

Modification du code civil suisse (enregistrement de l'état civil et registre foncier)

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir associé à la consultation susmentionnée.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de votre projet de modification du code civil suisse, lequel a pour but de procéder à des adaptations dans le domaine des registres du droit privé. Il a également pris connaissance du rapport y relatif et a ainsi l'avantage de vous faire part de quelques observations.

Volet de l'état civil

En préambule, nous tenons à confirmer l'importance non seulement des exigences élevées dues à l'enregistrement des événements d'état civil au travers du registre informatisé "INFOSTAR" mais également d'une utilisation pragmatique de ce répertoire par les officiers d'état civil et leur autorité de surveillance. A ce jour, la bonne situation d'utilisation du système résulte en premier lieu d'investissements importants consentis par les cantons. Les investissements directs dépassent les 10 millions de francs, les coûts d'exploitation annuels sont de l'ordre de 1,25 million de francs. Ces engagements financiers d'importance ont permis aux cantons de garantir l'accès aux données par l'ensemble des utilisateurs "INFOSTAR" y compris pour ceux de la base de données des documents d'identité "ISA". Pour information, "ISA" permet de vérifier l'exactitude des données personnelles de chaque citoyen désirant obtenir un document d'identité.

Le rapport présenté nous semble incomplet. Au deuxième paragraphe du chiffre 1.2.2, il est mentionné que la volonté de transmettre "INFOSTAR" à la Confédération est liée à la satisfaction pleine et entière de **cinq conditions**. Celles-ci étant très importantes en ce qui concerne l'application légale et économique de l'état civil dans les cantons, nous vous présentons nos appréciations quant à ces cinq points.

La **première condition** relative aux droits de participation des cantons (art. 45a al.4 et 5 CC) n'est pas satisfaisante car il est opportun que les cantons participent à un organe paritaire composé de représentants de la Confédération et des cantons. Nommer une Commission "INFOSTAR", telle que stipulée dans le rapport ne saurait être durablement satisfaisant et ne constitue donc pas une base légale appropriée.

Nous proposons que l'article 45a soit modifié comme suit :

Alinéa 4 : La Confédération et les cantons s'accordent, au sein d'un organe composé de manière paritaire, sur le développement du registre informatisé de l'état civil.

Alinéa 5, chiffre 1 : *Les détails concernant la composition paritaire de l'organe chargé du développement du registre informatisé de l'état civil;*

La **deuxième condition** faisant état du non dépassement des coûts actuels (art. 45a al.2 et art.6a titre final CC) n'est pas réalisée. En effet, lors de l'assemblée générale de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil du 13 novembre 2009, les cantons ont défini que les coûts d'exploitation ne devaient pas dépasser les montants connus au cours des dernières années et qu'ils devaient être basés sur une convention d'exploitation passée entre la Confédération et les cantons.

Cependant, nous constatons qu'il est dorénavant question d'une participation annuelle forfaitaire des cantons à hauteur de 3 millions de francs et malgré que ces derniers continueront à assumer une majeure partie des coûts, notamment en terme de personnel et d'infrastructures permettant une exacte tenue des registres ainsi qu'une mise à disposition de données prêtes à être consultées par d'autres entités que celle de l'état civil.

Nous ne sommes pas favorables à ce que les cantons prennent en charge un montant annuel de 3 millions de francs, nous acceptons une participation annuelle maximale aux coûts d'exploitation à concurrence de 1,25 million de francs.

Nous proposons que l'article 45a, alinéa 2 soit modifié comme suit :

Les cantons participent aux coûts d'exploitation du registre informatisé de l'état civil. Cependant, la Confédération couvre la totalité des coûts de développement et de nouveaux aménagements du registre.

De même, nous proposons que l'article 6a du titre final soit modifié comme suit :

Alinéa 1: les cantons participent aux coûts annuels d'exploitation du registre informatisé de l'état civil prévus à l'article 45a al.2, à hauteur de 1,25 million de francs. Ce montant est réparti en fonction du nombre d'habitants et sera adapté annuellement au renchérissement à compter de l'année qui suit l'entrée en vigueur de cette disposition.

L'alinéa 2 portant sur la couverture des frais pour les nouveaux aménagements du système devrait être supprimé.

La **troisième condition** relative à la transparence des coûts (art. 39 al.1, art. 45a al.1 et 3 ainsi qu'art. 6a titre final CC) n'est pas satisfaite car la notion de "registre informatisé de l'état civil" doit apparaître dans le Code Civil en lieu et place de "système d'information central de l'état civil" et que les frais résultant de nouveaux aménagements du registre informatisé de l'état civil doivent être assumés exclusivement par la Confédération donc qu'il y a lieu de renoncer à la facturation de prestations à des tiers.

Il nous semble également indispensable qu'en tout temps, il soit possible de comprendre quand et pour quels motifs les ressources cantonales ont été utilisées.

L'article 45a de l'avant-projet prévoit que "les cantons contribuent au financement de l'exploitation, des développements et des nouveaux aménagements du système qui relève du domaine de l'état civil". Les données et prestations résultant de demandes ne ressortant pas du service de l'état civil peuvent être facturées aux services autorisés à les obtenir.

Dans la mesure où des données seraient vendues à des services autorisés, il ne serait pas légitime de faire participer les cantons aux coûts d'exploitation. Il est choquant de constater qu'il en résulterait une participation des cantons aux coûts d'exploitation en matière d'état

civil et qu'en plus, pour tout ce qui concerne d'autres entités administratives n'appartenant pas à l'état civil (p. ex. contrôle des habitants, office de la circulation routière, etc.), les cantons devraient payer la livraison de données qui ont été générées par leur personnel et au moyen de leurs infrastructures.

Nous proposons que les articles suivants soient modifiés comme suit :

Art. 39 al.1 :

Art. 45a : titre marginal reformulé ainsi : *la. Registre informatisé de l'état civil*

Al.1 : *La Confédération exploite et développe le registre informatisé de l'état civil.*

L'alinéa 3 concernant la facturation potentielle des coûts de prestations à des tiers doit être supprimé.

La **quatrième condition** n'est également pas satisfaite car il y a lieu de conserver dans le Code Civil la définition du mode de collaboration entre la Confédération et les cantons afin de garantir un support opérationnel cantonal pour le système de l'état civil.

Nous proposons que l'article 45a, alinéa 5, chiffre 2 soit modifié comme suit :

Les détails de la collaboration opérationnelle entre la Confédération et les cantons;

La **cinquième condition** n'est pas appropriée du fait que la séparation complète de l'exploitation et du développement "INFOSTAR" avec la haute surveillance sur l'état civil exercée par la Confédération n'est actuellement pas encore réalisée. Seule une séparation partielle est déjà une réalité depuis le 1^{er} janvier 2012.

Tant l'Office fédéral de l'état civil que le Service "INFOSTAR" sont rattachés au Domaine de direction du Droit privé de l'Office fédéral de la justice. Nous sommes dès lors d'avis qu'une véritable séparation permettant une indépendance suffisante du Service "INFOSTAR" ne peut avoir lieu qu'en dehors d'une structure d'un office fédéral et de ce fait, il nous semblerait pertinent d'envisager une implantation au sein du Centre de services informatiques du département fédéral de justice et police.

En ce qui concerne l'accès octroyé aux autorités compétentes pour la tenue des registres des habitants (art. 43a), nous sommes d'avis qu'il n'est pas fondé pour les contrôles des habitants d'accéder au registre informatisé de l'état civil. L'interface SEDEX entre les bases informatiques de l'état civil et du contrôle des habitants sera opérationnelle au début de l'année prochaine dans notre canton, elle permettra aux autorités du contrôle de l'habitant d'obtenir par voie électronique toutes les données de personne issues de "INFOSTAR".

De surcroît, les rôles et les droits informatiques des préposés au contrôle des habitants ne sont pas clairement définis. Cette situation aura assurément des conséquences en termes de coûts pour la Confédération et les cantons. De plus, la multiplication des demandes d'accès risque d'entraîner une baisse significative des performances du système informatique.

Il est également à relever que l'accès informatique tel qu'il est prévu permettrait aux préposés du contrôle des habitants, ainsi qu'à toutes les personnes ayant accès aux registres du contrôle des habitants et par extension celles du registre cantonal de la base de données personnes, d'obtenir sans légitimité des données sensibles.

Contrairement aux données des registres du contrôle des habitants, les données du registre informatisé de l'état civil sont soumises à la protection des données que leur confère l'article 43a et les articles 44 à 47 de l'ordonnance sur l'état civil. Il est à relever que seuls les

officiers d'état civil ayant passé avec succès les examens du brevet fédéral peuvent recevoir, traiter ou encore divulguer ces informations.

Nous proposons que l'article 43a soit modifié comme suit :

Alinéa 4, chiffre 5 concernant l'accès octroyé aux autorités compétentes pour la tenue des registres cantonaux et communaux des habitants doit être supprimé.

Enfin, nous notons que le statut d'état civil relatif au partenariat enregistré fait défaut dans la liste actuelle concernant le statut personnel et familial d'une personne.

Nous proposons que l'article 39, alinéa 2, chiffre 2 soit complété comme suit :

..., le lien matrimonial, l'enregistrement d'un partenariat;

Volet du registre foncier

Art. 949b CCS – Identifiant des personnes dans le registre foncier

L'introduction d'un identifiant des personnes dans le registre foncier, basé sur l'utilisation du numéro d'assuré AVS, a pour but l'identification univoque d'une personne. En réalité l'objectif premier est de donner la possibilité, aux autorités habilitées, de procéder à une recherche des biens immobiliers d'une personne déterminée sur l'ensemble du territoire suisse. En effet la nouvelle ordonnance sur le registre foncier, entrée en vigueur le 1.1.12, définit déjà clairement (art.90), c'était un des buts de la révision, les indications devant figurer au registre foncier afin de désigner de manière juste et fiable les personnes (propriétaire ou autre titulaire de droit).

Si nous comprenons bien le but de l'introduction, en sus des autres données, du numéro d'assuré AVS, nous avons cependant encore quelques interrogations à la lecture de ce projet de révision:

- L'art. 949b "habilite" les cantons à utiliser le numéro AVS, mais ne les y contraint pas. Ceci aura sans doute comme conséquence que le ou les objectifs poursuivis ne pourront probablement pas être atteints;
- Nous n'avons pas d'information concernant la méthode d'introduction de ce numéro: doit-il être introduit en une fois, ou systématiquement lors de chaque nouvelle inscription d'une personne au registre foncier? Ne serait-il dans ce cas pas opportun d'exiger que ce numéro AVS figure dans l'acte notarié? Cela engendrera dans tous les cas inévitablement un travail supplémentaire de la part du conservateur.
- Se posera aussi inévitablement la question des coûts. Nous constatons que la Confédération souhaite une unification au niveau suisse de la saisie des données des personnes, mais ne prend pas en charge les frais induits par les adaptations techniques. Le rapport (point 3.2.2) justifie les dépenses par une "plus-value grâce à l'amélioration de l'efficacité et de la sécurité juridique qui en résultera". Nous sommes quelque peu dubitatifs face à ces arguments.
- Le rapport précise que ce numéro d'assuré n'apparaîtra pas à l'extrait. N'y a-t-il pas une contradiction avec l'art. 26 al.1 lettre a ORF? Cet article cite le nom et *l'identité* du propriétaire parmi les données figurant à l'extrait.
- Qu'en est-il d'un étranger domicilié à l'étranger, ne possédant pas de numéro d'assuré? Le conservateur devra-t-il s'enquérir de l'obtention de ce numéro auprès des autorités AVS?

- Enfin nous sommes surpris de lire que cet identifiant permettra d'actualiser automatiquement les modifications du nom. Ceci va à l'encontre de la règle contenue à l'art. 963 CCS.

Art. 949c CCS – Recherche d'immeubles dans tout le pays

Pas de remarques particulières.

Art. 949d CCS – Organisme responsable de droit privé

Cette nouvelle disposition a pour but de clarifier et légitimer si besoin est, le mandat donné à SIX Group en 2009 par l'office fédéral de la Justice, afin de réaliser les projets partiels en relation avec eGRIS. Une question primordiale est de déterminer si ces projets sont ou non conformes à la législation, plus précisément si leur réalisation par un organisme privé enfreint ou non le domaine de la compétence exclusive des cantons, au sens de l'art. 953 CCS.

L'expert indépendant mandaté par les cantons a posé des questions et proposé des solutions pertinentes à cette problématique. Après réflexion nous sommes d'avis que la réalisation de ces projets par un organisme privé ne contrevient pas à l'art. 953 CCS et que ce nouvel article 949 d est dès lors acceptable. Le projet est en cours de réalisation par SIX Group en collaboration avec les cantons, qui sont intégrés de manière équitable au comité de pilotage du projet eGRIS. En outre les cantons resteront à l'avenir en mesure de décider s'ils souhaitent ou non participer à l'une ou l'autre des applications prévues (portail d'accès, transactions électroniques avec la plateforme Terravis).

Nous formulons toutefois la remarque suivante: ce nouvel article pose le principe de la délégation de compétence par l'office fédéral de la justice à un organisme privé afin de réaliser les différents modules liés à eGRIS. En soi, ce mandat ne nécessite sans doute pas de base légale expresse. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il serait judicieux d'exprimer également dans ce nouvel article, que les cantons pourront décider, et seront à cet effet seuls compétents, de conclure avec un tel organisme des conventions en vue de l'utilisation de ces nouveaux services.

Enfin la question de la haute surveillance ne nous paraît pas suffisamment précisée. L'office fédéral de la justice se déclare compétent, mais cela ne concerne visiblement que la délégation de compétence à cet organisme privé afin de "réaliser" les trois applications. Les cantons devraient également pouvoir être intégrés dans cette haute surveillance dans le cadre de la mise en production et de la collaboration future avec l'organisme privé. Ce thème est en cours d'analyse dans le cadre des représentants cantonaux au comité de pilotage eGRIS. Dès lors il nous paraît que le nouvel article 949 d est trop lacunaire ou prématuré sur ce point.

Conclusion :

Le Conseil d'Etat émet un préavis réservé quant aux nouveaux articles 949b et 949d CCS. Par contre, il salue la volonté d'harmoniser les pratiques cantonales par une adaptation des registres foncier et de l'état civil. Il est favorable à l'utilisation du n° AVS au titre d'identifiant des systèmes d'information publics. Les modifications proposées sont conformes à une vision réaliste d'un gouvernement électronique. Néanmoins, une question légitime se pose quant au soutien financier par les cantons au développement et à l'exploitation du support informatique "INFOSTAR" vu la maîtrise complète revendiquée par la Confédération. Il est judicieux de rappeler que les cantons assument déjà les coûts des infrastructures et du personnel en charge de la gestion des informations dans le système informatique. Enfin, le

Conseil d'Etat regrette le manque d'informations du présent rapport quant à la protection et à la conservation des données informatiques de l'état civil.

En vous remerciant d'avoir associé notre Autorité à la présente procédure de consultation, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 19 décembre 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND