

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Claire Attinger Doepper et consorts au nom du groupe socialiste –
Moins de tracas pour les proches confrontés à un deuil (20_POS_16)

Rappel du postulat

Le décès d'un proche représente une bien rude épreuve à traverser. En plus de la tristesse, la famille doit s'occuper de nombreuses démarches administratives. Le décès doit être annoncé aux autorités concernées et de nombreux documents sont à fournir.

Les difficultés rencontrées tournent autour du manque de coordination entre l'Etat Civil, la Justice de Paix, l'Office des Impôts, l'AVS et l'Office des faillites. En effet, ensemble toutes ces instances possèdent les éléments pour procéder à la liquidation de la succession ou à la rédaction d'un certificat d'héritier ou encore à l'attribution d'une rente de veuf ou de veuve. Cependant, c'est aujourd'hui encore à la famille de faire le lien entre l'ensemble de ces services par le biais de lettres à rédiger ou de formulaires à remplir car aucun d'entre eux ne centralise les informations.

Lors d'un décès, il faut premièrement un certificat médical du décès. Ce certificat doit être transmis à l'Etat civil pour obtenir un acte de décès (si le décès a lieu à l'hôpital, celui-ci informe l'Etat civil).

C'est cet acte de décès qui permet d'entreprendre les multiples démarches auprès des différents services, notamment la justice de paix, pour obtenir une attestation d'héritier. Ce n'est qu'une fois cette attestation d'héritier obtenue que l'on peut résilier le bail du défunt par exemple.

L'étape « acte de décès » peut représenter un vrai obstacle : cet acte de décès peut être simple (nom, prénom, date de naissance et origine) ou complet ce qui comprend mariages, divorces, enfants, etc.

Lorsque le défunt n'est pas de nationalité suisse, il y a de nombreux documents à fournir. Ce qui engendre beaucoup de stress pour les familles concernées et qui nécessite de nombreuses démarches auprès d'ambassades, parfois même auprès de l'Etat d'origine. Pourtant, en fonction des difficultés rencontrées par les familles pour fournir ces documents, un acte de décès comportant uniquement les données minimales peut être établi. Il semble que dans le canton de Vaud, cette possibilité n'est proposée aux proches qu'après avoir tout fait pour obtenir l'entier des documents, quitte parfois à mettre les familles sous pression, alors que suivant l'Etat d'origine, ces documents ne sont tout simplement pas disponibles dans les formats exigés.

En outre, il apparaît que les cantons de Fribourg, Valais et Genève, l'Etat civil établissent plus facilement un acte de décès avec les données minimales. Cet acte étant nécessaire à toutes les autres démarches, le fait qu'il soit délivré dans un délai plus court simplifie grandement de nombreuses démarches, notamment l'obtention du certificat d'héritier.

D'autres désagréments sont fréquemment vécues par les familles du défunt lorsqu'elles reçoivent pendant des mois des courriers adressés à leur proche décédé alors même que le contrôle des habitants a enregistré le décès... l'information ne suit donc pas obligatoirement auprès des services sociaux, subside LAMAL, chômage, etc..

S'agissant des services funéraires qui remplissent souvent un rôle d'orientation et d'information, un dépliant complet et explicatif des multiples procédures et démarches améliorerait grandement l'aide nécessaire à apporter aux survivant-e-s. Ce serait également l'occasion de fournir les coordonnées de plusieurs ressources souvent nécessaires pour passer ce cap tels qu'Asnova, Astrame, Deuil'S ou d'autres à recenser.

Dès lors, ce postulat demande que soient examinées les pistes suivantes pour simplifier le travail des proches qui doivent régler ce passage de vie à trépas en

- *coordonnant les interventions des instances cantonales et communales,*
- *simplifiant les formalités lors d'un deuil, voire en centralisant l'inventaire des formulaires et attestations à fournir de la part des proches,*
- *en soutenant les organisations qui offrent un accompagnement aux personnes touchées par un deuil (administratif, soutien, juridiques, etc.).*
- *en améliorant l'information disponible sur le site du canton de Vaud, en complément et en coordination avec les informations des Communes, en éditant un « Guide pratique en cas de décès » qui listerait la marche à suivre, les formalités administratives, la liste des organismes à informer ainsi que les coordonnées d'associations de soutien aux familles/proches touchées par un deuil (Asnova, Astrame, Deuil'S, etc...).*

J'ai ainsi l'honneur de demander au Conseil d'Etat d'examiner la mise en place, à la suite d'un deuil et destiné aux proches concernés, d'un processus coordonné entre les différents services de l'Etat, de faciliter les liens avec les différentes administrations communales ainsi que de publier une information facilitée et accessible à l'intention des familles touchée par le deuil d'un proche.

Rapport du Conseil d'Etat

1. Préambule

La commission parlementaire s'est réunie par le biais du système de visioconférence, le 19 mars 2021.

Elle était composée de Mesdames les députées Claire Attinger Doepper, Nathalie Jaccard ainsi que de Messieurs les députés Jean-Luc Chollet, Philippe Ducommun, Vincent Keller, Nicolas Suter et Monsieur le député François Cardinaux, dans son rôle de président et rapporteur de la commission.

Ont également participé à cette séance Madame Pascale Rumo, secrétaire générale du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), Monsieur Fabrice Ghelfi, directeur général de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Madame Vinciane Frund, cheffe de la division de l'État civil au Service de la population (SPOP) et Madame Alexandra Rohrer, cheffe de l'office de l'état civil vaudois (SPOP).

2. Contexte général

Le postulat fait état des difficultés rencontrées par les familles des défunts qui doivent gérer seules les démarches à entreprendre auprès des différents services de l'État et des communes et du manque de coordination entre les différentes entités cantonales concernées (office de l'état civil, justices de paix, administration cantonale des impôts, organes de l'AVS, offices des poursuites et faillites). Le postulat souligne le fait que l'obtention de l'acte de décès peut représenter un véritable obstacle notamment pour les personnes de nationalité étrangère, de nombreux documents devant être fournis tant à l'office de l'état civil, qu'aux justices de paix.

Il sied de préciser que l'acte de décès établi par l'office de l'état civil, rattaché au SPOP, est l'élément déclencheur d'une grande partie des prestations étatiques. Tandis que les questions relatives aux successions et à leur liquidation relèvent de la compétence des justices de paix, elles-mêmes dépendantes de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Ce sont elles qui établissent le certificat d'héritier, déclencheur d'une autre grande partie de prestations et nécessaire pour mettre fin à la majorité des relations contractuelles du défunt (ex : résiliation de bail, fin du contrat de placement en EMS, etc.).

Exigences de la réglementation fédérale en matière d'état civil

A l'inverse des citoyens suisses ou des personnes étrangères déjà enregistrées avec des données complètes et actuelles dans le registre de l'état civil informatisé (Infostar), lorsqu'un défunt de nationalité étrangère n'est pas enregistré dans le registre Infostar, l'officier de l'état civil est tenu de requérir auprès des familles la totalité des documents utiles à l'enregistrement du défunt. A cet égard, il sied de rappeler que la réglementation en matière d'enregistrement des décès relève prioritairement du droit fédéral, les offices d'état civil étant des autorités cantonales (Vaud) ou communales (Genève) d'exécution.

Le registre fédéral de l'état civil Infostar est un registre public au sens de l'art. 9 du Code civil suisse (CC). Il enregistre l'ensemble des personnes suisses ou étrangères ayant eu un événement d'état civil en Suisse et fait foi des faits qu'il constate. Pour saisir une personne étrangère dans Infostar et enregistrer son décès, l'officier doit se baser sur l'Ordonnance fédérale de l'état civil (OEC) et les instructions de l'Office fédéral de l'état civil (OFEC) contenues dans les directives (Directive OFEC 10-08-10-01 la saisie des personnes étrangères dans le registre de l'état civil) et processus (Processus OFEC 30.3 la saisie d'une personne étrangère et Processus OFEC 31.4 les décès en Suisse).

Concrètement, cela signifie que l'officier de l'état civil doit vérifier si les données de la personne décédée à enregistrer sont exactes, complètes et conformes à l'état actuel (art. 16 al. 1 let. c OEC). En principe, toutes les données nécessaires à l'enregistrement doivent être collectées sur des documents jugés probants (art. 16 al. 2 OEC). Dans le cas particulier des décès qui surviennent sur le territoire suisse, ils doivent être enregistrés, de par la loi, sans exception et dans un délai raisonnable (art. 19 OEC), à condition que les données soient justifiées sans lacunes.

Il s'agit ici de souligner l'importance pour l'office de l'état civil de recueillir les données personnelles aussi complètes que possible, ce qui réduira d'autant les requêtes des autres entités cantonales auprès des familles des défunts.

On doit ici également préciser que s'agissant de l'établissement d'un certificat d'héritier établi par les justices de paix, un tel document ne peut pas être délivré sur la base d'un acte de décès établi avec des données dites minimales ou incomplètes. En effet, dans ces cas, la justice de paix est automatiquement amenée à demander des actes d'état civil et tous autres documents lui permettant de déterminer les héritiers.

A noter encore que les actes de décès sont transmis aux autorités nationales du défunt étranger. Les données minimales ou incomplètes ne suffisent généralement pas à l'Etat d'origine pour enregistrer le décès, notamment en raison d'accords internationaux conclus par la Suisse (par exemple l'Accord entre la Confédération suisse et la République Italienne sur la dispense de légalisation, l'échange des actes de l'état civil et la présentation des certificats requis pour contracter mariage conclu le 16 novembre 1966).

Au vu des directives strictes de l'OFEC, il paraît donc peu probable que les autres cantons aient plus souvent recours à la saisie de données minimales des personnes étrangères.

Dans le contexte de la pandémie, l'OFEC a émis une directive sur le fonctionnement de base des autorités de l'état civil en relation avec le Covid-19, le 27 mars 2020. Cette directive temporaire donnait la possibilité aux cantons de saisir les personnes étrangères avec des données minimales lorsqu'il n'était pas possible d'obtenir immédiatement les documents permettant d'identifier la personne étrangère décédée. L'obtention des documents nécessaires manquants ainsi que la mise à jour ou la rectification des données personnelles qui en découlaient, devaient être reportées à une date ultérieure. L'entier des documents d'état civil n'en restait pas moins ultérieurement exigé. A noter aussi que des rectifications ultérieures induisent des frais supplémentaires pour l'administré (art. 9 al. 2 CC ; art. 15a al. 6 et art. 29 al. 1 OEC).

Le canton du Valais a utilisé l'option offerte par la directive OFEC du 27 mars 2020 sur le fonctionnement de base des autorités de l'état civil en relation avec le Covid-19, durant la période de pandémie. En revanche, la ville de Genève, à l'instar du canton de Vaud, a choisi de ne pas utiliser l'option offerte par cette directive et procédait de façon identique au canton de Vaud.

Cette directive fédérale a depuis lors été abrogée.

3. Mesures prises en réponse au postulat

3.1 Améliorations du dispositif dans le canton de Vaud

Il convient d'indiquer que des communications immédiates entre l'office de l'état civil et certaines entités sont prévues par la loi et sont donc déjà effectives. Il s'agit des communications de décès prévues par l'art. 49ss OEC qui permettent une information électronique issue d'Infostar immédiate aux autorités suivantes : l'AVS, la commune du domicile légal du défunt, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) si la personne est liée à l'asile. Les communes sont quant à elles connectées informatiquement au Système d'identification de tiers (SITI) qui remplace la recherche des personnes sur le Registre cantonal de personnes (RCPers). Les communes sont informées sans délai de tous les décès survenus dans le canton. En outre, en ce qui concerne les citoyens suisses, les justices de paix peuvent obtenir directement auprès de l'état civil, via le système électronique GestStar du SPOP et donc de l'office de l'état civil, un certificat relatif à l'état de famille enregistré, soit un acte complet qui fait état des relations familiales utiles à la succession et qui leur permet d'établir un certificat d'héritier avec des données complètes et actuelles.

Cela étant, le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées dans le postulat et fait état des améliorations mises en place tout au long de l'année 2021 :

- Durant la période de la pandémie liée au Covid 19, l'office de l'état civil a travaillé en étroite collaboration avec l'Etat major cantonal de conduite (EMCC), pour faciliter les démarches administratives des familles et les accompagner dans leur deuil. La cellule de crise ad hoc mise en place durant la période de pandémie n'existe plus, mais la collaboration entre l'office de l'état civil cantonal et l'office des prestations funéraires lausannoises se poursuit encore aujourd'hui. Ainsi, chaque matin l'office communal lausannoise transmet une liste des inhumations du jour dont il manquerait l'attestation de décès prévue à l'art. 9 du Règlement sur les décès, les sépultures et pompes funèbres (RDSPF), et qui n'aurait pas été reçue à temps de la part des entreprises privées de pompes funèbres. Depuis lors, cette collaboration s'est étendue au Crématorium de la commune d'Aigle, qui adresse également une liste, à l'instar de la commune de Lausanne.

- Depuis juillet 2021, l'Etat civil a notablement simplifié le processus d'enregistrement des décès, ce qui lui permet de délivrer l'acte de décès dans un délai de maximum 72h. Ce délai est strictement tenu depuis l'été 2021. Il peut être tenu moyennant l'obtention de tous les documents requis.
- L'Etat civil a également amélioré les instruments de communication entre les différentes entités qui se connectent aux systèmes informatiques existants :
 - les entreprises privées des pompes funèbres, mandatées par la famille du défunt, annoncent le décès à l'état civil via le système d'information du SPOP (GestStar). A cette occasion, une attestation d'annonce de décès est émise par l'officier d'état civil permettant à l'autorité communale compétente d'autoriser la sépulture du défunt (art. 9 al. 1 du règlement sur les décès, les sépultures et les pompes funèbres). L'outil, qui existait déjà, a été perfectionné pour un traitement plus rapide par l'officier de l'état civil ;
 - les communications de décès prévues par le droit cantonal aux art. 40 al. 1 de la loi concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (LMSD) et 14 al. 1 let. b et c du règlement d'application de la loi sur l'état civil (RLEC) devaient être transmises en version papier à l'Administration cantonale des impôts (ACI) jusqu'en février 2021. Désormais, l'ACI, qui gère la base de données SiTi (anciennement RCPers), reçoit les notifications électroniques automatiques directes ;
- Les guides et l'information à l'intention des administrés ont été améliorés :
 - l'accès et la visibilité de la page internet de l'Etat civil consacrée aux décès a été améliorée, depuis juillet 2021. Elle a été complètement révisée afin de fournir les informations les plus claires et exhaustives possibles sur les démarches à entreprendre en cas de décès d'un proche.
 - une liste des documents à fournir en cas de décès d'une personne étrangère non encore connue du registre de l'état civil suisse Infostar, y figure désormais. En effet, la demande des documents en vue d'enregistrer les décès est dépendante d'un grand nombre de paramètres. Ceux-ci sont liés au statut d'état civil personnel du défunt (marié, célibataire, veuf, non marié, partenaire enregistré, divorcé, suisse ou étranger, né en Suisse ou à l'étranger, marié en Suisse ou à l'étranger, divorcé en Suisse ou à l'étranger, mineur ou non etc.). Il y a donc de multiples cas de figure et ce document couvre la majorité des cas de figure.
 - le site du Guide Social Romand (GSR) oriente également les familles endeuillées, et actualise son site annuellement de concert avec l'état civil.
 - des mémentos sont disponibles auprès des hôpitaux et des entreprises privées de pompes funèbres, avec la liste des documents à produire en cas de décès ;
 - la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) subventionne des organismes de soutien aux familles endeuillées (Asnova ou As'trame notamment), dont les références figurent sur le site web de l'Etat civil relatif aux décès.

3.2 Amélioration des processus de coordination entre entités cantonales traitant les décès

Dans sa stratégie numérique, le Conseil d'Etat a adopté, en juin 2018, le principe dit de « Once Only » visant à permettre aux personnes ou aux entreprises, avec leur consentement, de ne pas avoir à donner à un service de l'Etat des informations dont un autre service dispose déjà. Dans l'optique d'atteindre au plus près cet objectif en ce qui concerne le traitement des décès, le Secrétariat général du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) a réuni, à plusieurs reprises, des représentants de l'Etat civil, du Secrétariat général de l'OJV, des justices de paix, de l'ACI, et de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

A cette occasion, l'Etat civil a mis en évidence le besoin de partager certaines pièces requises parfois à double par l'office de l'état civil, puis par les justices de paix concernant les décès de personnes étrangères et l'absence de base légale permettant ce partage.

En effet, en vue de la délivrance d'un certificat d'héritier, il sied de rappeler que les justices de paix sont amenées à demander la collaboration des proches pour recueillir les données personnelles du défunt étranger. Afin d'éviter aux familles proches de produire à double les documents d'état civil requis, la révision de la loi cantonale de 1987 sur l'état civil (LEC) proposée au Grand Conseil prévoit de pallier l'absence de base légale pour permettre, dès son entrée en vigueur, la transmission systématique aux justices de paix des actes d'état civil fournis pour le traitement de l'enregistrement du décès des personnes étrangères. Le partage d'information ainsi créé réduira les démarches qui sont actuellement demandées aux administrés. De plus, dès l'introduction des actes d'état civil électroniques prévue par l'ordonnance fédérale sur l'établissement d'actes authentiques électroniques et la légalisation électronique (OAAE), courant 2022, les justices de paix auront la possibilité de commander ces pièces directement sur le portail sécurisé de l'Administration cantonale vaudoise.

4. CONCLUSION

Depuis l'été 2021, un grand nombre d'améliorations et de simplifications ont été mises en place pour faciliter les formalités administratives des familles endeuillées. Un travail de clarification des démarches à entreprendre a été fait sur le site internet de l'Etat civil et auprès des partenaires concernés. Les processus et les outils de travail des officiers de l'état civil ont été revus afin d'accélérer la délivrance des actes de décès. La transmission automatique de documents et la coordination entre services ont également été renforcées, et la révision de la loi cantonale sur l'état civil soumise au Grand Conseil prévoit la transmission automatique des pièces nécessaires à la saisie d'un défunt étranger dans le registre de l'état civil suisse à l'attention de la justice de paix compétente.

L'instruction permettant d'établir un certificat d'héritier reste toutefois de la seule compétence des justices de paix, qui dépendent de l'Ordre judiciaire vaudois. Les justices de paix ont ainsi toute latitude pour requérir des documents supplémentaires aux administrés, indépendamment des mesures de communications facilitées qui auront été mises en place par les services de l'administration cantonale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 juin 2022.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat