²².

¹⁹ Voir ci-dessous, ch. 2.2.6.

²⁰ Voir ci-dessous, ch. 1.5.6 (coordination avec d’autres systèmes informatiques).

²¹ Nous entendons par là les droits de corporation qui sont transmis uniquement dans le cadre des relations de famille (naissance, filiation).

²² Art. 37, al. 2, Cst. “Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son droit de cité. Il est possible de déroger à ce principe pour régler les droits politiques dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières si la législation cantonale n’en dispose pas autrement.”

1.5.6 Coordination avec d'autres systèmes informatiques

Après examen, il s'avère que les projets "Infostar" et "Etrangers 2000"²³ (lequel doit remplacer le Registre central des étrangers "RCE" de l'Office fédéral des étrangers et le système d'enregistrement automatisé des personnes "AUPER" de l'Office fédéral des réfugiés) sont suffisamment coordonnés. L'introduction d'"Infostar" ne va pas modifier l'étendue des données qui sont transmises à l'Office fédéral des étrangers ainsi qu'à l'Office fédéral des réfugiés. Dans la première phase de développement, ces communications continueront à s'effectuer sur papier. Ultérieurement, il conviendra d'examiner les cas dans lesquels un accès à "Infostar" devra être autorisé par procédure d'appel. Personne ne conteste le fait qu'il faudra alors créer une base légale formelle. Celle-ci sera le cas échéant aménagée dans le cadre de l'élaboration des bases légales d'"Etrangers 2000"²⁴.

La coordination prévue à l'art. 65, al. 2, de la Constitution est également assurée. Cette disposition permet à la Confédération de légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte. Un représentant de la commission du projet "Infostar" participe aux réunions du groupe d'experts de l'Office fédéral de la statistique²⁵.

1.6 Efforts fournis au plan international et état de l'informatisation dans d'autres pays

Les textes suivants illustrent les efforts fournis au plan international dans le domaine de l'état civil et de la procédure préparatoire du mariage:

- Recommandation numéro 8²⁶ du 21 mars 1991 de la Commission internationale de l'état civil, qui tend à l'informatisation globale des registres de l'état civil.
- Convention relative à la communication internationale par voie électronique²⁷, qui a pour objectif de faciliter la transmission des données sur l'état civil et la nationalité grâce à des supports techniques de la dernière génération.

La Suisse coopère activement à la Commission internationale²⁸ en tant que membre fondateur et Etat dépositaire des conventions. Dans toute la mesure du possible, elle

²³ Pour plus d'informations, voir le site de l'Office fédéral des étrangers (<http://www.bfa.admin.ch> > tâches > moyens > informatique > projets).

²⁴ Voir note 50.

²⁵ Haug Werner, "Statistik und amtliche Register: Strategien zur Umsetzung vom Artikel 65 der Bundesverfassung", exposé tenu lors des "Journées de la statistique publique" qui ont eu lieu du 17 au 19 novembre 1999 à Ascona (pour tout renseignement contacter: Werner Haug, Office fédéral de la statistique, 2010 Neuchâtel).

²⁶ Recommandation adoptée par l'Assemblée Générale de Strasbourg le 21 mars 1999, in: Commission internationale de l'état civil, Conventions et Recommandations, Supplément (1988–1992), Secrétariat Général, Strasbourg 1993, p. 48; également accessible sur le site Internet mentionné à la note 28.

²⁷ Convention (n° 30) provisoirement adoptée par l'Assemblée Générale de Vienne le 14 septembre 2000. Ce texte sera probablement présenté à la signature en septembre 2001.

²⁸ RS 0.203. Pour plus d'informations, voir le site de la Commission Internationale: <http://www.ciec1.org>.

met ses recommandations et conventions en œuvre, ce qui vaut en particulier pour les deux textes précités. Le projet "Infostar" répond aux critères de la recommandation n° 8 et permettrait à la Suisse d'adhérer à la convention n° 30 d'un point de vue technique.

En ce qui concerne le degré d'informatisation des autres Etats, la Suède a adopté en 1991 une réglementation qui prévoit l'abandon total des registres de l'état civil. Les informations sont contenues dans une vaste banque de données de l'état civil, entièrement informatisée. Cette banque de données répond aux besoins les plus divers, tels que le contrôle des habitants et l'administration fiscale et est accessible pratiquement sans restriction aux autorités et aux particuliers²⁹. Le Danemark, la Finlande et la Norvège connaissent des registres centraux de la population comparables, tandis que les Pays-Bas ont introduit en 1994 le système de registre informatisé de la population "GBA³⁰". Les différents registres communaux des habitants ont été reliés entre eux, conformément à des directives centrales et à l'aide d'un système informatique commun. Ce système permet aux entités connectées d'échanger des informations et de les communiquer à d'autres services. Les registres de l'état civil ne sont pas tenus avec ce système, contrairement aux pays scandinaves. En ce qui concerne les pays limitrophes (Allemagne, France, Italie, Liechtenstein, Autriche), aucun projet de banque de données centrale avec mise en réseau nationale n'est connu à l'état civil ou comme registre de la population. La France exploite toutefois une banque de données centrale pour ses ressortissants établis à l'étranger³¹.

1.7 Mise en œuvre du projet informatique "Infostar"

Selon la planification actuelle, "Infostar" pourra être pleinement exploité au début du second semestre 2003³². Pendant la phase d'extension, prévue d'avril 2002 à fin mars 2003, les cantons et les offices de l'état civil vont successivement se raccorder au système. Cette phase durera donc environ une année. La première phase pilote aura lieu avant l'extension de janvier à mars 2002, tandis qu'une deuxième phase pilote se déroulera après cette étape, d'avril à juin 2003. Le développement et la programmation devront être achevés d'ici à la fin 2001. Durant l'année 2001,

²⁹ Loi du 20 décembre 1990 sur le registre des habitants; voir tiré à part de la Commission internationale de l'état civil (CIEC), Journées Internationales de l'Etat civil, Berlin, 9 septembre 1992, p. 54 ss et la brochure (non datée) de la "Swedish Tax Administration", "Population Registration in Sweden".

³⁰ "Gemeentelijke Basis Administratie" (commune-base-administration).

³¹ Sources: Office fédéral de la statistique, Heiniger Marcel, "Amtliche Personenregister im Ausland", exposé à l'attention du groupe d'experts "Loi sur les registres des personnes", version 1.0, octobre 2000; Brandhuber Rupert/Zeyringer Walter, "Standesamt und Ausländer, Sammlung systematischer Übersichten über die wesentlichen Rechtsnormen ausländischer Staaten", Verlag für Standesamtswesen, Frankfurt-sur-le-Main/Berlin 2000; Hekman Marinus J., "Neue Strukturen der Gemeindeverwaltung (des Bevölkerungswesens) in den Niederlanden - BGA (Kommunale Basisverwaltung Personendaten) rüttelt das Standesamt wach!", Österreichisches Standesamt (revue autrichienne de l'état civil), ÖstA 9/1996, p. 100.

³² 11 décembre 2000. La revue de l'état civil (REC) comprend un aperçu de l'état du projet "Infostar", ("Infostar"-Bulletin n° 3 de l'Office fédéral de l'état civil, OFEC), REC 2000 p. 195 à 196; voir également la circulaire de l'OFEC du 30 octobre 2000 aux autorités cantonales de surveillance de l'état civil, "Infostar; Informations relatives à certains aspects de l'introduction", (publiée en allemand dans la REC 2000, p. 450-454; à paraître en français dans la revue précitée).

l'Office fédéral de l'état civil devra mettre en place son service spécialisé et organiser la formation. L'instruction des utilisateurs commencera fin 2001 et durera jusqu'au milieu de l'année 2003, soit jusqu'à la pleine exploitation du système.

2 **Partie spéciale**

2.1 **Remarque préliminaire**

Le chapitre sur les actes de l'état civil du code civil a été totalement révisé, avec effet au 1^{er} janvier 2000³³. Ces nouvelles dispositions restent applicables. Elles sont complétées par la présente modification qui sert de base légale à "Infostar". Il y a essentiellement lieu de prévoir dans la loi la banque de données centrale (art. 45a, nouveau) et de régler plus en détail les questions de protection des données (art. 43a, nouveau).

2.2 **Commentaire des dispositions**

2.2.1 **Art. 39, al. 1**

"Infostar" prévoit que les registres seront à l'avenir tenus exclusivement par des moyens informatiques. Les registres sur papier seront remplacés par une banque de données centrale, qui sera exploitée par la Confédération pour les cantons³⁴. La saisie des données se fera désormais par voie électronique mais restera de la compétence unique des autorités de l'état civil³⁵.

2.2.2 **Art. 40, titre marginal et al. 3**

La réglementation relative à la protection des données de l'état civil ne subit sur le principe aucune modification. Pour des raisons de systématique, l'art. 40, al. 3, est transposé tel quel à l'al. 1 du nouvel art. 43a et le titre marginal est adapté en conséquence.

2.2.3 **Art. 43a, nouveau: protection et divulgation des données**³⁶

2.2.3.1 **Principe (al. 1)**

L'al. 1 correspond à l'ancien art. 40, al. 3, CC et instaure pour l'état civil une réglementation autonome de protection des données qui s'en tient aux principes généraux en la matière. L'al. 1 correspond ainsi à l'art. 1 de la loi fédérale sur la protection des données³⁷, qui n'est formellement pas applicable mais dont les principes doivent

³³ RO 1999 1118.

³⁴ Voir ci-dessous, ch. 2.2.5.

³⁵ Voir les art. 44 et 45 CC et ci-dessous, ch. 253, par. 4 (art. 45a, al. 3, ch. 2).

³⁶ Voir ci-dessus, ch. 1.5.3.

³⁷ LPD, RS 235.1.

être repris³⁸. Selon la réglementation en vigueur, toute personne a le droit de connaître les données qui concernent son propre état civil³⁹. Le droit à la rectification repose sur les art. 42 et 43 CC. Ces droits incontestés ne sont donc pas mentionnés expressément. Par contre, il est indiqué de réglementer au niveau de la loi la divulgation de données à des tiers ainsi qu'aux autorités externes à l'état civil. Une délégation de compétences au Conseil fédéral est par conséquent désormais prévue aux al. 2 et 3 qui suivent.

2.2.3.2 Divulgation de données à des particuliers (al. 2)

Selon l'al. 2, la divulgation de données personnelles à des particuliers entre uniquement en considération lorsque ceux-ci justifient d'un intérêt direct et digne de protection. Cette exigence correspond au droit en vigueur⁴⁰. Du point de vue matériel, toutes les dispositions de l'ordonnance sur l'état civil qui ont été adaptées aux standards actuels de protection des données et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1998 doivent être maintenues. Les particuliers devront donc établir que l'obtention des données auprès des personnes concernées est impossible ou ne peut manifestement pas être exigée⁴¹. La divulgation de données personnelles à des fins de recherches privées est également visée par l'al. 2 et dépendra comme aujourd'hui d'une autorisation dont les conditions se réfèrent à la réglementation actuelle⁴². La recherche doit pouvoir utiliser en temps voulu les nouvelles possibilités offertes par la banque centrale de données "Infostar", dans la mesure où cela est en accord avec les principes de protection des données⁴³. La compétence de même que les conditions et les charges grevant les autorisations devra être réglée au niveau des dispositions d'exécution.

2.2.3.3 Divulgation de données à des autorités (al. 3)

La divulgation de données à des autorités externes à l'état civil est aussi réglée comme en droit actuel. L'information aux autorités se fonde sur l'art. 29, al. 3, OEC⁴⁴, ou sur des dispositions particulières⁴⁵. Les communications de faits d'état civil⁴⁶, qui sont opérées d'office et sans délai, ressortent des art. 120 et suivants

³⁸ Voir message du Conseil fédéral du 15 novembre 1995 concernant la révision du CC; FF 1996 I 53, ch. 211.22 (protection des données: commentaire relatif à l'art. 40, al. 3).

³⁹ Art. 29, al. 1, OEC.

⁴⁰ Art. 29, al. 4, 1^{re} moitié de phrase OEC.

⁴¹ Art. 29, al. 4, 2^e moitié de phrase OEC.

⁴² Art. 29a OEC.

⁴³ Reinhard Rolf, "Die Informatisierung der Beurkundung des Personenstandes in der Schweiz und ihre Auswirkungen auf die Familienforschung", in: Généalogie suisse, annuaire 2000, édité par la Société suisse d'études généalogiques, p. 127-156.

⁴⁴ "La divulgation de données personnelles aux tribunaux et aux autorités administratives suisses s'effectue sur demande et dans la mesure où cela est indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales".

⁴⁵ P. ex.: l'art. 90 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11); l'art. 5 de l'ordonnance sur le système de recherches informatisées de police (RS 172.213.61) pour l'Office fédéral de la police et les "autorités requérantes".

⁴⁶ Naissances, décès, mariages, reconnaissances d'enfants.

OEC⁴⁷. Le principe selon lequel la divulgation est restreinte aux données indispensables à l'accomplissement des tâches légales est désormais inscrit dans la loi. La réglementation actuelle réserve déjà d'autres cas de divulgation, prévus par le droit cantonal⁴⁸. Elevée au niveau du code civil et formulée de manière plus restrictive, la réserve impliquera à l'avenir qu'une loi cantonale au sens formel est nécessaire.

2.2.3.4 Procédure d'appel en tant que mode de divulgation exceptionnel (al. 4)

L'al. 4 exclut la divulgation de données par procédure d'appel à des autorités externes à l'état civil sous réserve des services désignés expressément. Ainsi, les données ne seront en règle générale divulguées que par l'intermédiaire des autorités de l'état civil qui vérifieront notamment que le service requérant est en droit d'obtenir l'information, ce qui n'empêche toutefois pas d'utiliser des modes rationnels de transmission et d'interrogation électroniques.

Des exceptions doivent pouvoir être aménagées lorsqu'une autorité ou un particulier a un intérêt particulièrement marqué à opérer une vérification efficace. Il y a lieu de régler ces cas de manière spécifique, après avoir soigneusement pesé les considérations de protection des données d'une part et les besoins concrets d'un mode de traitement rapide d'autre part⁴⁹. Pour le moment⁵⁰, seuls les services suivants remplissent les conditions exigées pour obtenir des données par procédure d'appel: les autorités d'établissement au sens du projet de loi sur les documents d'identité⁵¹ (ch. 1), l'Office fédéral de la police et les services de filtrage des corps de police cantonaux et municipaux pour le système de recherches informatisées au sens de l'art. 351bis du code pénal⁵² (ch. 2), l'Office fédéral de la justice qui est chargé de la tenue du casier judiciaire informatisé au sens de l'art. 359 et suivants du code pénal⁵³ (ch. 3) et le service compétent de l'Office fédéral de la police, responsable de la recherche des personnes disparues⁵⁴ (ch. 4).

47 P. ex.: autorités de tutelle (art. 125 OEC), chefs de section (art. 126 OEC), organes de l'AVS-AI (art. 127a OEC), représentations étrangères s'agissant du décès de l'un de leurs ressortissants (art. 127b OEC).

48 Art. 128 OEC.

49 Voir à ce propos le rapport du 19 novembre 1998 de la Commission de gestion du Conseil des Etats relatif à la mise en place de liaisons "online" dans le domaine de la police (FF 1999 5200) et l'avis du 23 juin 1999 du Conseil fédéral sur ledit rapport (FF 1999 5236), ainsi que l'article de Breitenstein, Martin "Aschenbrödel Datenschutz" paru dans la "Neue Zürcher Zeitung" des 24 et 25 juillet 1999.

50 Il n'est pas exclu que d'autres autorités bénéficient à l'avenir d'un droit d'accès par procédure d'appel, dans la mesure où elles remplissent les mêmes conditions sévères. Il faudra cependant prévoir une base légale dans le droit fédéral, de préférence à l'art. 43a, al. 4, du présent projet. A ce stade, l'on envisage d'examiner dans le cadre du projet "Etrangers 2000" s'il faudra éventuellement aménager d'autres accès par procédure d'appel lors d'un développement ultérieur d'"Infostar" (voir ci-dessus, ch. 1.5.6, par. 1).

51 Voir le message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses; FF 2000 4391, qui est actuellement débattu au Parlement. Par documents d'identité, l'on entend les passeports et les cartes d'identité.

52 CP, RS 311.0; voir également RS 172.213.61 (ordonnance RIPOL).

53 RS 311.0; art. 359 ss, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000.

54 Art. 9, al. 2, let. h, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1).

Les représentations suisses à l'étranger sont également comprises dans le cercle des services prévus au ch. 1 dans la mesure où elles fonctionnent comme autorités d'établissement au sens du projet de loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses. L'accès est limité aux données nécessaires à une vérification d'identité opérée dans le cadre légal. Pour l'établissement des passeports et des cartes d'identité, les données de l'état civil font foi, comme déjà en droit actuel. Une procédure de vérification rapide et rationnelle est dans l'intérêt des citoyens suisses. L'Office fédéral de la police doit pouvoir utiliser la procédure d'appel pour la tenue du système de recherches informatisées de police. Il s'agit ici d'assurer des poursuites pénales rapides et efficaces et d'éviter tout risque de confusion quant à la personne à arrêter. Pour le casier judiciaire informatisé tenu par l'Office fédéral de la justice, il faut également pouvoir établir l'identité de manière fiable et rapide. En ce qui concerne la recherche de personnes disparues, ce sont avant tout les proches qui ont, en plus des autorités compétentes, grand intérêt à ce que les investigations puissent s'effectuer sans délai.

2.2.4 Art. 45, al. 3

La Confédération exerce la haute surveillance dans le domaine de l'état civil⁵⁵. De cette fonction découle son droit d'attaquer les décisions des officiers de l'état civil et des autorités de surveillance, qui violent le droit fédéral. La qualité pour recourir au Tribunal fédéral est déjà donnée par la loi fédérale d'organisation judiciaire⁵⁶. A des fins de transparence et au vu de l'augmentation prévisible de la responsabilité assumée par la Confédération du fait de la haute surveillance exercée dans le cadre du projet "Infostar", il est préférable d'inscrire sa légitimation à recourir dans une disposition expresse du code civil.

2.2.5 Art. 45a (nouveau): banque de données centrale

2.2.5.1 La Confédération en qualité d'exploitant (al. 1)

Selon l'al. 1, la Confédération exploite une banque de données centrale pour les cantons. Cette solution s'impose⁵⁷ au vu des études effectuées et du soutien inconditionnel des cantons et n'a, comme il fallait s'y attendre, nullement été contestée lors de la procédure de consultation⁵⁸.

La banque de données contiendra les indications d'état civil se rapportant aux citoyens suisses et en principe à tous les ressortissants étrangers qui ont un lien de famille avec une personne de nationalité suisse. Le système comprendra en outre tous les faits d'état civil au sens strict, survenus en Suisse, c'est-à-dire les naissances, les reconnaissances d'enfants, les mariages et les décès. L'art. 39, al. 2, CC contient une définition légale des éléments de l'état civil et partant des données qui doivent être enregistrées en sorte qu'il n'est pas nécessaire de les énumérer à l'art. 45a⁵⁹.

⁵⁵ Art. 45, al. 3, CC.

⁵⁶ OJ; RS **173.110**, art. 103, let. b.

⁵⁷ Voir ci-dessus, ch. 1.2, ainsi que ch. 1.2.1 et 1.2.2.

⁵⁸ Voir ci-dessus, ch. 1.4, par. 2, phrase 1.

⁵⁹ Voir toutefois ci-dessus, ch. 1.5.5, dernier paragraphe: les bourgeoisies et corporations s'ajoutent aux droits de cité prévus à l'art. 39, al. 2, ch. 4, CC.

L'exploitation de la banque de données doit être confiée à la Confédération, qui exerce la haute surveillance en vertu de l'art. 45, al. 3, CC. Conformément à l'art. 45a, al. 3, de ce projet et de l'art. 48, al. 2, CC, le Conseil fédéral devra définir au niveau des dispositions d'exécution les tâches et responsabilités respectives des services concernés, en particulier de l'Office fédéral de l'état civil (OFEC: organe matériellement compétent) et du Centre de service informatique du Département fédéral de justice et police (CSI DFJP: service responsable de la banque de données sur le plan technique).

2.2.5.2 Financement par les cantons (al. 2)

Selon l'al. 2, le financement des frais d'installation, d'exploitation et de développement de la banque de données centrale est assumé par les cantons exclusivement⁶⁰. En droit actuel, les frais liés à l'exécution sont déjà entièrement supportés par les cantons. L'informatisation ne doit pas modifier ce principe. Le Conseil fédéral est toutefois prêt à renoncer au remboursement de la moitié de l'investissement initial, qu'il aura préfinancé, mais au maximum pour 2,5 millions de francs (selon l'évaluation des frais effectuée au moment de la négociation du 17 août 2000 entre l'OFEC et les cantons). Il s'agit d'un geste unique, qui va permettre de diminuer considérablement les coûts à la charge des cantons dans la phase initiale⁶¹.

2.2.5.3 Dispositions d'exécution (al. 3)

L'al. 3, qui complète les al. 1 et 2 de l'art. 48, CC, charge le Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution, y compris les prescriptions arrêtées sur la base d'une délégation de compétence législative. S'agissant des points énumérés aux ch. 1 à 5, les cantons devront être entendus. La Confédération exploite en effet la banque de données centrale sur mandat et les cantons ont à supporter la totalité des frais. En conséquence, le Conseil fédéral doit consulter les cantons suffisamment tôt et tenir compte de leurs avis de manière convenable.

Lors de la procédure de consultation, les cantons ont montré qu'ils voulaient absolument être représentés dans une commission appelée à trancher des questions touchant à l'élaboration, à l'exploitation et au développement de la tenue informatisée des registres de l'état civil. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà répondu à cette attente dans la mesure où trois nouveaux représentants de la Conférence des autorités cantonales de surveillance ont été nommés au sein de la commission du projet "Infostar"⁶². Il est par ailleurs prévu, en application du ch. 1, d'instituer une commission permanente, avec des délégués issus des autorités fédérales, des cantons et de l'Association suisse des officiers de l'état civil, ainsi que des experts informatiques cantonaux. Cette commission va participer aux décisions concernant l'exploitation et le développement du système informatique.

Dans le cadre des dispositions d'exécution édictées conformément au ch. 2, seules les autorités de l'état civil devraient être habilitées à saisir et traiter des données. Il

⁶⁰ Voir ci-dessus, ch. 1.2.3, et ci-après, ch. 3.2.

⁶¹ Voir ci-dessus, ch. 1.5.1.

⁶² Voir ci-dessus, ch. 1.5.2.

s'agit donc des officiers de l'état civil⁶³, des autorités cantonales de surveillance⁶⁴, de l'OFEC⁶⁵ et, dans des cas exceptionnels et sous la surveillance de l'OFEC, des représentations suisses à l'étranger⁶⁶. Par le savoir-faire des autorités concernées, l'on garantit une saisie et un traitement corrects des données. Cela est particulièrement important puisque les données enregistrées dans la banque centrale ont la force probante accrue de l'art. 9 CC. Les autorités cantonales de surveillance doivent disposer d'un droit d'accès étendu, leur permettant d'opérer les entrées et les mutations nécessaires à l'exécution de leurs tâches⁶⁷. L'organisation pourra ainsi être améliorée dans l'espoir d'offrir des prestations professionnelles et rationnelles tout en limitant les coûts. Il y a par exemple lieu d'examiner si les autorités cantonales de surveillance doivent pouvoir saisir directement dans "Infostar" les décisions et les actes étrangers concernant l'état civil du moment qu'elles ont déjà la compétence de les reconnaître et d'en ordonner la transcription selon l'art. 45, al. 2, ch. 4, CC. La protection juridique est suffisamment garantie puisque les décisions de reconnaissance et de transcription peuvent être attaquées par les personnes concernées⁶⁸.

Dans les dispositions d'exécution que le Conseil fédéral doit arrêter conformément au ch. 3 (mesures organisationnelles et techniques), il faut avant tout observer les aspects de protection des données en se référant à l'art. 43a, al. 1, du présent projet (principe de protection des données)⁶⁹ étant entendu qu'"Infostar" est un système de niveau de protection trois⁷⁰.

Le ch. 4 donne la compétence au Conseil fédéral de régler l'archivage des données enregistrées de manière centralisée mais les cantons doivent au préalable être entendus. Les informations enregistrées dans la banque centrale de données ne seront plus imprimées et reliées mais conservées uniquement sous forme électronique. Si l'on maintenait la réglementation actuelle en matière d'archivage, les données devraient être remises aux services compétents dans les cantons sous forme conventionnelle. Cela impliquerait que ces services soient équipés en conséquence. Afin de limiter les coûts et de garantir un accès aisé, il paraît opportun de confier désormais les données aux Archives fédérales sur mandat des cantons et de s'inspirer des prescriptions de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage⁷¹. Un groupe de travail⁷² est d'ores et déjà chargé de préparer une solution optimale au niveau des dispositions d'exécution; il pourrait éventuellement prévoir de régler la question en aménageant dans le système un droit d'accès différencié pour les données archivées, ce qui permettrait de renoncer au transfert de copies à archiver en lieu sûr. En fait, l'archivage ne doit pas forcément être résolu lors de l'enregistrement initial des données. Les inscriptions portées dans les registres conventionnels et les données qui seront saisies dans

63 Art. 44, al. 1, CC.

64 Art. 45, al. 1 et 2, CC.

65 Art. 45, al. 3, CC, à combiner avec l'art. 17, al. 2 et 3, OEC.

66 Art. 44, al. 2, CC.

67 Voir note 15.

68 Art. 20, al. 2, OEC.

69 Voir ci-dessus, ch. 2.2.3.1.

70 Voir ci-dessus, ch. 1.5.5, par. 2.

71 LAr, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1999 (RS 152.1).

72 Ce groupe de travail, présidé par le comité de projet "Infostar", comprend également des représentants des Archives fédérales, de l'Association des archivistes suisses, ainsi que de la Conférence des directrices et directeurs des Archives cantonales et des Archives fédérales, de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance de l'état civil, de l'Association Suisse des officiers de l'état civil, de la Société suisse d'études généalogiques et du Préposé fédéral à la protection des données.

le nouveau système sont nécessaires à l’accomplissement des tâches des autorités de l’état civil et doivent par conséquent rester longtemps accessibles. Par ailleurs, de par la fonction même des registres de l’état civil, ces informations ne sauraient être supprimées. Le groupe de travail susmentionné a pour objectif de garantir une conservation uniforme et diligente selon des principes reconnus et de permettre un accès identique aux données archivées sur tout le territoire de la Confédération.

Pour la répartition des coûts selon le ch. 5, il est particulièrement important de consulter les cantons et de prévoir une collaboration appropriée conformément au ch. 1. Le critère de la population résidente moyenne paraît s’imposer⁷³ et a été approuvé par la majorité des cantons lors de la procédure de consultation⁷⁴. La Confédération permet de réduire considérablement les frais à répartir durant la phase initiale du fait qu’elle renonce au remboursement de la moitié des coûts qu’elle aura préfinancés (mais au plus à 2,5 millions de francs)⁷⁵.

2.2.6 Art. 48, al. 5 (nouveau)

Cette disposition nouvelle par rapport à l’avant-projet tient compte des derniers développements dans le domaine des échanges électroniques (“commerce électronique”, “cyberadministration”, “signature électronique”), ainsi que des études et intentions du Conseil fédéral en la matière. Il est indiqué de prévoir dès maintenant une base légale pour l’échange électronique des données de l’état civil et certains aspects de la procédure de mariage. Le Conseil fédéral reste libre de fixer la date et l’ampleur de la mise en œuvre qui pourra éventuellement intervenir graduellement, en fonction des besoins de la pratique et de l’évolution de la technique. A moyen terme, il est notamment envisageable que les hôpitaux et les homes médicalisés communiquent les naissances et les décès sous forme électronique, s’ils ont l’infrastructure nécessaire. “Infostar” va également présenter un intérêt accru en ce qui concerne les communications officielles de faits d’état civil sur le plan international⁷⁶.

2.2.7 Art. 6a du titre final: banque de données centrale de l’état civil

Les registres sur papier subsisteront durant un certain temps parallèlement aux registres tenus électroniquement. Même si un vaste travail de ressaisie⁷⁷ est effectué, il faudra, pendant des années voire des décennies, prendre en compte, outre les données saisies de manière centrale, celles qui auront été enregistrées uniquement dans les registres conventionnels. Selon l’al. 1, le Conseil fédéral doit recevoir la compé-

⁷³ Voir à ce sujet la base de travail “InfoStaR” du 1^{er} juillet 1997, ch. 7.3: Modèles de la répartition des coûts; concept de financement: concept d’organisation, d’exploitation et de financement, version 1.0 du 1^{er} juin 1999, p. 12 ss; sous ch. 3.

⁷⁴ Voir ci-dessus, ch. 1.4, 2^e paragraphe, dernière phrase.

⁷⁵ Voir ci-dessus, ch. 1.5.1 et 2.2.5.2.

⁷⁶ Voir notamment les avis de décès aux autorités du pays d’origine (art. 127b, OEC en relation avec l’art. 37, let. a, de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, RS **0.191.02**), ainsi que la Convention relative à la communication internationale par voie électronique (voir ci-dessus, ch. 1.6, note 27).

⁷⁷ Voir ci-dessus, ch. 1.2.4.

tence d'édicter les dispositions transitoires nécessaires, y compris des dispositions contraignantes concernant l'introduction d'"Infostar" et la ressaisie des données⁷⁸. L'al. 2 comporte la base légale sur laquelle repose la participation financière unique de la Confédération (qui renonce au remboursement de la moitié des frais d'investissement initial, mais au maximum à 2,5 millions de francs)⁷⁹.

2.2.8 Art. 6b du titre final (nouveau)

Pour des raisons de systématique, la disposition transitoire concernant "Infostar" remplacera l'actuel art. 6a du titre final (III. Personnes morales). Cette dernière disposition deviendra dès lors le nouvel art. 6b du titre final.

3 Effets sur l'état du personnel et conséquences financières

3.1 Au niveau fédéral⁸⁰

Conformément à l'art. 6a, al. 2, du titre final du projet, la Confédération renonce, sous forme d'un geste unique, au remboursement de la moitié des frais d'investissement initial, mais au plus à 2,5 millions de francs (selon l'évaluation des frais effectuée au moment de la négociation du 17 août 2000 entre l'OFEC et les cantons). La Confédération va ajouter l'autre moitié des frais de développement, soit quelque 2,5 millions de francs, aux frais annuels d'exploitation à la charge des cantons, ce qui portera les coûts annuels à environ deux millions de francs. Un service spécialisé est prévu à l'Office fédéral de l'état civil (OFEC). Ce service, qui nécessite deux nouveaux collaborateurs, est appelé à fonctionner comme partenaire principal des autorités cantonales de surveillance pour toutes les questions relatives au système "Infostar". Pour l'exploitation et l'entretien courant de l'application, le CSI DFJP doit engager trois personnes supplémentaires. Les charges relatives à ces cinq postes constituent des frais d'exploitation qu'assument par principe les cantons.

3.2 Au niveau cantonal⁸¹

Les frais annuels, qui s'élèvent à quelque deux millions de francs avec les cinq postes supplémentaires prévus à la Confédération (mentionnés sous ch. 3.1), doivent être répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Ceux-ci peuvent cependant compter sur des économies d'environ 10 millions de francs, après déduction des frais annuels d'exploitation. Ces économies seront avant tout réalisées du fait que la mise à jour des registres des personnes et la délivrance de documents

⁷⁸ A propos du résultat de la procédure de consultation et l'état actuel de la planification, voir ci-dessus, ch. 1.5.4.

⁷⁹ Voir ci-dessus, ch. 1.5.1 et ci-après, ch. 3.1.

⁸⁰ Voir ci-dessus, ch. 1.5.1 (participation financière de la Confédération) et ch. 2.2.7 in fine.

⁸¹ Voir ci-dessus, ch. 2.2.5.2 (financement par les cantons); voir également la circulaire de l'OFEC du 30 octobre 2000 aux autorités cantonales de surveillance de l'état civil, "Infostar; Informations relatives à certains aspects de l'introduction" (à paraître dans la REC).

d'état civil s'effectuent automatiquement. A long terme, les offices de l'état civil pourront réduire leur personnel alors que les autorités cantonales de surveillance devront davantage s'occuper de la tenue des registres informatisés (p. ex., enregistrement centralisé des faits d'état civil survenus à l'étranger et des jugements suisses). Ces autorités devront par ailleurs organiser l'introduction d'"Infostar" au niveau du canton, former les utilisateurs et apporter momentanément un soutien technique accru aux offices de l'état civil. Outre les frais annuels de fonctionnement mentionnés ci-dessus, les cantons devront financer – dans la mesure où elle n'existe pas déjà – l'infrastructure informatique des offices de l'état civil et des autorités de surveillance, la connexion des postes, les cours de base en informatique, ainsi que la formation des utilisateurs du système "Infostar" (la formation des instructeurs sera par contre prise en charge par le projet "Infostar"). Dans la mesure où ce n'est pas le service informatique cantonal ou communal qui s'en charge, les cantons devront encore supporter la maintenance des infrastructures locales par des sociétés privées.

3.3 Concernant le service informatique de la Confédération

La Confédération exploite pour les cantons une banque de données centrale basée au CSI DFJP. Elle préfinance le développement et la mise en service de l'infrastructure centrale (système de traitement électronique des données comprenant un système d'information central, ainsi que le matériel et les logiciels). Pour le moment, il n'est pas nécessaire d'investir des montants importants pour la mise en place d'un réseau informatique car un tel raccordement existe déjà (réseau commun des cantons et de la Confédération). Les cantons devront financer l'exploitation (et le développement ultérieur) de la banque de données centrale, qui comprend notamment les trois postes supplémentaires au CSI DFJP et les deux postes du service spécialisé de l'OFEC.

3.4 Conséquences économiques

Le présent projet doit réaliser plusieurs objectifs de rang supérieur pour fournir aux autorités et aux particuliers un service de l'état civil sensiblement meilleur (optimisation de l'enregistrement de l'état civil en tant que condition de l'exercice des droits et du respect des obligations). La qualité de l'enregistrement joue un rôle primordial pour les transactions juridiques aussi bien entre particuliers qu'avec les autorités⁸². Les données enregistrées électroniquement dans le système auront la force probante accrue de l'art. 9 du code civil. Le projet "Infostar" apporte en outre une importante contribution à la société de l'information suisse (commerce électronique et cyberadministration).

⁸² Voir ci-dessus, ch. 1.5.6 (coordination avec d'autres systèmes informatiques), 1.6 (efforts menés au plan international et état de l'informatisation dans d'autres pays), 2.2.3.2 (divulgaration de données à des particuliers), 2.2.3.3 (divulgaration de données à des autorités) et 2.2.3.4 (procédure d'appel en tant que mode de divulgation exceptionnel).

4 Programme de la législation

Le projet est annoncé dans le rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législation 1999–2003⁸³.

5 Relation avec le droit européen

Le droit européen ne connaît pas de prescriptions sur la tenue informatisée des registres de l'état civil. Le projet "Infostar" tient compte des efforts internationaux dans ce domaine⁸⁴.

6 Constitutionnalité

Les dispositions du projet se basent sur l'art. 122, al. 1, de la Constitution⁸⁵. La compétence de la Confédération de légiférer dans le domaine du droit civil couvre l'état civil⁸⁶.

⁸³ FF **2000** 2228 (annexe 2, ch. 2.6, institutions de l'Etat, autres objets).

⁸⁴ Voir ci-dessus, ch. 1.6.

⁸⁵ **RS 101**

⁸⁶ Voir art. 53, al. 1, ancienne Cst. (RO ancienne série XI 463, 497).