

Réf. : MFP/15023818

Lausanne, le 6 juin 2018

**Procédure de consultation de la Confédération concernant la révision de l'ordonnance sur l'état civil (OEC) et de l'ordonnance sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC) : « Solution fédérale Infostar » et traitement à l'état civil des enfants mort-nés ou nés sans vie**

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat vaudois vous remercie de l'avoir consulté sur les objets cités sous rubrique et vous fait parvenir par la présente ses déterminations dans le cadre de la consultation sur la révision de l'ordonnance sur l'état civil (OEC) et de l'ordonnance sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC).

Le Conseil d'Etat accueille favorablement la révision de l'OEC qui doit nécessairement être adaptée à la législation fédérale, en raison de la modification par les Chambres fédérales du Code civil du 15 décembre 2017 (enregistrement de l'état civil et registre foncier). Il approuve en particulier le fait que la Confédération reprenne à son compte l'exploitation des données d'état civil gérée par les cantons et qu'elle puisse développer à l'avenir le système d'information centralisé des personnes pour la tenue du registre de l'état civil.

La révision projetée de l'OEC et de l'OEEC vise essentiellement deux objets de fond et une modification du tarif des émoluments en matière d'état civil, sur lesquels le Conseil d'Etat prend position de la manière suivante :

**Solution fédérale Infostar.**

**Art. 77 OEC Financement et émoluments**

**Al. 2 :** Il est constaté que la Confédération finance l'exploitation et le développement du système Infostar (alinéa 1). L'article 45a al. 3 nouveau CC a posé le principe que les cantons versent à la Confédération un émolument annuel pour l'utilisation du système dans le domaine de l'état civil. L'article 77 al. 2 OEC fixe cet émolument à 500 francs par année et par utilisateur. Celui-ci doit correspondre uniquement aux coûts servant des buts d'état civil. Cela implique que les coûts liés à Infostar servant d'autres buts ne doivent pas influencer les coûts de licence pour le personnel de l'état civil. Actuellement, on ne dispose pas de calcul pour ces différents types de coûts. Dans le futur, il s'agira d'établir plus précisément la limite entre les coûts servant des buts d'état civil et ceux servant d'autres buts, car il est regrettable que l'émolument prévu pour l'utilisateur d'Infostar ne repose pas sur une clarification précise de ces différents coûts.

Le montant de l'émolument annuel d'Infostar a été fixé dans l'ordonnance à 500 francs par utilisateur pour l'accès au système dans le domaine de l'état civil. Ce montant a été convenu, selon le rapport explicatif du 8 mars 2018, dans le cadre de négociations entre les cantons et la Confédération (FF 2014 3415). Il n'a pas été considéré comme un émolument au sens juridique strict, mais plutôt comme un prix « politique » négocié et serait justifié, selon le rapport, par le fait que, pour les 1200 utilisateurs actuels d'Infostar, la contribution totale des cantons s'élèverait à 0,6 million de francs.

A cet égard, le prix de 500 francs par utilisateur n'a pas été fixé selon des critères objectifs ou économiques. Il est aussi paradoxal que les utilisateurs des cantons qui alimentent le système qui ne pourrait pas fonctionner sans eux doivent en plus payer un émolument pour l'utiliser, alors que le système profite en grande partie aux autres bases de données fédérales. Au lieu d'un coût par utilisateur, il semblerait préférable d'envisager d'autres modalités de calcul, tout en maintenant les coûts d'utilisation totaux pour les cantons de 0,6 million par année, ce montant constituant un plafond global à ne pas dépasser. Ainsi, des critères plus concrets devraient être fixés, par exemple en prévoyant un coût non pas par utilisateur - car l'activité d'un utilisateur peut fluctuer entre un taux de 40 à 100 % -, mais par équivalent temps plein (ETP), ou encore prévoir un émolument pour un groupe d'utilisateurs (une entité déterminée, un office d'état civil, ou un pack d'utilisateurs de 1 à 5 par exemple, de 6 à 10, etc., en définissant un prix fixe dégressif par pack, à partir de 10 collaborateurs). L'émolument prévu pourrait aussi être valable pour un certain temps et même s'étaler sur plusieurs années (1, 2 ou 3 ans). Un tel système favoriserait une gestion plus souple des utilisateurs qui débutent ou qui terminent leur activité en cours d'année ou de ceux qui opèrent sur le système de manière transitoire ou de manière non continue durant plusieurs années. Cela permettrait de prendre en compte les besoins des cantons en termes de répartition de postes et de gestion du personnel.

Les apprentis et les personnes en formation devraient également être exonérés de l'émolument prévu par utilisateur. Un pack disponible pour l'accès de plusieurs utilisateurs pourrait par exemple prévoir un accès gratuit pour un apprenti ou une personne en formation.

**AI.3 :** Il est prévu que les modalités de financement sont réglées dans une convention d'exploitation passée entre l'OFJ et la Conférence des directeurs et directrices des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). A cet égard, il est souhaitable que la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CEC) ainsi que les cantons qui la composent soient consultés par la CCDJP sur les aspects liés à l'exploitation du système. Les autorités de surveillance en matière d'état civil et les officiers d'état civil disposent en effet des connaissances et des informations nécessaires sur le métier de l'état civil (organisation dans les cantons, planification financière, gestion de leurs ressources humaines, besoins ultérieurs pour le développements du système, mise à disposition des testeurs et du personnel) et il est essentiel que leurs intérêts soient reconnus et pris en compte dans les évolutions futurs du registre informatisé de l'état civil.

## **Art. 78a OEC Commission technique**

**Al. 2 :** Il est prévu dans cette disposition d'instituer une commission technique composée de neuf membres, afin d'assurer une participation appropriée des cantons au développement du système. L'OFJ et la Conférence des directeurs et directrices des départements cantonaux de justice et police nommeraient chacun quatre représentants. L'OFJ désignerait en sus la présidence. Or, cette solution est rejetée car elle n'assure pas une représentation équilibrée des représentants cantonaux au sein de cette commission technique. Cette commission a pour mission d'élaborer des bases et des recommandations pour le développement du système et pour traiter des questions techniques concernant l'application (alinéa 3) Les principaux utilisateurs du système Infostar, le helpdesk premier niveau et le savoir-faire métier se trouvent essentiellement au sein des cantons. Il y a d'ailleurs, comme le mentionne le rapport explicatif, environ 1200 utilisateurs des cantons, alors que l'OFJ est peu représenté en nombre d'utilisateurs, soit deux à trois dizaines de personnes tout au plus. Il n'est ainsi pas compréhensible qu'il n'y ait que quatre représentants des cantons pour composer cette commission, alors que ce sont des collaborateurs qui travaillent quotidiennement sur Infostar et qui testent les différentes solutions du système. La pertinence que cette commission soit composée de cinq personnes de l'OFJ n'est pas établie. Il s'agit en réalité plus d'une commission de contrôle du système qui permet à l'autorité fédérale de s'assurer d'une position souveraine plutôt que d'une commission technique dans laquelle des utilisateurs travaillant sur le système ont la possibilité d'en relever les aspects négatifs et positifs, d'être critique par rapport à lui, d'y soulever des questions, d'y émettre des propositions et d'être réellement actifs dans la mise en œuvre du système, dans ses innovations et ses développements futurs.

## **Art. 78b : Spécialistes**

**Al. 1 :** Cette disposition précise que les cantons mettent gratuitement des spécialistes à la disposition de l'OFJ pour le développement du système. La mise à disposition de « spécialistes » bénévoles pour assurer la gestion et l'exploitation du système paraît irréaliste. Il est en effet nécessaire d'avoir des personnes compétentes pour être désignées en tant que spécialistes et pour assurer cette fonction. La compétence a un coût et il est normal que ces utilisateurs « plus », qui ont des connaissances particulières et appréciées du système, soient indemnisés pour leurs vacations et débours et qu'elles puissent aussi bénéficier d'une indemnité journalière en compensation du travail fourni. On ne saurait demander aux cantons de travailler gratuitement. On sait qu'un certain nombre de cantons ne mettront jamais de personnel à disposition, notamment en raison de leur « taille », car ces « petits » cantons ne possèdent pas une masse critique suffisante pour mettre des collaborateurs à disposition. Par ailleurs, la mise à disposition gratuite de personnel créerait une inégalité de traitement avec d'autres cantons qui ne fourniraient aucun spécialiste, ce qui n'est pas souhaitable. La plupart des cantons ne voudront pas mettre à disposition des collaborateurs à titre bénévole et assumer seuls des coûts qui devraient être partagés par l'ensemble des cantons.

**Al. 2 :** Cet alinéa devrait être reformulé. En effet, au lieu d'indiquer que « ces spécialistes sont chargés notamment » de ..., il vaudrait mieux utiliser la formulation « ces spécialistes coopèrent ou apportent leur collaboration aux tâches suivantes » soit celles qui sont décrites sous lettres *a* à *d* de cet alinéa. En effet, les spécialistes qui seront désignés n'ont pas une obligation de résultat, ce que laisse entendre le terme « chargés de ». Ils sont essentiellement consultés comme experts pour élaborer des concepts et des exigences, concevoir des cas d'essai, tester des transactions, les documenter et vérifier la mise en fonction du système.

Les autres modifications formelles apportées à l'OEC et les précisions données à certaines dispositions (art. 6a, 52a, 54, 79, 79a), notamment sur la séparation organisationnelle et le rôle donné à l'UIS Unité Infostar (art.- 84a), ne soulèvent pas de commentaires particuliers.

### **Traitement à l'état civil des enfants mort-nés ou nés sans vie.**

#### **Art. 9a : Naissance d'un enfant mort-né et venue au monde d'un enfant né sans vie**

L'OEC est complétée par trois dispositions (art. 9a à 9c nouveau OEC) qui donnent la possibilité aux parents d'inscrire dans le registre de l'état civil la naissance d'un enfant né sans vie. Selon l'actuel OEC, seuls les enfants mort-nés peuvent être aujourd'hui enregistrés pour autant qu'ils pèsent au moins 500 grammes ou si la gestation a duré au moins 22 semaines (art. 9 actuel OEC). Dorénavant, un enfant sera considéré sans vie lorsqu'il ne manifeste aucun signe de vie à la naissance et si son poids n'atteint pas 500 grammes ou si la gestation n'a pas duré au moins 22 semaines. L'enregistrement à l'état civil de tels enfants n'était à ce jour pas autorisé. L'introduction des articles 9a à 9c OEC permet sans aucun doute de combler une lacune en réglant à l'état civil le traitement de ces enfants nés sans vie.

La révision répond à la volonté du Conseil fédéral, comme il l'a exprimé dans son rapport donnant suite au postulat 14.4183 Streiff-Feller « Améliorer le traitement à l'état civil des enfants nés sans vie » du 3 mars 2017, de faciliter certains parents à entamer un processus de deuil lors de naissance d'enfants nés sans vie.

Toutefois, on s'interroge sur la base légale sur laquelle reposent ces nouvelles dispositions. En effet, selon l'art. 31 al. 1 CC, la personnalité commence avec la naissance accomplie de l'enfant vivant et finit par la mort. L'enfant conçu jouit des droits civils, à la condition qu'il naisse vivant (art. 31 al. 2 CC). D'autre part, l'état civil n'est constaté dans un registre de l'état civil que s'il concerne un événement ou un fait d'état civil, tel que la naissance, le mariage, le décès, etc. (art. 39 al. 1 et 2 CC). Or, une naissance d'un enfant né sans vie n'est pas un événement au sens du droit civil. Les enfants mort-nés et les enfants nés sans vie sont considérés par le code civil comme des personnes n'ayant pas la personnalité juridique puisqu'ils ne sont pas nés vivants au sens de l'art. 31 CC, raison pour laquelle ils seront réglés séparément sous les articles 9a à 9c nouveau OEC.

Le traitement par l'état civil de tels enregistrements, en réglementant la situation seulement au niveau de l'OEC, paraît ainsi problématique car la base légale peut apparaître insuffisante. Si l'on comprend la volonté du Conseil fédéral de trouver des solutions pragmatiques pour donner forme à de tels enregistrements en permettant dès aujourd'hui à des parents de faire leur deuil par ce moyen, il paraît nécessaire de créer une base légale formelle dans le code civil pour le traitement des enfants mort-nés ou sans vie.

**Al. 3 et 4 :** Le fait que la venue au monde d'un enfant né sans vie soit enregistrée sur la base d'une demande de la mère ou du père et à certaines conditions - si l'événement a lieu en Suisse ou si la mère et le père a son domicile (ou lieu de séjour) en Suisse ou possède la nationalité suisse - permet de limiter les demandes en fixant des critères d'admission précis et éliminant la possibilité d'entrer en matière sur des situations « d'extranéité » sans liens avec la Suisse. Par ailleurs, le fait que la demande soit accompagnée du certificat d'un médecin ou d'une sage-femme pour attester de la survenance de l'événement est considéré également comme une mesure nécessaire pour garantir que l'événement a bien eu lieu.

Selon le rapport explicatif du 9 mars 2018, page 7, concernant l'art. 9a OEC, l'enregistrement peut avoir lieu à la demande des parents ou de l'un des parents, sans aucune communication à un service de l'administration, ni à l'autre parent qui ne fait pas la demande. Il sert uniquement de preuve à l'événement.

La révision part du principe, à l'article 9a al. 3, qu'un parent pourrait faire une demande d'enregistrement d'un enfant né sans vie sans que l'autre parent ne soit au courant. Il serait toutefois souhaitable que l'ordonnance pose le principe qu'en cas de demande de l'un ou de l'autre parent, l'état civil puisse interpellé le parent non demandeur – comme lors d'une naissance ordinaire - pour déterminer avec lui, dès le départ s'il s'oppose ou s'il est d'accord avec l'enregistrement de leur enfant né sans vie, de manière à déterminer avec les deux parents ensemble, le prénom, le nom et la filiation de l'enfant né sans vie. Si l'autre parent interpellé ne souhaite pas se déterminer ou n'envisage pas de s'opposer à l'enregistrement, l'enfant serait alors enregistré avec des prénoms et le nom de célibataire du parent demandeur. Cela aurait l'avantage d'entendre les deux parents avant tout enregistrement et de fixer, dès le départ et de manière transparente, avec les deux parents (en cas d'accord) ou un seul parent (en cas de désaccord) les éléments à inscrire dans le registre de l'état civil, sans devoir corriger ultérieurement des inscriptions qui ne correspondraient pas à la volonté du ou des parents demandeur(s). A cet égard, le système proposé à l'article 9b nouveau OEC n'est pas satisfaisant pour l'officier de l'état civil, car il ne permet pas une concertation avec les deux parents, comme c'est la règle lors d'une naissance. L'officier pourrait être saisi de demandes séparées de chaque parent, l'une ignorée de l'autre, et constaté le désaccord des parents sans savoir quels seraient, vu leur divergence, le nom, les prénoms et la filiation (maternelle ou paternelle) à inscrire de l'enfant né sans vie. Cela a pour effet de compliquer l'instruction de l'officier d'état civil qui devrait de toute manière tirer au clair les divergences existantes entre les parents afin de déterminer les éléments nécessaires pour procéder à l'enregistrement.

### **Art. 9b Prénoms, nom et filiation des enfants mort-nés ou nés sans vie**

Cette disposition prévoit que les parents peuvent demander l'enregistrement de la filiation, des prénoms, du nom des enfants mort-nés ou nés sans vie (alinéa 1). Les parents n'ont pas besoin de faire une demande conjointe. Ils auraient la possibilité de demander séparément, sans que l'autre le sache, à ce que l'enfant mort-né ou sans vie soit enregistré avec des prénoms et le nom de célibataire du parent demandeur (alinéa 2 et 3). Mais en cas de désaccord, les prénoms choisis par la mère ou son nom de célibataire primerait sur ceux du père et seraient saisis.

S'agissant de la procédure prévue par cette disposition pour déterminer les prénoms, le nom et la filiation des enfants mort-nés ou sans vie, il est renvoyé à la remarque faite à ce sujet à l'article 9a al. 3 et 4 nouveau OEC ci-dessus. Il y est relevé que le système proposé n'est pas satisfaisant pour l'officier de l'état civil.

#### **Art. 9c Prescriptions de forme, autorité compétente et délai.**

**Al. 1 :** Le fait de proposer que la demande d'enregistrement soit établie au moyen d'une formule fédérale officielle, mise en ligne sur le site de l'Office fédéral de l'état civil et qui peut être téléchargée par les parents, est un moyen efficace et utile de simplifier la procédure d'enregistrement d'un enfant né sans vie. Cette formule doit aussi pouvoir être disponible dans chaque office de l'état civil puisque la demande pourra être reçue par tout office de l'état civil en Suisse (art. 9c al. 3 nouveau OEC).

Toutefois, il est constaté que les offices d'état civil ne disposent pas d'une formule fédérale officielle qui peut être utilisée dans toute la Suisse comme formule d'« annonce de naissance ». De telles formules existent et ont été établies dans certains cantons (notamment dans le canton de Vaud, où elles sont mises à disposition des maternités et des lieux de naissance et où elles sont utilisées quotidiennement), mais sans qu'il y ait d'harmonisation à ce sujet au plan fédéral. Par conséquent, il apparaît que l'autorité fédérale devrait établir au préalable une formule fédérale servant d'abord à annoncer les naissances d'enfants nés vivant et d'enfants mort-nés. Cette formule permettrait d'harmoniser l'annonce de naissances dans toute la Suisse en prenant en compte des données identiques. Ces annonces représentent plus de 99 % des cas de naissances survenant dans les maternités, les maisons de naissance ou les institutions similaires. La création d'une formule fédérale pour annoncer les naissances d'enfants nés sans vie est certainement très utile, mais l'OFEC devrait aussi établir prioritairement un document officiel d'annonce de naissance qui puisse être utilisé pour les cas courants d'enfants nés vivant et d'enfants mort-nés.

**Al. 2 :** S'agissant des enfants mort-nés, cet alinéa prévoit également que le formulaire de demande peut être remis à la direction de l'établissement si l'enfant mort-né est né dans un hôpital, une maison de naissance ou une institution similaire (art. 34, let. a OEC). Mais, dans la plupart des cantons, les naissances d'enfants mort-nés et d'enfants nés vivant sont déjà annoncées habituellement au moyen du document officiel établi par le canton. Ce document vise aussi bien l'annonce d'un enfant né vivant que d'un enfant mort-né et il est complété par la maternité et/ou le lieu de naissance, et signé des parents et du médecin (ou de la sage-femme) accoucheur.

Ce système d'annonce fonctionne bien dans la plupart des cantons. Pour l'avenir, les formules cantonales d'annonce de naissance pourraient être remplacées par une formule officielle fédérale établie par l'OFEC et mise à disposition de tous les offices d'état civil en Suisse. Au vu de ces explications, l'alinéa 2 devrait être supprimé, car il ne paraît pas nécessaire de mettre à disposition une formule supplémentaire qui remplit les mêmes buts que celle qui existe aujourd'hui dans la plupart des cantons.

Dans le futur, il serait certainement plus approprié que l'autorité fédérale établisse un seul formulaire d'annonce de naissances, au moyen duquel il serait envisageable d'annoncer à l'état civil les trois formes de « naissance » possibles, soit celles d'un enfant né vivant, d'un enfant mort-né et d'un enfant né sans vie.

### **Ordonnance sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC)**

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de prévoir dans l'annexe I de l'OEEC un émolument de 30 francs pour la déclaration conjointe ou individuelle concernant le nom, les prénoms et la filiation paternelle d'un enfant mort-né, faite indépendamment de l'annonce de la naissance (chiffre 4.8), et de 30 francs pour la demande d'enregistrement conjointe ou individuelle de la mère ou du père de la venue au monde d'un enfant né sans vie (chiffre 4.9). En effet, dans la situation actuelle, l'annonce d'une naissance auprès d'un office d'état civil d'un enfant vivant et d'un enfant mort-né et leur enregistrement sont gratuits. Par analogie à cette situation, et dans la mesure où les situations envisagées seront très peu nombreuses, il paraîtrait judicieux de supprimer la perception d'un émolument dans les cas visés aux chiffres 4.8 et 4.9 de l'OEEC. On imagine mal, en effet, un officier d'état civil annoncer à des parents ayant déjà donné naissance à un ou plusieurs enfants, que, dans ce cas précis de situation de deuil, un émolument leur soit facturé.

S'agissant des autres questions liées à la révision, le Conseil d'Etat n'a pas de commentaires particuliers à formuler sur les modifications partielles apportées à l'OEC. Il est donc favorable à la révision de l'ordonnance sur l'état civil, moyennant la prise en compte des observations qui ont été faites dans la présente prise de position.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame, Monsieur, en l'expression de ses sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

#### **Copies**

- SPOP
- OAE