

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de loi sur l'état civil et projet de loi modifiant le code de droit
privé judiciaire vaudois**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 7 octobre 2022, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet Exposé des motifs et projet de loi (EMPL). Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Joséphine Byrne Garelli (remplace Grégory Bovay), Claude Nicole Grin, Jessica Jaccoud, Patricia Spack Isenrich ; Messieurs les Députés Jean-François Cachin (remplace Marc-Olivier Buffat), Aurélien Clerc, Nicola Di Giulio, Kilian Duggan, Denis Dumartheray, Xavier de Haller, Sébastien Pedroli, Jean-Louis Radice, Maurice Treboux et la soussignée, présidente-rapporteuse. Messieurs Grégory Bovay, Marc-Olivier Buffat et David Raedler étaient excusés pour cette séance.

Madame la Conseillère d'État Isabelle Moret, cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP), Mesdames Vinciane Frund, cheffe de la division État civil au Service de la population (SPOP) et Dominga Leuenberger, cheffe adjointe de la division État civil au SPOP étaient également présentes.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La raison de la création de cette loi et des modifications du Code de droit judiciaire privé (CDJP) vaudois s'explique par une série de modifications intervenues ces vingt dernières années au niveau fédéral. Le droit cantonal n'est plus adapté à la législation fédérale, comme l'a remarqué l'Office fédéral de l'état civil (OFEC). En particulier, il faut moderniser l'enregistrement des données par le biais du registre de l'état civil électronique Infostar. Le canton a été invité à régulariser sa situation. Ce projet de loi prend en compte les différentes modifications fédérales comme celles sur le nom de famille ou le mariage.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

À la question de savoir s'il n'est pas prématuré d'abroger les dispositions relatives au partenariat enregistré du fait de l'entrée en vigueur du mariage pour toutes et tous, il est répondu que le canton ne fait que mettre en œuvre les dispositions fédérales. Certains cantons ont introduit une forme de partenariat, notamment Neuchâtel, mais qui n'a pas la même valeur que celui qui existait au niveau suisse. Pour l'instant, ce n'est pas à l'ordre du jour dans le canton de Vaud, ce dernier devant déjà rattraper son retard.

4. DISCUSSION SUR LES PROJETS DE LOI ET VOTES

4.1.1 Projet de loi sur l'état civil du 15 juin 2022

Chapitre I Dispositions particulières

Aucune discussion n'est demandée sur les articles 1 à 6, qui sont adoptés en bloc.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte les art. 1 à 6 tels que présentés par le Conseil d'État.

Chapitre II Dispositions particulières concernant des opérations d'enregistrement et des actes de procédure exécutés par les autorités d'état civil

Aucune discussion n'est demandée sur les articles 7 à 10, qui sont adoptés en bloc.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte les art. 7 à 10 tels que présentés par le Conseil d'État.

Chapitre III Recours et contraventions

Aucune discussion n'est demandée sur les articles 11 et 12, qui sont adoptés en bloc.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte les art. 11 et 12 tels que présentés par le Conseil d'État.

Chapitre IV Protection des données personnelles

Aucune discussion n'est demandée sur l'article 13.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte l'art. 13 tel que présenté par le Conseil d'État.

Chapitre V Émoluments

Discussion sur les articles 14 et 15

Il est indiqué, dans l'EMPL, que les fourchettes des émoluments remontent du règlement à la loi. Cela implique-t-il une modification des émoluments ? Les émoluments sont effectivement remontés dans la loi. Le seuil maximal a été quelque peu baissé, mais le plancher reste identique. Les émoluments actuels n'ont pas du tout été modifiés. Il n'y a jamais eu d'émoluments se montant à CHF 2'000.-. Dans la grande majorité des cas, cela se monte à CHF 550.- au maximum. La question est alors de savoir pourquoi il est prévu des émoluments pouvant se monter à CHF 2'000.-. Cela est prévu pour des objets pouvant se révéler trop complexes et nécessitant beaucoup de travail ; cela laisse une marge de manœuvre pour le DEIEP.

Comment ces fourchettes sont-elles calculées ?

Historiquement, ces émoluments datent d'il y a longtemps et ont vu peu de modifications depuis lors, sauf une légère augmentation jusqu'à CHF 550.- ces dernières années. Cela est calculé par rapport à l'émolument de CHF 75.- par demi-heure pour les frais spéciaux ; cet émolument est prévu d'ailleurs par l'Ordonnance sur l'état civil (OEC).

Si un justiciable n'est pas d'accord avec ces émoluments, comment peut-il s'y opposer, respectivement recourir contre ceux-ci ?

Il n'y a jamais eu de recours jusqu'à maintenant. En effet, les émoluments sont plutôt raisonnables, car le plafond des CHF 2'000.- n'a jamais été atteint. L'autorité de recours sera la Cour de droit administratif et public (CDAP) comme cela est prévu à l'article 11, alinéa 2 de la nouvelle loi sur l'état civil. La voie de recours administratif contre les décisions des officiers de l'état civil est abandonnée au profit de ce seul recours de droit administratif. L'objectif est d'éviter un rallongement des procédures.

Un commissaire ne comprend pas l'articulation à l'art. 15 entre l'alinéa 1, lettres a) et b) où est fixé un émolument et l'alinéa 3 où il est prévu des opérations spéciales. Un rapide calcul avec la fourchette maximale dans le cadre d'une procédure d'adoption serait facturé CHF 2'000.- et représenterait treize heures de travail.

Pour le département, il y a l'ordinaire contenu à l'alinéa 1 avec la table. Néanmoins, certains dossiers sont plus compliqués, notamment lorsqu'il faut procéder à des recherches, dans le cadre d'un dossier d'une personne, née ou décédée à l'étranger, qui peut nécessiter du temps. En plus du travail ordinaire, le département peut percevoir un émolument de CHF 75.- par demi-heure pour les frais spéciaux qui sont prévus à l'alinéa 3. L'inquiétude exprimée par le commissaire est qu'il n'y a pas de plafond à ces frais spéciaux.

Il est intéressant de voir les chiffres abrogés à l'article 3, alinéa 1, lettre b) du règlement modifiant celui du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative du 15 juin 2022 (annexé à l'EMPL, mais qui est de compétence du Conseil d'État) : ce sont les chiffres 5, 6 et 7 d'une part, et les chiffres 8, 9 et 10 d'autre part concernant les émoluments pour les attestations de nationalité. Est-ce que les montants des émoluments seront contenus ailleurs ?

Tout a été remonté dans la loi. Dans les frais spéciaux, il y a les débours qui sont mentionnés, c'est-à-dire les frais de port, de téléphone et de copie de dossiers. Concernant les émoluments pour l'attestation de nationalité, cela existe déjà dans l'Ordonnance fédérale sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC). Tous ces chiffres sont abrogés, car ils figurent déjà dans cette dernière. Lors d'un recours contre les émoluments, la tablette doit être fournie. Il est imaginé que celle-ci devra être publique sur la base de la loi sur l'information (LInfo), notamment pour garantir au justiciable si son recours a une chance de succès ou non et si l'émolument a été fixé correctement.

Un justiciable souhaitant contester un émolument de plus de CHF 2'000.- plus les frais par demi-heure doit saisir la CDAP. Sauf erreur, il faut une avance de frais de l'ordre de CHF 1'500.- à CHF 3'000.- ; un commissaire trouve cela délicat surtout quand il y a une décision avec un émolument. Il s'interroge s'il ne faut pas introduire une voie de réclamation, au sens de l'article 66 de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD), qui permettrait de ressaisir directement le département d'une éventuelle contestation. En effet, cela éviterait des recours à la CDAP. Le justiciable disposerait ainsi d'une procédure plus accessible.

À l'alinéa 4, lorsque les émoluments, les frais spéciaux ou les débours peuvent atteindre un certain montant, il est demandé une avance de frais pour que le citoyen se rende compte du coût pouvant lui être imputé. Jusqu'à maintenant, la pratique a toujours été raisonnable. Il existe la possibilité de l'alinéa 5 où dans des cas d'indigence dûment constatés, l'autorité peut renoncer à une partie de ces émoluments, frais spéciaux ou débours. Cela pourrait être le cas, par exemple, pour des personnes venant de l'étranger en situation d'asile qui n'ont pas de moyens financiers. Si une procédure de réclamation est introduite, cela compliquerait la donne, mais cela peut être compris tant un recours à la CDAP peut être lourd et coûteux. Dans la pratique, il serait plus simple de prévoir une discussion préalable avec l'état civil lorsque les montants sont trop élevés pour des personnes dans des situations d'indigence. Sur la base des explications données aujourd'hui, le Conseil d'État est invité à faire preuve plus de transparence dans la fixation des émoluments en mettant la tablette en ligne et dans la pratique ne pas facturer ces frais spéciaux sans en avoir informé au préalable l'administré. Il faut tout de même rappeler qu'un administré est légitime à contester les montants des émoluments même s'il n'est pas indigent. Pour éviter des procédures inutiles et des allers-retours pénibles pour l'office, il existe une nécessité de transparence dans la fixation de ces émoluments. Il peut être alors évité cette problématique de contestation et de sentiment d'arbitraire. Si une procédure de réclamation est introduite, l'office de l'état civil risque d'être encore plus débordé. ***Le département indique qu'une information relative à l'art. 15 al. 5 de la nouvelle loi sera publiée sur le site Internet de l'État de Vaud prévoyant cette possibilité de prendre contact avec l'état civil si la personne souhaite faire part d'un cas d'indigence dûment constaté ou si elle a des questions concernant les montants de ces émoluments.***

Il est entendu ce souci de ne pas vouloir davantage surcharger l'administration. L'état civil est un service public devant être accessible à tout citoyen. De manière générale, la transparence des coûts facturés aux administrés, indépendamment de toute question d'indigence, doit être garantie, afin qu'ils puissent les contester. En revanche, si un jour un justiciable fait recours contre une facture élevée, la simple production à la CDAP de la liste des émoluments sera insuffisante. En effet, il faudra établir devant dite autorité que les principes d'équivalence et de couverture des coûts sont respectés ; les autorités peuvent avoir parfois de mauvaises surprises en la matière. Quand un administré doit saisir directement le Tribunal cantonal (TC), qui est soumis à des règles strictes et à des frais importants et qui rendent parfois l'accessibilité à la justice compliquée, la voie de la réclamation peut être intéressante. Elle est pratiquée dans des domaines comme la circulation routière ou en droit des étrangers.

Selon le Conseil d'État, si le chef du SPOP était présent à cette séance, il confirmerait que l'introduction récente de la réclamation en matière de droit des étrangers n'est pas probante. Elle est complexe à mettre en œuvre et à appliquer, ce qui provoque un rallongement des délais.

L'idée d'introduire formellement une procédure de réclamation dans la loi est finalement abandonnée.

Par 12 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions, la commission adopte les art. 14 et 15 tels que présentés par le Conseil d'État.

Chapitre VI Dispositions abrogatoires et finales

Aucune discussion n'est demandée sur les articles 16 à 18, qui sont adoptés en bloc.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte les art. 16 à 18 tels que présentés par le Conseil d'État.

4.1.2 Vote final sur le projet de loi sur l'état civil du 15 juin 2022

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte le projet de loi sur l'état civil du 15 juin 2022 tel qu'il ressort de son examen.

4.1.3 Vote d'entrée en matière sur le projet de loi sur l'état civil du 15 juin 2022

À l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

4.2.1 Projet de code modifiant celui du 12 janvier 2010 de droit privé judiciaire vaudois du 15 juin 2022

Article premier

Art. 11 Administration cantonale

La commission a reçu un courrier du SPOP concernant la rédaction technique des lettres 2 et 4 de l'alinéa 1 qui doivent être abrogés. Deux amendements sont proposés par le département en ce sens :

- le chiffre 2 de l'alinéa 1 de cet article n'est pas sans changement, mais il est abrogé ;
- le chiffre 4 de l'alinéa 1 de cet article n'est pas sans changement, mais il est abrogé.

Il est demandé des explications sur l'utilité de l'alinéa 1 et dans quel cas des décisions de l'état civil pourraient faire l'objet d'un recours à l'autorité cantonale de surveillance. Par ailleurs, il est donné lecture d'un passage en page 4 de l'EMPL où cela est dit que cette voie de recours est abandonnée : « *la voie du recours administratif à l'autorité de surveillance contre des décisions des officiers de l'état civil a été abandonnée* ».

Dans la réalité, cela n'arrivera pas parce que l'autorité de surveillance effectue toujours un préavis avant que l'officier de l'état civil ne rende une décision. Par rapport à l'adoption ou au changement de nom ou de prénom, c'est l'autorité de surveillance qui rend les décisions. Il y a donc une nécessité de garder une marge de manœuvre la plus large possible au cas où il y aurait des modifications fédérales obligeant à prévoir ce genre de recours. Dans l'OEC, l'officier rend une décision et l'autorité de recours est l'autorité de surveillance. Dès lors, l'alinéa 1 ne s'applique jamais, mais il se pourrait que pour ce type de décision, l'officier doive rendre une décision sans passer par l'autorité de surveillance ; c'est auprès de cette dernière qu'il pourrait être fait recours. L'utilisation du terme « *abandonner* » au lieu du terme « *supprimer* » n'est pas claire. En ce sens, le commentaire aurait dû mentionner un abandon de pratique dans la situation actuelle.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte les deux amendements proposés par le Conseil d'État.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte l'art. 11 tel qu'amendé.

Art. 21 Autres autorités

Aucune discussion n'est demandée.

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte l'art. 21 tel que présenté par le Conseil d'État.

Art. 29 Abrogé

Il est demandé, en matière de secret d'adoption, quelle est la procédure pour un enfant adopté voulant retrouver ses parents biologiques.

Cela est réglementé par le droit fédéral. Dans le canton de Vaud, si un enfant adopté souhaite retrouver ses origines, il doit écrire à la direction de l'état civil qui possède tout l'historique grâce au registre des familles et à Infostar.

Art. 30 Abrogé

À l'unanimité des membres présents, la commission abroge les art 29 et 30.

Art. 52 État civil

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte l'art. 52 tel que présenté par le Conseil d'État.

Article 2 de la loi modifiante (art. d'exécution)

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte l'art. 2 de la loi modifiante.

4.2.2 Vote final sur le projet de code modifiant celui du 12 janvier 2010 de droit privé judiciaire vaudois du 15 juin 2022

À l'unanimité des membres présents, la commission adopte le projet de code modifiant celui du 12 janvier 2010 de droit privé judiciaire vaudois du 15 juin 2022 tel qu'il ressort de son examen.

4.2.3 Vote d'entrée en matière sur le projet de code modifiant celui du 12 janvier 2010 de droit privé judiciaire vaudois du 15 juin 2022

À l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de code.

Lausanne, le 15 avril 2023.

La présidente-rapporteuse :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel