

14.034

Message
concernant la modification du code civil
(Enregistrement de l'état civil et registre foncier)

du 16 avril 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de modification du code civil (Enregistrement de l'état civil et registre foncier).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 avril 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Les registres du droit privé doivent être modernisés en certains points pour qu'ils continuent de remplir leur importante fonction au service de la sécurité et de l'efficacité des transactions juridiques. Le projet présente des adaptations du code civil dans les domaines de l'état civil et de la tenue du registre foncier.

Les dispositions du code civil ne couvrent plus les exigences actuelles et futures liées à l'exploitation et au développement de la banque de données électronique centralisée de l'état civil (registre informatisé de l'état civil «Infostar»). Il importe d'éliminer les faiblesses structurelles de la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons. La «solution fédérale Infostar», à laquelle les cantons souscrivent à l'unanimité, institue une base légale solide pour l'avenir. En contrepartie de cette centralisation des compétences, les cantons attendent une séparation claire de l'exploitation d'Infostar et de la haute surveillance exercée par la Confédération sur l'état civil, une répartition adéquate des coûts entre la Confédération et les cantons et la garantie d'un support technique et spécialisé de la Confédération pour les services cantonaux de l'état civil. Ils veulent en outre pouvoir participer à la prise de décisions relatives aux développements continus et aux nouveaux aménagements d'Infostar.

Le registre informatisé de l'état civil sera à l'avenir tenu et développé comme un système d'information central de personnes. La collaboration électronique entre les autorités va continuer de prendre de l'ampleur. Le projet propose par exemple la création de bases légales pour la communication entre les autorités de l'état civil et les services des habitants, la Centrale de compensation AVS et les services qui tiennent le registre des Suisses de l'étranger (VERA).

Il s'avère nécessaire aussi de moderniser le registre foncier. Il arrive qu'une personne physique ne puisse être identifiée de manière univoque au registre foncier, par exemple si elle a changé de nom. Un identifiant permanent des personnes présenterait des avantages considérables, en particulier pour la qualité et l'actualité des données personnelles; la tenue des registres s'en trouverait améliorée. Il est donc prévu d'autoriser l'utilisation du numéro AVS pour la tenue du registre foncier et de permettre sa communication à des conditions strictes, de même que son emploi pour la recherche d'immeubles sur tout le pays.

Enfin, le projet prévoit de préciser dans la loi que les cantons peuvent charger un délégataire privé, sans lui conférer de position de monopole, de garantir l'accès aux données du registre foncier selon une procédure en ligne, de garantir l'accès public aux données du grand livre consultables sans justification d'un intérêt, et d'assurer les communications et les transactions par voie électronique, tout cela dans le cadre du système électronique d'informations foncières eGRIS.

Table des matières

Condensé	3396
1 Grandes lignes du projet	3398
1.1 Introduction	3398
1.2 Enregistrement de l'état civil	3398
1.2.1 Contexte	3398
1.2.2 Réglementation proposée	3399
1.2.3 Justification et évaluation de la solution proposée	3400
1.3 Identifiant des personnes dans le registre foncier	3402
1.3.1 Contexte	3402
1.3.2 Réglementation proposée	3403
1.3.3 Justification et évaluation de la solution proposée	3403
1.4 Déléataires privés dans le domaine du registre foncier	3404
1.4.1 Contexte	3404
1.4.2 Réglementation proposée	3404
1.4.3 Justification et évaluation de la solution proposée	3405
1.5 Avis exprimés en consultation	3405
1.5.1 Procédure de consultation	3405
1.5.2 Enregistrement de l'état civil	3406
1.5.3 Registre foncier	3408
2 Commentaires des dispositions	3409
2.1 Enregistrement de l'état civil	3409
2.2 Registre foncier	3418
3 Conséquences	3424
3.1 Conséquences pour la Confédération	3424
3.1.1 Enregistrement de l'état civil	3424
3.1.2 Identifiant des personnes dans le registre foncier	3424
3.1.3 Déléataires privés	3425
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	3425
3.2.1 Enregistrement de l'état civil	3425
3.2.2 Identifiant des personnes dans le registre foncier	3426
3.2.3 Déléataires privés	3426
3.3 Conséquences pour l'économie	3426
3.3.1 Enregistrement de l'état civil	3426
3.3.2 Déléataires privés	3427
4 Lien avec le programme de la législature	3427
5 Aspects juridiques	3428
5.1 Constitutionnalité	3428
5.2 Délégation de compétences normatives	3428
Code civil suisse (Enregistrement de l'état civil et registre foncier) (Projet)	3429

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Introduction

Le projet vise à créer les bases légales permettant de garantir une saisie uniforme des données des personnes physiques dans tous les registres du droit privé. Il n'existe aujourd'hui ni consignes ni pratique communes pour le registre foncier, le registre du commerce, le registre de l'état civil et le registre des poursuites. Il en résulte des tâches d'administration et de coordination inutiles. Alors que les entreprises sont saisies sur la base de critères identiques, il n'existe aucune unité dans le cas des personnes physiques. A moyen terme, il convient de parvenir à une harmonisation en établissant des critères uniformes pour la saisie des données des personnes physiques dans les registres. Ces efforts de modernisation faciliteront la collaboration avec d'autres registres qui utilisent des données personnelles et qui ne relèvent pas du droit privé, comme ceux des services des habitants ou de l'AVS. Il en résultera une modernisation des processus administratifs, une synchronisation régulière du contenu des données et une augmentation de la qualité des données. L'administration, mais aussi les citoyens, profiteront de la simplification des processus; la qualité des services et des données s'en trouvera simultanément augmentée. Il conviendra en tous les cas de prêter une attention toute particulière à la sécurité et à la protection des données, dans l'intérêt des citoyens.

1.2 Enregistrement de l'état civil

1.2.1 Contexte

L'art. 45a, al. 1 et 2, du code civil (CC)¹ indique: «La Confédération exploite une banque de données centrale pour les cantons. Le financement est assuré par les cantons. Les dépenses sont réparties en fonction du nombre d'habitants».

Ces dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2004, ont permis de mettre en place une banque de données électronique centralisée dans le domaine de l'état civil (registre informatisé de l'état civil Infostar). Les cantons sont restés responsables de l'enregistrement de l'état civil. Seuls l'exploitation et le développement de la banque de données, qui sert d'instrument de travail aux autorités cantonales d'exécution, ont été confiés à la Confédération. Cependant, la responsabilité financière d'Infostar incombe aujourd'hui encore aux cantons. Actuellement, les frais d'exploitation à la charge des cantons se montent à environ 1,35 million de francs par année (1,25 million pour les tâches classiques de l'état civil et 0,1 million pour les dépenses liées à l'introduction du nouveau numéro d'assurance sociale dans Infostar). Les frais occasionnés par les *développements en cours* d'Infostar dépendent du volume des projets (améliorations apportées aux fonctionnalités ou adaptations résultant de modifications législatives, par exemple le partenariat enregistré ou le nouveau droit du nom) et se montent en moyenne de 1 à 1,5 million de francs par année. Les frais

¹ RS 210

qui résulteraient de *nouveaux aménagements* du système (qui seraient par ex. financés à partir des provisions) n'ont pas encore été chiffrés.

Quelques années après l'entrée en vigueur de l'art. 45a CC, on a constaté que cette solution n'était pas viable.

D'une part, en vertu de l'art. 45, al. 3, 1^{re} phrase, et de l'art. 48 CC, la Confédération exerce la haute surveillance sur les autorités de l'état civil cantonales et communales. D'autre part, selon l'art. 45a CC, la Confédération exploite la banque de données «pour les cantons», quasiment à titre de mandataire indépendant, alors que ceux-ci en assurent le financement. Il faut mettre fin à cette répartition des rôles empli de contradictions.

La formulation actuelle de l'art. 45a, al. 1, CC, selon lequel une «banque de données centrale» est exploitée dans le domaine de l'état civil ne correspond pas à la situation présente et encore moins aux développements futurs. Il manque par exemple une base légale à l'art. 43a, al. 4, CC, qui permettrait aux autorités de l'état civil et aux services des habitants de collaborer en se servant des technologies modernes. Le projet vise à pallier cette lacune.

1.2.2 Réglementation proposée

Vu les contradictions et les faiblesses structurelles mentionnées ci-dessus, des discussions ont débuté en janvier 2008 entre la Confédération et les cantons. Il s'est rapidement avéré qu'une séparation entre la haute surveillance exercée par la Confédération et l'exploitation et le développement de la banque de données (associée à des modes de décomptes plus simples) ne pourrait être obtenue que si l'exploitation et le développement de la banque de données étaient repris intégralement soit par les cantons («solution cantonale Infostar») soit par la Confédération («solution fédérale Infostar»).

Pour simplifier et moderniser les structures organisationnelles, les cantons se sont prononcés le 13 novembre 2009, par 17 voix contre 8 et une abstention, en faveur de la «solution fédérale Infostar», à cinq conditions:

1. les cantons devront conserver des droits de participation à l'élaboration des décisions sur les développements continus et les nouveaux aménagements d'Infostar;
2. les coûts ne devront pas augmenter;
3. la Confédération devra assurer le support informatique pour les cantons;
4. il faudra scinder la haute surveillance et Infostar;
5. il devra régner une parfaite transparence sur les coûts.

Le 14 novembre 2013, après l'évaluation de la consultation relative à l'avant-projet et au rapport explicatif de septembre 2012 et une série de discussions avec les cantons, ces derniers ont accepté la «solution fédérale Infostar» à l'unanimité à la condition que les émoluments liés à l'utilisation du système ne s'élèvent pas à plus de 500 francs par an et par utilisateur et que le message décrive dans le détail les droits de participation des cantons à l'élaboration des décisions. La Confédération a rejeté l'idée d'une nouvelle consultation avancée par les représentants de certains cantons.

L'art. 45a, al. 1, P-CC précise que la Confédération exploite et développe un système d'information central pour la tenue du registre de l'état civil au sens de l'art. 39, al. 1, P-CC. Cette définition permet une collaboration systémique entre les autorités, par exemple entre les autorités de l'état civil et les services des habitants, avec des processus de communication électroniques et automatiques modernes (art. 43a, al. 4, ch. 5, P-CC).

1.2.3 Justification et évaluation de la solution proposée

La modification du code civil créera les bases légales de la séparation organisationnelle de la haute surveillance et d'Infostar et de la simplification des principes de financement.

(1) *La séparation de l'exploitation et du développement d'Infostar, d'une part, et de la haute surveillance de l'état civil exercée par la Confédération d'autre part*, est déjà réalité depuis le 1^{er} janvier 2012. A cette date, les tâches et le personnel chargé de l'exploitation et du développement d'Infostar ont été transférés de l'Office fédéral de l'état civil (OFEC) dans une nouvelle unité indépendante Infostar (UIS). Les deux unités sont subordonnées à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Cette mesure organisationnelle a pu être réalisée sans modifications de la loi ni de l'ordonnance.

(2) La séparation organisationnelle entre l'OFEC et l'UIS permet d'*assurer le support pour les cantons*; cette organisation a fait ses preuves depuis l'entrée en fonction de l'UIS le 1^{er} janvier 2012. La garantie du soutien technique de la Confédération aux cantons est inscrite à l'art. 45a, al. 4, 2^e phrase, et 5, ch. 4, P-CC.

(3) *La répartition adéquate des coûts entre la Confédération et les cantons et (4) la transparence sur les coûts* font l'objet de nouvelles bases légales aux art. 45a, al. 2, 3 et 5, ch. 2, P-CC.

(5) *Les droits de participation des cantons à l'élaboration des décisions* sont garantis à l'art. 45a, al. 4, 1^{re} phrase, et 5, ch. 1, P-CC.

La nouvelle dénomination du registre de l'état civil (système d'information central de personnes) à l'art. 45a, al. 1, et la création des bases légales permettant la modernisation des processus de communication électroniques avec les services des habitants, la Centrale de compensation (CdC) et les services qui tiennent le registre des Suisses de l'étranger (VERA) ouvre une nouvelle étape de la collaboration électronique entre les autorités.

Modification des structures dans le domaine de l'état civil

La mise en service de la banque de données Infostar en 2004 a mis fin à la laborieuse communication sur papier entre les autorités de l'état civil. Elle a également permis d'importantes restructurations dans les cantons: la professionnalisation de l'état civil s'est accompagnée d'une fusion des arrondissements, si bien que le nombre d'offices de l'état civil est passé de près de 2000 à quelque 160, avec pour corollaire des économies considérables dans les cantons et les communes au cours des quinze dernières années.

Infostar est le moteur de l'harmonisation des registres et de sa réalisation. Aujourd'hui registre des personnes ayant une portée dépassant largement l'état civil, il a rendu possibles dès 2010 les communications électroniques avec les services des habitants grâce à des interfaces entre les systèmes, une tendance qui va aller en s'accroissant.

Idee d'un «Infostar 2020»

Le repositionnement, la connexion et la mise en réseau des registres au niveau de la Confédération, des cantons et des communes permettront de réaliser des économies supplémentaires à l'avenir. Il n'est pas encore possible de les chiffrer puisqu'elles concerneront principalement des services décentralisés des cantons et des communes (par ex. services des habitants, services des passeports). Il s'impose de mettre sur pied une structure centralisée qui permettra à la Confédération, mais surtout aux cantons et aux communes de réaliser des synergies au niveau des connaissances et des ressources. D'après l'idée «Infostar 2020», le système d'information pourra être conçu sous forme modulaire, avec un module par organisation ou par spécialisation (par ex. état civil, contrôle des habitants, assurances sociales, passeports). Chaque module pourra être adapté aux nouvelles exigences spécifiques, indépendamment du noyau Infostar. La structure modulaire permettra des économies sur les coûts de réalisation et d'expansion, les modules pouvant être développés l'un après l'autre. Elle permettra de réaliser d'autres gains d'efficacité: exploité depuis bientôt dix ans, le système a migré de l'ancien langage de programmation COOL:Gen vers Java selon une procédure automatisée. Mais le noyau d'Infostar contient toujours d'anciens éléments de code qu'il serait difficile d'adapter aux nouvelles exigences (par ex. la modification du CC concernant le droit du nom et le droit de cité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013), d'où un risque élevé d'effets collatéraux. La maintenance du système deviendrait plus complexe et plus coûteuse. En outre, avec le temps, il serait toujours plus difficile de trouver du personnel ayant les connaissances appropriées.

Développements

En raison de ces développements, les registres de la Confédération, des cantons et des communes où sont gérées des données personnelles se rapprocheront de plus en plus, certaines parties pourront être fusionnées ou tout du moins regroupées par modules. Infostar deviendra, de par sa position en tant que registre *leader* dans l'harmonisation des registres et de son exactitude présumée à l'art. 9 CC, la référence pour les données des personnes physiques. Les cantons et les communes en tireront un bénéfice direct, puisqu'ils pourront réaliser de nouvelles économies.

Dans tous ces développements, priorité sera donnée à la protection des données et de la personnalité des citoyens et à la qualité et la sécurité des données dans chaque registre et dans chaque banque de donnés. Il faudra examiner en temps voulu s'il faut adapter les dispositions des art. 39 ss CC ou s'il est préférable d'élaborer une loi spéciale pour régler les spécificités de chaque module. Il s'agira en particulier de trouver un moyen de régler les questions interdisciplinaires qui sortent du seul cadre de l'enregistrement de l'état civil (au sens du CC). Une loi spéciale permettrait à la collaboration de gagner en efficacité et en qualité. Elle garantirait en outre une protection et une sécurité des données maximales dans tous les registres où sont gérées les données de personnes physiques.

Il est clair que les coûts d'Infostar vont augmenter en raison des nouveaux mécanismes de collaboration entre les autorités et entre les registres et que tous les gains d'efficacité ne profiteront pas directement au domaine de l'état civil. Tous les autres registres qui perçoivent directement des données d'Infostar bénéficieront de l'exactitude de ses données (présumée à l'art. 9 CC). Le grand potentiel réside dans le mécanisme de collaboration entre les registres et Infostar et éventuellement dans le regroupement partiel ou modulaire de registres avec Infostar. Aux autorités mentionnées à l'art. 43a, al. 4, ch. 1 à 4, CC, c'est-à-dire celles qui établissent des documents d'identité suisses, qui gèrent le système de recherche RIPOL et le casier judiciaire informatisé VOSTRA, qui se chargent des recherches de personnes disparues, s'ajouteront les services des habitants, la CdC et les services qui tiennent le registre VERA (nouveaux ch. 5 à 7). D'autres services se sont montrés intéressés par Infostar, dont certains qui gèrent des registres dans le domaine de la santé pour le compte de la Confédération.

On sait encore peu de choses sur l'avenir des registres en Suisse. C'est pourquoi on emploie à l'art. 45a, al. 1, P-CC la notion de «système d'information central de personnes», relativement vaste et qui permet l'approfondissement de la collaboration entre les autorités et les registres. Les futurs mécanismes changeront durablement la donne dans le domaine des registres suisses, tout en augmentant la sécurité et la qualité des données.

1.3 Identifiant des personnes dans le registre foncier

1.3.1 Contexte

Il existe des cas où une personne physique ne peut être identifiée de manière univoque dans le registre foncier:

- absence de concordance parce que la façon d'écrire est différente (par ex. «Alex» ou «Alexandre», «Bolomey» ou «Bolomey-Magnenat») ou parce que les données servant à identifier une personne se modifient au cours de la vie, par exemple en cas de changement de nom, ou
- concordance erronée, parce que plusieurs personnes peuvent partager les mêmes données personnelles, par exemple Jean Rochat, né le 5 janvier 1959, ayant comme commune d'origine Lausanne.

Dans ces cas, un identifiant des personnes permanent possède des avantages considérables. Il améliore la tenue du registre, notamment du point de vue de la qualité et de l'actualité des données personnelles, et il facilite l'échange des données entre autorités.

Le 23 septembre 2011, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance entièrement révisée sur le registre foncier (ORF)², en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, qui contient en annexe un projet de révision partielle de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce^{3 4}. Outre de nombreux compléments et modifications, ces textes révisés contiennent de nouvelles dispositions relatives à l'identification des personnes inscrites dans les registres concernés. Ces nouveautés ont pour but final

² RS 211.432.1

³ RS 221.411

⁴ RO 2011 4659

l'utilisation du numéro AVS dans tous les registres du droit privé. Pour les entreprises, la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE)⁵ prévoit déjà un numéro d'identification unique des entreprises (IDE).

1.3.2 Réglementation proposée

Les règles proposées dans le projet ci-joint doivent permettre l'utilisation, dans la tenue du registre foncier, d'un identifiant des personnes, à savoir du numéro AVS au sens de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁶. Pour l'essentiel, il s'agit de rendre possibles l'utilisation et la diffusion du numéro AVS (art. 949b P-CC) et son emploi dans la recherche d'immeubles sur tout le territoire suisse (art. 949c P-CC).

1.3.3 Justification et évaluation de la solution proposée

Conformément à la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres (LHR)⁷, on utilise déjà le numéro AVS pour tenir le registre de l'état civil (art. 8, let. b, de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil; OEC)⁸. Il faut créer une base légale pour rendre cela possible également dans le domaine du registre foncier. La condition en est cependant que les personnes physiques soient identifiées sur la base de critères déterminés. Conformément à l'art. 90, al. 1, let. a, ORF, les données suivantes sont saisies dans le grand livre sur la base des pièces justificatives accompagnant la réquisition (art. 51, al. 1, let. a, ORF): le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, le lieu d'origine ou la nationalité. Grâce au soutien de la CdC, il sera possible d'attribuer les numéros AVS aux personnes physiques enregistrées et d'utiliser ces numéros de manière systématique.

En ce qui concerne l'identifiant des personnes dans le registre foncier, il faut tenir compte de l'art. 50e, al. 1, LAVS pour assurer la cohérence de l'ordre juridique: «Le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis». Cela étant et puisqu'une communication des données n'est admissible qu'à des conditions restreintes et à des services définis, le numéro AVS ne pourra pas être rendu public ni apparaître sur les extraits du registre. Dans les contacts avec les services qui ne sont pas autorisés à utiliser systématiquement le numéro AVS, il faudra transformer ce dernier en un identifiant sectoriel qui ne permet pas de reconstituer le numéro de départ.

Le numéro AVS en tant qu'identifiant des personnes physiques se fonde sur une infrastructure solide sur les plans juridique, technique et organisationnel. Il se justifie donc de l'utiliser également dans le domaine du registre foncier.

5 RS 431.03

6 RS 831.10

7 RS 431.02

8 RS 211.112.2

1.4 Déléataires privés dans le domaine du registre foncier

1.4.1 Contexte

Les inscriptions au registre foncier servent à donner l'état des droits réels existant sur les immeubles. Pour que le registre foncier puisse assumer sa fonction de publicité, il doit, dans certaines limites, être ouvert au public. Le CC règle la publicité du registre foncier, plus précisément par le biais d'un droit de renseignement et de consultation prévu à l'art. 970, al. 1 à 3, CC et aux art. 26 ss ORF. D'une part, toute personne a le droit d'obtenir des informations, sans avoir à justifier d'un intérêt, sur la désignation de l'immeuble et son descriptif, le nom et l'identité du propriétaire, de même que le type de propriété et la date d'acquisition (art. 970, al. 2, CC). D'autre part, celui qui rend vraisemblable un intérêt dispose d'un droit de consultation étendu (art. 970, al. 1, CC).

SIX Group SA réalise des parties du projet eGRIS (système électronique d'informations foncières) en collaboration avec les cantons en se fondant sur une convention de septembre 2009 conclue avec la Confédération suisse, représentée par l'Office fédéral de la justice. Il s'agit des prestations suivantes: (a) portail d'informations, (b) prélèvement des données, c'est-à-dire accès aux données en ligne, et (c) communications et transactions électroniques. Par ailleurs, SIX Group SA est connue pour exploiter l'infrastructure de la place financière suisse. Le projet eGRIS progresse de manière remarquable; il est, dans l'intervalle, conduit par SIX Terravis SA, une filiale de SIX Group SA.

Le projet eGRIS est important: suite à la modification du CC du 11 décembre 2009 (cédula hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, il est utile de pouvoir donner un accès électronique aux données du registre foncier sur tout le pays et de pouvoir assurer un traitement efficace des actes juridiques concernant le registre foncier, les notaires et les instituts de crédit.

1.4.2 Réglementation proposée

Il est proposé de permettre aux cantons de charger des déléataires privés, sans pour autant leur accorder une position de monopole, de réaliser des prestations de service concernant l'accès selon une procédure en ligne, la consultation des données du grand livre consultables sans avoir à rendre vraisemblable un intérêt et les communications et transactions électroniques avec le registre foncier (art. 949d P-CC).

La future réglementation n'entraînera pas de modification de l'architecture du projet eGRIS. Il est seulement prévu d'ajouter une base légale explicite dans le CC afin de dissiper les doutes sur la possibilité d'associer des organismes privés à la tenue du registre foncier informatisé.

1.4.3 Justification et évaluation de la solution proposée

Alors que le Conseil fédéral, l'administration et SIX Group SA avaient déjà une représentation concrète des prestations d'eGRIS, les cantons ont de leur côté mandaté un expert indépendant en 2010 afin qu'il apporte des clarifications sur les diverses solutions possibles. L'expertise repose sur l'idée que l'art. 953 CC considère la tenue du registre foncier comme une tâche régalienne impérative et que, partant, une délégation de cette tâche à une société d'exploitation privée est exclue. Selon l'expertise, la notion de «tenue du registre foncier» doit être comprise au sens large, c'est-à-dire qu'elle couvre aussi l'activité prévue de la société d'exploitation SIX Terravis SA. Or seule une société d'exploitation de droit public, dans laquelle les cantons auraient une influence prépondérante, pouvait entrer en considération selon l'expertise.

Le Conseil fédéral n'est pas de cet avis. L'art. 953 CC concerne l'organisation des bureaux du registre foncier, la formation des arrondissements, la nomination et le traitement des fonctionnaires et la surveillance par les cantons; il n'est pas pertinent dans ce contexte. Il faut se référer à l'art. 949a, al. 2, CC qui concerne la tenue du registre foncier au moyen de l'informatique. Cette disposition n'exclut pas une collaboration entre les cantons et SIX Terravis SA pour réaliser les projets d'eGRIS, à savoir le portail public de consultation des données du grand livre, l'accès en ligne et les communications et transactions électroniques.

Il appartient au législateur, en complétant le CC, de mettre fin aux idées reçues selon lesquelles seule une société de droit public avec une influence prépondérante des cantons entre en ligne de compte. En créant une base légale permettant à des délégataires privés de proposer leurs services, on pourra lever tous les doutes qui persistaient dans les milieux cantonaux quant à la collaboration avec SIX Terravis SA.

1.5 Avis exprimés en consultation

1.5.1 Procédure de consultation

La consultation sur l'avant-projet de révision du CC de septembre 2012 (modifications de l'enregistrement de l'état civil et du registre foncier) s'est tenue du 21 septembre au 21 décembre 2012. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne et de l'économie et d'autres organisations intéressées ont été invités à y prendre part. Les 26 cantons, quatre partis politiques, 18 associations faitières et organisations et six organismes qui n'avaient pas été officiellement invités à le faire se sont exprimés⁹.

⁹ La synthèse des résultats de la consultation est disponible à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2012 > DFJP.

1.5.2 Enregistrement de l'état civil

Quelques participants à la consultation ont soutenu l'avant-projet sans réserve, soulignant qu'il favorisait un enregistrement uniforme des personnes physiques et supprimait les faiblesses structurelles liées aux compétences croisées de la Confédération et des cantons en rapport avec Infostar. La majorité des participants se sont exprimés en faveur d'un accès en ligne pour les services des habitants et pour la CdC; il accélérera la procédure et permettra des économies, tout en améliorant la qualité et la fiabilité des données. La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons a été qualifiée d'appropriée, du fait qu'Infostar libère les cantons d'une partie de leurs charges administratives et réduit leurs frais de personnel et de port. Il importe de souligner à cet égard que l'avant-projet prévoyait encore une participation des cantons de trois millions de francs par an, contre seulement 0,6 million dans le projet. Selon les avis exprimés, tant les autorités que les citoyens profiteront de l'accès en ligne à Infostar accordé aux services des habitants; couplé à la suppression de l'acte d'origine, il permettra de faire avancer à grands pas la collaboration électronique entre les autorités et la cyberadministration.

Certains participants à la consultation ont insisté sur la qualité de l'exploitation et de la maintenance de la banque de données par la Confédération, qui devra selon eux être égale voire supérieure à la qualité actuelle. Quelques participants ont mis la Confédération en garde sur le fait que la centralisation proposée ne devra pas aboutir à l'imputation de coûts plus élevés aux cantons, aux arrondissements de l'état civil ou aux communes. Ils ont noté en particulier que la suppression de l'acte d'origine entraînerait une baisse de revenus pour les offices de l'état civil et conclu que les services qui allaient profiter d'Infostar financièrement parlant devraient participer aux coûts pour compenser cette baisse de revenus.

Un nombre élevé de participants, dont les cantons, ont rejeté l'avant-projet, arguant principalement que les conditions requises pour la mise en œuvre d'une «solution fédérale Infostar» n'étaient pas réunies. En conséquence, après que le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation le 15 mai 2013, la Confédération a mené des entretiens avec les cantons et leur a soumis de nouvelles propositions. Le 14 novembre 2013, les cantons ont déclaré à l'unanimité que les conditions qu'ils avaient fixées dans leur décision du 13 novembre 2009 étaient remplies. Ils ont également souscrit aux émoluments de 500 francs par an et par utilisateur d'Infostar, même si ce montant ne sera pas inscrit dans la loi, mais dans une ordonnance.

Demandes non retenues à l'issue de la consultation

a. Accès en ligne

aa. Tribunaux

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a proposé dans le cadre de la procédure de consultation que les tribunaux en général et le TAF en particulier pour ce qui est des litiges concernant la nationalité, puissent disposer d'un accès en ligne analogue à ceux inscrits à l'art. 43a, al. 4, ch. 1 à 4, CC et 5 à 7 P-CC. Selon le TAF, un tel accès répondrait mieux aux besoins des tribunaux que le régime actuel de divulgation des données au cas par cas prévu à l'art. 43a, al. 3, CC, en relation avec l'art. 58 OEC.

Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis. Dans les chiffres actuels (1 à 4), comme dans les nouveaux chiffres proposés (5 à 7), l'accès en ligne est octroyé à des autorités qui tiennent un registre. Du point de vue technique, l'accès se fait du registre de l'autorité concernée (par ex. banque de données ISA pour les offices qui établissent des passeports dans le cas du ch. 1) à Infostar. Les tribunaux ne disposent pas de banques de données personnelles comme celles visées à l'art. 43a, al. 4, mais se prononcent sur les recours relatifs aux contenus litigieux des registres. Les mécanismes prévus aux ch. 1 à 4 de la loi en vigueur et 5 à 7 du projet s'appliquent aux procédures de masse et de routine (en profitant du savoir-faire de chaque administrateur de registre, qui doit être maintenu continuellement à jour), mais pas aux évaluations menées dans des cas isolés, comme on le fait dans les procédures judiciaires. Il faut plutôt se référer à la procédure indiquée à l'art. 43a, al. 3, CC en relation avec l'art. 58 OEC, pour les cas particuliers qui ne relèvent pas des autorités du registre. Par ailleurs, pour chaque accès accordé à une autorité, il faut garantir l'assistance technique correspondante et assurer et contrôler périodiquement la gestion des utilisateurs. Les coûts seraient disproportionnés par rapport au bénéfice qu'en retireraient les tribunaux ou d'autres autorités en dehors de celles indiquées aux ch. 1 à 4 de la loi en vigueur et 5 à 7 du projet, qui ne sont pas spécialisées dans le traitement des données de l'état civil dans des banques de données. L'art. 58 OEC permet aux officiers de l'état civil de mieux répondre aux questions concrètes des tribunaux et des autorités administratives au cas par cas, car les informations qu'ils donnent peuvent être adaptées à la situation concrète, ce qui n'est pas possible avec les accès informatisés et standardisés entre banques de données prévus à l'art. 43a, al. 4, CC.

ab. Autorités de protection de l'adulte et de l'enfant

Le canton de Genève a suggéré lors de la consultation de donner un accès à Infostar aux autorités de protection de l'adulte et de l'enfant, analogue à celui des services des habitants. L'ajout d'un nouveau chiffre en leur faveur leur permettrait de vérifier directement dans Infostar l'existence d'un mandat pour cause d'inaptitude.

Les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant ne disposent, pas plus que les tribunaux, de banques de données analogues à celles des ch. 1 à 4 de la loi en vigueur et 5 à 7 du projet; là non plus, il ne s'agit pas de procédures standardisées entre les banques de données ni de collaboration entre les administrateurs de registres, mais plutôt de l'obtention de renseignements détaillés sur un contenu spécifique du registre. Les frais de formation, d'administration et de surveillance des utilisateurs seraient disproportionnés. Le Conseil fédéral considère dès lors que l'octroi d'un accès en ligne ne serait pas la bonne solution. La procédure au sens de l'art. 58 OEC est pleinement suffisante.

b. Rôle des officiers de l'état civil

L'Université de Genève (UNIGE) a constaté dans son avis que, ces derniers temps, de plus en plus de tâches qui ne relèvent pas du domaine de l'état civil sont confiées aux officiers de l'état civil (par ex. la déclaration de l'autorité parentale conjointe dans le cadre de la reconnaissance, la lutte contre les mariages de complaisance ou les mesures contre les mariages forcés). Il conviendrait selon UNIGE de redéfinir totalement la collaboration avec d'autres autorités.

Le Conseil fédéral reconnaît que, dans différents contextes, les officiers de l'état civil sont tenus, à l'interface entre diverses réalités, de contribuer à l'homogénéité du droit en collaborant avec d'autres autorités. Il ne s'agit pas d'une nouvelle obliga-

tion, car l'état civil occupe depuis longtemps une fonction de plaque tournante, par exemple avec les hôpitaux pour les naissances, avec les entreprises de pompes funèbres pour les décès ou avec les représentations de la Suisse à l'étranger ou les représentations étrangères en Suisse pour les cas ayant des implications transfrontalières. Du point de vue du Conseil fédéral, l'ajout d'autres services pour des tâches précises et ponctuelles est gérable pour les officiers de l'état civil et ne requiert pas de refonte du droit.

c. Responsabilité et mesures disciplinaires

Certains participants à la consultation estiment que les art. 46 et 47 CC («responsabilité» et «mesures disciplinaires») deviendront obsolètes en raison de la reprise intégrale d'Infostar par la Confédération et doivent donc être abrogés.

Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis. Même après la réalisation de la «solution fédérale Infostar», les cantons assumeront la compétence et l'entière responsabilité de l'exécution de l'état civil, du contenu des enregistrements dans Infostar et de celui du registre selon l'art. 9 CC. La reprise de la responsabilité d'Infostar par la Confédération n'y change rien. Par conséquent, les deux articles doivent rester tels quels. Pour ce qui concerne les tâches qui relèveront de la responsabilité exclusive de la Confédération, l'art. 46, al. 3, CC, qui indique que la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité¹⁰ s'applique aux personnes engagées par la Confédération, est suffisant. Il était suffisant jusqu'à présent, dans la situation de coresponsabilité de la Confédération pour Infostar en vertu de l'art. 45a, al. 1, CC. Avec le passage d'Infostar sous l'entière responsabilité de la Confédération, l'accent se déplacera sans qu'aucun changement ait lieu dans le cadre légal de l'art. 46, al. 3, CC.

1.5.3 Registre foncier

Une grande majorité des participants à la consultation ont adhéré aux dispositions proposées, tout en soumettant des propositions et des suggestions. Certains ont néanmoins indiqué qu'on ne saurait privatiser la tenue du registre foncier, tâche centrale de l'Etat comportant de nombreux aspects secondaires, dont la communication de renseignements et l'octroi d'accès aux informations contenues dans le registre. La société exploitante doit selon eux être de droit public et relever de manière prépondérante de la sphère d'influence des cantons.

Le projet tient compte d'une partie des critiques exprimées en consultation. Le ch. 1.4.3 (Justification et évaluation de la solution proposée) et le commentaire des dispositions rendent compte de la manière dont ces remarques ont été prises en considération.

¹⁰ RS 170.32

2 Commentaires des dispositions

2.1 Enregistrement de l'état civil

Art. 39 Registres, Généralités

Al. 1

La disposition en vigueur, selon laquelle l'état civil est constaté par des registres électroniques, est imprécise. Au moment de son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004, cette disposition, qui évoque plusieurs registres, se basait encore sur l'idée d'une reproduction sous forme électronique des registres de l'état civil tenus sous forme papier (registre des naissances, des reconnaissances, des mariages et des décès en tant que registres des événements, registre des familles en tant que registre collecteur). L'enregistrement de l'état civil se fait maintenant dans un seul registre de l'état civil tenu électroniquement (Infostar), qui remplace aussi bien les registres des événements que le registre des familles. Par conséquent, l'art. 39, al. 1, évoque un registre informatisé et, entre parenthèses, le «registre de l'état civil» au singulier. Le terme «Infostar», qui ne désigne que l'application informatique utilisée actuellement, n'apparaît pas dans le projet de loi. Cette désignation pourrait changer suite à des évolutions techniques.

Al. 2

Les redondances linguistiques aux ch. 1 et 2, d'après lesquels l'état civil concerne «une personne», sont supprimées.

Ch. 1

On ajoute le partenariat enregistré comme équivalent au mariage.

Ch. 2

En allemand, le terme «Mündigkeit» est remplacé par celui de «Volljährigkeit». On ajoute le partenariat enregistré comme équivalent au mariage.

Art. 43a Protection et divulgation des données

Al. 4, ch. 5: registre des habitants

Sans changer les dispositions de l'art. 43a, al. 4, CC (en particulier en ce qui concerne les restrictions d'usage des données inscrites dans la phrase introductive), on insère un nouveau ch. 5, qui indique que les cantons et les communes ont accès au registre de l'état civil au sens de l'art. 39, al. 1 (l'actuel Infostar), pour les tâches relatives à la tenue du registre des habitants, pour autant qu'elles soient nécessaires à la vérification de l'identité d'une personne.

Cette thématique fait l'objet du projet prioritaire A1.12 «Annonce d'arrivée dans une commune / de départ d'une commune, de changement d'adresse» de la «Stratégie suisse de cyberadministration». La direction de ce projet incombe à l'Association suisse des services des habitants (ASSH). Les services des habitants considèrent en particulier la réception physique, la vérification et le dépôt de l'acte d'origine comme des obstacles à la mise en œuvre du processus d'annonce automatique et électronique entre les autorités de l'état civil et les services des habitants ainsi

qu'entre les services des habitants eux-mêmes. La Confédération soutient ces efforts de modernisation.

L'octroi d'un accès en ligne déchargera les offices de l'état civil des demandes des services des habitants; le traitement du départ et de l'arrivée, non seulement en Suisse mais aussi pour les quelque 700 000 Suisses de l'étranger, sera facilité par une communication plus simple entre les offices de l'état civil et les services des habitants (de la même manière, un nouveau ch. 7 est prévu pour simplifier les relations entre les offices de l'état civil et les représentations de la Suisse à l'étranger).

Contrairement à l'époque des registres papier, il est aujourd'hui possible de solliciter l'établissement de plusieurs actes d'origine dans Infostar, ce qui favorise les abus (annonce d'un domicile fictif). L'accès en ligne prévu à l'art. 43a, al. 4, ch. 5, favorisera la suppression de l'acte d'origine des législations cantonales. La protection des données sera par ailleurs assurée, puisqu'il ne s'agit pas d'un accès complet à Infostar et au registre de l'état civil, mais d'un accès en ligne autorisé, uniquement aux «données nécessaires à la vérification de l'identité d'une personne». Ces critères, inscrits dans la phrase introductive de l'al. 4, sont valables pour tous les chiffres actuels (1 à 4) et le seront pour les nouveaux chiffres proposés (5 à 7). L'accès en ligne sera limité aux données d'identification pour les services des habitants comme pour toutes les autres autorités, et ne s'étendra pas aux informations sur les événements de l'état civil. Dans le cadre de la concrétisation des nouveaux ch. 5 à 7 et pour chaque autorité bénéficiant d'un droit d'accès, on définira en annexe de l'OEC quelles données personnelles sont nécessaires pour quels accès et à quelles fins. En ce qui concerne l'accès des services des habitants, on peut supposer, en l'état des connaissances, qu'il se limitera aux seules données qui figurent actuellement sur l'acte d'origine. Sous réserve de la mise en œuvre concrète du ch. 5, il s'agira vraisemblablement du nouveau numéro AVS, du nom, du nom de célibataire, des prénoms, des autres noms, de la date de naissance, du lieu de naissance, de tous les droits de cité ou de la nationalité, de l'état civil et de la date de modification de l'état civil, du sexe, du statut de vie, de la date de décès le cas échéant, de l'ascendance (nom, prénoms et autres noms de la mère et du père et, en cas d'adoption simple, également le nom, les prénoms et les autres noms de la mère adoptive et du père adoptif), du nom de l'époux, de son nom de célibataire, de ses prénoms et de ses autres noms, du nom du dernier époux, de son nom decélibataire, de ses prénoms et de ses autres noms.

Les frais d'exploitation, des développements continus et des nouveaux aménagements d'Infostar se rapportant à des fonctionnalités spécifiques aux services des habitants pourront être facturés par la Confédération à ces services conformément aux conditions prévues à l'art. 45a, al. 6. Cette imputation est possible car ces coûts sont engendrés par des prestations «(dont les) fins (...) ne relèvent pas du domaine de l'état civil».

Quelques participants à la procédure de consultation ont exigé qu'on porte au crédit des offices de l'état civil le montant des émoluments jusqu'ici perçus pour l'établissement de l'acte d'origine (30 francs par acte), afin de compenser les pertes dues à l'octroi d'un accès en ligne aux services des habitants. Il n'y a pas lieu de satisfaire à cette exigence. Les nouveaux mécanismes simplifieront, allégeront et rendront moins coûteux les processus entre les autorités, mais les citoyens devront aussi profiter des nouvelles possibilités techniques et organisationnelles. Le projet n'est justifiable auprès des citoyens que s'il prend en compte leurs intérêts.

Al. 4, ch. 6: registre AVS

Depuis l'introduction du nouveau numéro AVS dans le registre de l'état civil (Infostar) le 1^{er} décembre 2007 (art. 50a, al. 1, let. b^{ter}, LAVS)¹¹, la CdC travaille en étroite collaboration avec le service compétent pour Infostar à l'OFJ. Celui-ci assure de son côté la communication avec les cantons, qui sont compétents pour l'enregistrement des données dans Infostar.

La collaboration entre la CdC et l'OFJ est profitable à toutes les autorités concernées, y compris aux cantons. Au vu des expériences recueillies depuis le 1^{er} décembre 2007, une nouvelle étape de simplification et de modernisation des procédures entre les autorités concernées et leurs registres électroniques s'impose. Un accès en ligne analogue à celui des autorités citées aux ch. 1 à 4 actuels et au ch. 5 proposé, est prévu pour la CdC au ch. 6, avec les restrictions décrites dans le commentaire du ch. 5 (phrase introductive de l'al. 4: «nécessaires à la vérification de l'identité d'une personne» et «accéder en ligne»). Les données personnelles visées seront plus restreintes que celles figurant sur l'acte d'origine (cf. la liste dans le commentaire du ch. 5). Sous réserve de la spécification détaillée lors de la mise en œuvre concrète du ch. 6, il s'agira vraisemblablement du nouveau numéro AVS, du nom, du nom de célibataire, des prénoms, de la date de naissance, du lieu de naissance, de tous les droits de cité ou de la nationalité, du sexe, de la date de décès le cas échéant, de l'ascendance (nom et prénoms de la mère et du père et, en cas d'adoption simple, également le nom et les prénoms de la mère adoptive et du père adoptif).

Al. 4, ch. 7: registre VERA

Se fondant sur l'art. 4 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères¹², le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 7 juin 2004 relative à l'administration en réseau des Suisses de l'étranger (O-VERA)¹³. Selon l'art. 1, al. 2, O-VERA, sont traitées dans le système VERA les données concernant a) des Suisses de l'étranger, leurs conjoints et leurs enfants; b) des Suisses séjournant temporairement à l'étranger et le cas échéant leurs conjoints et leurs enfants au titre de la défense des intérêts privés suisses, c) les personnes et leurs proches pour lesquels la Suisse assume des fonctions de protection ou pour lesquels elle assure la protection d'intérêts étrangers; d) les ressortissants étrangers qui ont adhéré à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative conformément à l'art. 2 LAVS et à l'art. 3 de l'ordonnance du 26 mai 1961 concernant l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative (OAF)¹⁴.

Sur la base de cette énumération, en particulier de la let. a, VERA peut être interprété – de manière simplifiée – comme le «registre des habitants» des quelque 700 000 Suisses de l'étranger, tenu auprès des représentations de la Suisse. Il est, de par ses fonctions, très proche des registres des habitants des communes. Les consulats, la Direction consulaire et les personnes séjournant hors de Suisse bénéficieront, grâce à l'ajout d'un nouveau ch. 7, des mêmes avantages que ceux dont profiteront les services des habitants et les citoyens résidant en Suisse grâce à l'accès en ligne prévu au ch. 5. Les restrictions relatives à l'usage des données indiquées dans

¹¹ RO 2007 5259; FF 2006 515

¹² RS 235.2

¹³ RS 235.22

¹⁴ RS 831.111

l'introduction de l'al. 4 et décrites dans le commentaire du ch. 5 seront également valables pour VERA. Les données personnelles visées seront les mêmes que celles figurant sur l'acte d'origine (cf. la liste des données dans le commentaire du ch. 5), là aussi sous réserve de la mise en œuvre concrète du ch. 7).

Art. 45a Système d'information central de personnes

Al. 1

L'art. 39, al. 1, P-CC ne mentionne que la constatation de l'état civil, alors que la banque de données ne sert pas uniquement à l'enregistrement et à la conservation des données d'état civil, mais aussi à l'établissement d'extraits d'état civil et au contrôle de la qualité des services de l'état civil. Certaines fonctionnalités qui pourront être développées dans le futur permettront notamment aux cantons d'assumer plus directement la surveillance des offices de l'état civil (art. 45, al. 2, CC). Celle-ci est assurée aujourd'hui en partie par l'établissement de listes et de statistiques. Pour l'avenir, on envisage la réalisation d'un *data warehouse* (entrepôt de données; on transfèrera des données dans une deuxième banque de données servant à l'évaluation des données Infostar, qui se trouvera dans le même système global, dans le respect des dispositions en matière de protection des données, en particulier de l'art. 17 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données [LPD]¹⁵). Les autorités mentionnées à l'art. 43a, al. 4, ch. 1 à 4, CC ont accès à la banque de données en ligne (autorités d'établissement des documents d'identité des ressortissants suisses, service qui gère le système de recherche, service qui tient le casier judiciaire informatisé, service chargé de la recherche de personnes disparues). D'autres autorités viendront s'ajouter à celles-ci: un nouveau ch. 5 est proposé pour les services des habitants, un nouveau ch. 6 pour le domaine de l'AVS et un nouveau ch. 7 pour le registre VERA). A cela s'ajoutent des fonctions existantes de la banque de données conformément à la LHR et à la législation spéciale, par exemple dans le domaine de la statistique ou des assurances sociales (introduction du nouveau numéro AVS dans le registre de l'état civil). L'énumération de toutes ces tâches à l'art. 39 P-CC surchargerait cette disposition.

La notion de «système d'information central de personnes» ne couvre pas seulement les fonctions et les possibilités existantes du registre d'état civil actuel (pour les fonctions, par ex. la tenue du registre informatisé conformément à l'art. 39, al. 1, et la production d'extraits; pour les possibilités, par ex. les listes et les statistiques, dressées notamment en vertu de l'art. 45, al. 2, ch. 1, CC); elle couvre aussi les développements futurs (par ex. *data warehouse* ou remplacement d'«Infostar» par une nouvelle application informatique).

Pour chaque développement, il conviendra de s'assurer que la protection et la sécurité des données conserveront toute leur importance: les droits d'accès qui seront octroyés à des services supplémentaires – les services des habitants, la CdC et les représentations de la Suisse à l'étranger, comme le propose l'art. 43a, al. 4, ch. 5 à 7, – devront satisfaire aux mêmes exigences que celles prévues pour les droits d'accès existants (ch. 1 à 4). Au cas où d'autres services viendraient s'ajouter au cours des développements futurs – à l'heure actuelle on ne sait pas exactement lesquels – il conviendra d'accorder encore plus d'importance à la protection et à la sécurité des données qu'on ne le fait aujourd'hui. De nouvelles fonctionnalités comme la *data*

¹⁵ RS 235.1

warehouse, qui permet de dupliquer la banque de données à des fins d'évaluation, entraîneront aussi un accroissement du nombre d'accès aux informations du registre de l'état civil.

Il faudra tenter de gagner une vue d'ensemble de tous ces développements en temps opportun, et prêter une attention particulière à l'interaction entre les dispositions de l'art. 43a («Protection et divulgation des données») et celles de la LPD, notamment son art. 2.

Dans la formulation de l'art. 45a, al. 1, on ne mentionnera plus que la Confédération exploite le système «pour les cantons». C'est là la caractéristique principale de la «solution fédérale Infostar»: on remplacera les compétences imbriquées de la Confédération et des cantons pour le registre de l'état civil (Infostar) par une compétence exclusive de la Confédération.

Ainsi, la Confédération pourra continuer de développer le système de manière plus flexible et le connecter encore davantage aux banques de données en dehors de l'état civil. Cela revêt une grande importance en rapport avec la cyberadministration et l'échange des données des personnes physiques entre les diverses autorités. Il convient à cet égard de garantir le respect des dispositions sur la protection des données, dans l'intérêt des citoyens. Infostar, initialement conçu pour remplacer les registres de l'état civil tenus sur papier, est devenu en quelques années un système leader pour les données des personnes physiques et jouit – à la différence des autres registres des personnes – de la présomption légale de l'exactitude de ses données. Infostar est un registre public et les documents générés à partir d'Infostar sont des titres authentiques au sens de l'art. 9 CC. L'art. 45a, al. 1, P-CC consacre la portée d'Infostar au-delà de l'état civil, pour tous les domaines qui travaillent avec les données des personnes physiques. La Confédération doit de ce fait porter la seule responsabilité d'Infostar.

L'exploitation, les développements continus et les nouveaux aménagements seront à l'avenir des tâches fédérales, qui feront partie intégrante du budget de la Confédération et seront soumises au processus de budgétisation ordinaire et aux prescriptions en la matière.

Al. 2

Le nouvel al. 2 prévoit que la Confédération finance l'exploitation et le développement du système, et donc qu'elle assume tous les frais liés à Infostar. Il faut opérer une distinction entre différentes notions:

- L'*exploitation* comprend la mise à disposition des fonctionnalités en continu pour les autorités de l'état civil et les autres autorités (art. 43a, al. 4). Elle vise à garantir le fonctionnement du système sur le plan technique et informatique (y compris celui des interfaces avec les systèmes des services qui ont un droit d'accès) et à permettre une assistance spécialisée dans le domaine de l'état civil pour le système et ses interfaces, ce qui implique des activités de conseil et de suivi pour les autorités qui édictent le droit et les autorités d'exécution de la Confédération et des cantons. Il s'agit en particulier de garantir que l'enregistrement est conforme au droit fédéral et que les autorités qui ont un droit d'accès en ligne conformément à l'art. 43a, al. 4, reprennent les données de l'état civil conformément aux règles.

Les développements sont de deux types: développements continus d'une part et nouveaux aménagements de l'autre.

- Les *développements continus* sont des adaptations du système opérationnel actuel, qui date de 2004 (Infostar), et de ses interfaces, qui résultent de fonctionnalités nouvelles ou améliorées. Il s’agit, par exemple, de développements induits par l’entrée en vigueur de nouvelles dispositions (par ex. partenariat enregistré le 1^{er} janvier 2007 et droit du nom et droit de cité le 1^{er} janvier 2013) ou par l’assistance technique que requerra l’attribution d’un accès en ligne aux services des habitants (art. 43a, al. 4, ch. 5.), à la CdC (art. 43a, al. 4, ch. 6.) et aux services qui gèrent le registre VERA (art. 43a, al. 4, ch. 7).
- Les *nouveaux aménagements* remplaceront le système qui a été introduit en 2004 et qui s’est développé depuis lors. Chaque solution informatique a sa durée de vie. Infostar, qui est opérationnel depuis bientôt dix ans, se base sur des technologies anciennes, qui datent de la phase de développement dans les années 1990. De nouveaux aménagements sont prévus, sans pour autant qu’il soit déjà possible d’anticiper leur échéance ou leur ampleur.

Toutes les ressources nécessaires pour l’exploitation et le développement (développements continus et nouveaux aménagements) seront mises à disposition par la Confédération sans participation directe des cantons. Ces derniers verseront un émolument (al. 3).

Al. 3

L’al. 3 indique que les cantons versent un émolument annuel à la Confédération pour l’utilisation du système dans le domaine de l’état civil (pour les buts qui ne relèvent pas de l’état civil, cf. al. 6). Cet émolument sera fixé dans l’OEC ou dans l’ordonnance du 27 octobre 1999 sur les émoluments en matière d’état civil (OEEC)¹⁶ à 500 francs par année et par utilisateur des autorités de l’état civil (norme de délégation à l’al. 5, ch. 2). La Confédération a négocié ce montant avec les cantons. Les utilisateurs du système sont d’une part les collaborateurs des offices de l’état civil cantonaux et communaux (art. 44 CC et art. 4 OEC) et des offices spécialisés (art. 2 OEC), et d’autre part les collaborateurs des autorités cantonales de surveillance de l’état civil (art. 45 CC). Il y a actuellement environ 1200 utilisateurs d’Infostar. Si l’on multiplie ce nombre par un montant de 500 francs, on parvient à un total de 600 000 francs que les cantons verseront à la Confédération chaque année.

Al. 4 et 5, ch. 1

Les cantons exigent de pouvoir participer de manière appropriée aux développements continus et aux nouveaux aménagements d’Infostar. Ces deux notions sont réunies à l’al. 2 et à l’al. 4, 1^{re} phrase, sous le terme «développement».

On assurera la participation des cantons en instituant un organisme qui sera chargé de conseiller la Confédération sur les questions techniques relatives aux développements continus et aux nouveaux aménagements. Ce mécanisme garantira une prise en compte suffisante des besoins des praticiens de l’état civil.

L’organisme ne sera pas une commission extraparlamentaire au sens des art. 57a ss de la loi du 21 mars 1997 sur l’organisation du gouvernement et de l’administration (LOGA)¹⁷, mais une commission interne à l’administration fédérale à laquelle les

¹⁶ RS 172.042.110

¹⁷ RS 172.010

cantons participeront dans une mesure importante. Les discussions entre la Confédération et les cantons pourront avoir lieu dans un cadre institutionnel. La norme de délégation de l'al. 5, ch. 1, permettra au Conseil fédéral d'inscrire les droits de participation des cantons dans l'OEC. Ils prendront la forme ci-après:

- La participation des cantons aura lieu de manière institutionnelle au sein d'une commission.
- Les tâches de cette commission consisteront à élaborer des bases pour le développement du registre de l'état civil conformément à l'art. 39, al. 1 (Infostar; développements continus et nouveaux aménagements), mais pas pour l'exploitation.
- La commission sera composée d'un nombre égal de représentants fédéraux et cantonaux. Pour éviter une égalité de voix, la Confédération désignera en plus une présidente ou un président.
- Les cantons auront également l'obligation de collaborer. L'avant-projet prévoyait encore un montant de 3 millions de francs par année à la charge des cantons alors que le projet ne fait plus état que d'un montant de 0,6 million par année (500 francs par utilisateur pour environ 1200 utilisateurs d'Infostar). Les cantons mettront à disposition, outre des membres pour la commission, des testeurs qui évalueront les nouvelles fonctionnalités du système. Eu égard à leur obligation de collaborer, la Confédération ne dédommagera plus les cantons et les communes comme c'était le cas jusqu'à présent pour la mise à disposition de testeurs.

Plusieurs participants à la consultation ont demandé que, en plus des cantons, les communes et/ou des associations professionnelles puissent siéger au sein de la commission. Le Conseil fédéral y est opposé: les cantons sont responsables de l'exécution dans le domaine de l'état civil (art. 49, al. 2) et verseront des émoluments à la Confédération (art. 45a, al. 3.). Par conséquent, il semble approprié que seuls les cantons, outre la Confédération, appartiennent à l'organisme. Ils demeureront cependant libres, dans le cadre du contingent qui leur sera attribué (hypothèse: quatre personnes), de déléguer des spécialistes de la base, et le cas échéant des communes et/ou des associations professionnelles, pour les remplacer.

Conformément à l'al. 4, 2^e phrase, la Confédération fournira un soutien technique aux cantons pour l'utilisation du système. Il s'agit du support technique que la Confédération assume déjà pour les cantons et qui restera garanti grâce à l'inscription de cette disposition dans la loi.

Al. 5, ch. 2

Selon l'al. 3, les cantons verseront un émolument annuel à la Confédération pour l'utilisation du système dans le domaine de l'état civil (pour les buts qui ne relèvent pas du domaine de l'état civil, cf. al. 6).

Cet émolument découle du principe de l'équivalence et du principe de la couverture des coûts (art. 46a, al. 3, LOGA) et a été fixé dans le cadre des négociations entre la Confédération et les cantons à 500 francs par utilisateur et par an. En se basant sur un nombre d'environ 1200 utilisateurs à ce jour, on arrive à un montant de 0,6 million de francs par année. Grâce à cette règle simple et claire, il sera beaucoup plus facile à l'avenir, aussi bien pour la Confédération que pour les cantons, de mettre à disposition les ressources nécessaires pour l'exploitation, les développements conti-

nus et les nouveaux aménagements d'Infostar. L'émolument de 500 francs par an ne sera pas mentionné dans la loi (ni dans le CC, ni dans le titre final); il n'y aura pas d'indication du montant comme c'était encore le cas à l'art. 6a du titre final dans l'avant-projet. Cet émolument sera réglé dans l'OEC ou dans l'OEEC.

Al. 5, ch. 3

Le Conseil fédéral devra régler les droits d'accès des autorités de l'état civil, mais aussi ceux de toutes les autorités disposant d'un accès en ligne conformément à l'art. 43a, al. 4, ch. 1 à 4, CC et 5 à 7, P-CC.

En dehors des services de l'état civil, qui relèvent des officiers de l'état civil (art. 44) et des autorités de surveillance de la Confédération et des cantons (art. 45), aucune autorité n'a un accès complet à Infostar (notamment pour des raisons de protection des données, par ex. concernant le secret de l'adoption); les autres autorités disposent uniquement d'un accès en ligne au sens de l'art. 43a, al. 4.

Al. 5, ch. 4

Certains participants à la consultation ont demandé un nouveau chiffre à l'al. 5 pour garantir le soutien technique de la Confédération aux cantons conformément à l'al. 4, 2^e phrase. Le nouveau ch. 4 tient compte de cette demande.

Al. 5, ch. 5

Cette disposition correspond à l'actuel al. 3, ch. 3, à la différence près que les termes «techniques» et «organisationnelles» sont inversés pour des motifs linguistiques.

Al. 5, ch. 6

On désigne explicitement les données comme un objet d'archivage. Cette disposition correspond à l'actuel al. 3, ch. 4.

Al. 6

L'al. 6 prévoit la possibilité de facturer des frais aux services bénéficiaires pour des données et prestations fournies en dehors du domaine de l'état civil (par ex. aux services des habitants selon le nouvel art. 43a, al. 4, ch. 5). Cela correspond au principe de la causalité.

La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁸ institue une exception au principe de la facturation de prestations: par exemple, les organes des assurances sociales sont tenues d'obtenir les informations sur l'état civil d'une personne à partir du registre de l'état civil si la personne assurée ne répond pas à son devoir d'annoncer. Les renseignements que la CdC obtiendra conformément à l'art. 43a, al. 4, ch. 6, devront rester gratuits, comme l'exige l'art. 32, al. 1, LPGA.

Trois participants à la consultation ont demandé qu'on renonce à la formulation «potestative» car elle laisserait trop de marge d'appréciation au Conseil fédéral lorsqu'il s'agirait d'imputer des frais. Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis. On ne peut pas encore prévoir à ce jour à quelles autorités le système d'information central pour la tenue du registre de l'état civil sera utile dans le futur et si ces prestations devront être rémunérées dans chaque cas. La formulation potestative proposée

¹⁸ RS 830.1

laisse volontairement la porte ouverte à de futures solutions (tout comme on laisse la porte ouverte à l'inscription d'autorités supplémentaires à l'art. 43a, al. 4).

Les discussions relatives à Infostar qui ont eu lieu ces dernières années entre la Confédération et les cantons – notamment en ce qui concerne les questions financières, qui ont finalement donné l'élan nécessaire pour la réalisation de la «solution fédérale Infostar» – ont montré toute la difficulté qu'il y avait, compte tenu du nombre d'autorités et de registres impliqués, à déterminer les bénéfices potentiels du système, les coûts qui en découlent et leur imputation. Il faudrait rester aussi simple que possible en ce qui concerne les questions financières.

Quatre participants à la procédure de consultation ont demandé qu'on renonce à la perception d'un émolument à la charge de tiers, sinon les cantons risqueraient de payer doublement pour Infostar: une première fois pour l'émolument prévu à l'al. 3 en relation avec l'al. 5, ch. 2, et une seconde fois pour l'émolument prévu à l'al. 6. Il faut souligner que cette demande était fondée sur l'avant-projet, qui prévoyait encore un montant de trois millions par an à la charge des cantons. Si l'on perçoit un émolument de 500 francs par utilisateur et qu'on se fonde sur un nombre d'environ 1200 utilisateurs, les frais à la charge des cantons se monteront à 0,6 million de francs par année.

Loi fédérale du 24 mai 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères (ci-après loi sur le traitement des données personnelles au DFAE)¹⁹

Art. 3, al. 2, 1^{re} phrase

On inscrit dans la loi le partenariat enregistré, de la même manière qu'à l'art. 39, al. 2, ch. 1 et 2, P-CC.

Art. 4, al. 1, 2, let. a, et 3, let. c et d

On ajoute après la parenthèse: «[...] et la Direction consulaire [...]».

La Direction consulaire du DFAE a été créée en 2011 dans le but notamment de tenir compte de la mobilité croissante des citoyens suisses et des exigences accrues auxquelles doivent répondre les services consulaires. La Direction consulaire, en tant qu'office central, coordonne les services consulaires et garantit un service public optimal. Dans ce contexte, elle assiste le réseau des représentations suisses à l'étranger (ambassades et consulats) et fait office de «guichet unique» pour toutes les questions et tous les renseignements concernant les services consulaires.

On prévoit l'adoption d'une loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr)²⁰, qui entraînera des adaptations dans la loi sur le traitement des données personnelles au DFAE. Ces adaptations seront notamment terminologiques: «registre des Suisses de l'étranger» au lieu de «rôle d'immatriculation», «personnes inscrites» au lieu de «personnes immatriculées», «protection consulaire» au lieu de «défense des intérêts privés suisses». La LSEtr réglera le traitement des données des personnes qui ont conclu un partenariat enregistré. Il faudra en conséquence adapter l'art. 4, al. 1 et 2, let. a de la

¹⁹ RS 235.2

²⁰ FF 2014 1851

loi sur le traitement des données personnelles au DFAE. Il faudra aussi en modifier l'art. 4, al. 3, du fait d'un transfert de compétences de l'OFJ au DFAE dans le domaine de l'aide sociale aux Suisses de l'étranger et créer une base légale pour assurer un traitement conforme aux règles de la protection des données des personnes d'état civil des personnes qui font une demande d'aide sociale. Le contenu de l'art. 17a de la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger²¹ sera intégré à l'art. 4, al. 3, let. b et c, de la loi sur le traitement des données personnelles au DFAE. La let. c se réfère aux données sur le revenu et la fortune et aux données sensibles sur la santé. Les données sensibles portant sur les prestations d'aide sociale sont déjà comprises dans les «données sensibles portant sur les mesures d'aide sociale» au sens de la let. b. Il s'agira de tenir compte de ces modifications.

2.2 Registre foncier

Art. 949b Identifiant des personnes dans le registre foncier

Conformément à l'art. 50e, al. 1, LAVS, le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimes sont définis. L'utilisation du numéro AVS est réputée «systématique» lorsque des données personnelles sont collectées de manière structurée et qu'elles contiennent le numéro à neuf chiffres prévu à l'art. 133, let. b, du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)²² (art. 134^{bis} RAVS).

L'art. 90, al. 1, let. b, ORF autorise déjà l'utilisation de l'IDE pour désigner les personnes morales et les sociétés en nom collectif ou en commandite; il est donc inutile d'élaborer une loi formelle en la matière.

La disposition proposée distingue l'utilisation du numéro AVS (*al. 1*) de sa communication (*al. 2*). *L'al. 1* constitue la base légale formelle pour l'utilisation. Le but d'utilisation autorisé est «l'identification des personnes». Seul le numéro AVS permet une identification univoque d'une personne, notamment lorsqu'il est prévu d'échanger ou de transférer des données entre banques de données. Seuls les offices du registre foncier seront habilités à l'utiliser.

Des participants à la consultation ont regretté que la formulation potestative «l'office du registre foncier est habilité à utiliser (...) le numéro AVS» mette à mal le but vers lequel il faut tendre, qui est de faire de l'ordre dans les données des personnes physiques sur l'ensemble de la Suisse. Or, selon ces participants, l'utilisation de ce numéro par les cantons n'a de sens que si elle est obligatoire. Pour tenir compte de cette critique justifiée, on a intégré une formulation impérative dans le projet: «les offices du registre foncier utilisent».

On peut néanmoins se demander dans quelle mesure cette disposition oblige les offices du registre foncier à mettre à jour les données relatives aux personnes physiques. L'ORF ne contient aucune disposition qui les contraindrait à actualiser de telles données si elles sont antérieures au 1^{er} janvier 2012.

²¹ RS 852.1

²² RS 831.101

- Les pièces justificatives accompagnant la réquisition pour des actes dont l’inscription est requise au registre foncier après le 1^{er} janvier 2012 doivent, conformément à l’art. 51 ORF, contenir les indications demandées à l’art. 90, al. 1, let. a, ORF, soit le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, le lieu de domicile, le lieu d’origine ou la nationalité. Si une personne qui est partie à l’acte, le disposant ou l’acquéreur est déjà inscrit au registre foncier, on profite de l’inscription pour compléter ses données. Les dispositions précitées n’exigent pas qu’on complète a posteriori toutes les inscriptions au grand livre, même si ces indications figurent dans une banque de données contenant des données personnelles.
- En dehors d’une réquisition d’inscription au registre foncier, il est permis de mettre à jour d’office ou sur demande les indications relatives au sexe, au lieu d’origine ou à la nationalité d’une personne si toute garantie est donnée que les indications reprises proviennent d’une source sûre. Le principe de la réquisition (cf. art. 46 ORF) ne s’applique pas. La doctrine n’est pas unanime sur la question de savoir si les changements de noms sont également concernés²³. Une telle mise à jour est autorisée puisqu’il s’agit uniquement d’indications décrivant la personne.

Conformément à l’al. 2, la communication du numéro AVS par l’office du registre foncier n’est autorisée qu’à des conditions strictes. D’une part, cette communication n’a lieu qu’aux seuls services et institutions également habilités à utiliser de manière systématique le numéro AVS. D’autre part, la communication est soumise à la condition qu’elle soit nécessaire à l’accomplissement des tâches légales du destinataire; il doit s’agir de tâches «en relation avec le registre foncier». L’art. 28, al. 1, ORF, qui concerne l’accès étendu aux données du registre foncier selon une procédure en ligne, désigne les services et les personnes qui accomplissent des tâches légales en relation avec le registre foncier. Cela n’habilite pas automatiquement les services et institutions concernés à utiliser de manière systématique le numéro AVS; l’art. 50e LAVS est déterminant. Le but et le sens de cette règle est d’éviter la dissémination du numéro AVS; elle n’empêche pas toutefois que ce dernier puisse être communiqué dans le domaine du registre foncier lorsque cela se justifie. Certains services et organismes tels que les banques et les assurances, qui ne disposent d’aucune compétence pour utiliser de manière systématique le numéro AVS, sont par conséquent obligés d’obtenir l’assentiment de la personne concernée pour ce faire. Le numéro AVS n’apparaîtra pas sur l’extrait du registre foncier. Celui-ci ne pourra comporter que les attributs qui permettent de déduire, processus purement interne à l’administration, le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, le lieu d’origine ou la nationalité (cf. art. 90, al. 1, let. a, ORF).

Le numéro AVS est, entre autres, attribué à toute personne qui est domiciliée en Suisse ou qui y a sa résidence habituelle (art. 50c, al. 1, let. a, LAVS), de même que lorsque cela est nécessaire pour le contact avec un service ou une institution habilités à l’utiliser systématiquement (art. 50c, al. 2, let. b, LAVS). Grâce à cette dernière disposition, il est possible d’attribuer également un numéro AVS à des étrangers qui ont leur domicile en dehors de la Suisse et qui n’ont pas obtenu de numéro jusqu’ici. Les services et institutions habilités à utiliser ce numéro de manière systématique sont tenus de prendre des mesures de sécurité particulières pour que le numéro AVS utilisé soit correct et qu’il n’en soit pas fait une utilisation abusive (art. 50g, al. 2,

²³ Cf. Basler Kommentar ZGB II-SCHMID, 4^e édition 2011, ad art. 977 n° 32.

let. a, LAVS). Si les données d'une personne physique ont été saisies correctement, l'office du registre foncier pourra obtenir le numéro AVS correspondant par l'intermédiaire de la CdC (art. 71 LAVS, art. 174 s. RAVS) et l'introduire dans l'état des personnes. Il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer s'il faut intégrer les numéros AVS rétroactivement dans la banque de données du registre foncier.

En vertu de l'art. 50a, al. 1, let. b^{bis}, LAVS, la communication des données est autorisée à tous les services ou institutions habilités à utiliser le numéro AVS. Grâce à la possibilité donnée aux offices du registre foncier d'utiliser ce numéro de manière systématique (art. 949b, al. 1, P-CC), cette disposition s'appliquera également à eux; il ne sera par conséquent pas nécessaire de compléter l'art. 50a LAVS.

Art. 949c Recherche d'immeubles sur tout le pays

La possibilité de rechercher des immeubles dans toute la Suisse répond à une nécessité pratique. En cas de succession, la question se pose en effet de savoir quels immeubles appartiennent à la masse successorale; de même, en cas de poursuite par voie de saisie ou de faillite, il est nécessaire de connaître les immeubles appartenant au poursuivi ou au failli. Il sera possible, sur la base du numéro AVS du défunt ou du débiteur, de faire une recherche sur tout le pays des immeubles de cette personne. Il est vrai que l'art. 27, al. 3, ORF permet déjà la constitution d'un index national des immeubles en relation avec les données du grand livre consultables sans justification d'un intérêt. Il convient cependant de garantir que l'accès aux données ne puisse avoir lieu qu'en relation avec un immeuble déterminé et que le système soit protégé contre les appels en série (art. 27, al. 2, ORF). Cette réglementation signifie qu'il n'est pas permis de rechercher l'ensemble des propriétés immobilières d'une personne en introduisant son nom; les possibilités d'accès de l'utilisateur doivent être restreintes. La nouvelle disposition permettra également de coupler le numéro AVS avec l'identification fédérale des immeubles (E-GRID; art. 18, al. 2, let. b, ORF), qui permet d'identifier de manière univoque pour tout le pays un immeuble immatriculé au registre foncier (art. 18, al. 1, ORF). De cette manière, il sera possible d'identifier l'ensemble des immeubles d'une personne saisis électroniquement. L'accès à ce registre des propriétaires ne sera pas public: il restera réservé aux «autorités qui y sont habilitées». Certains participants à la consultation ont proposé de limiter dans la loi les possibilités des autorités habilitées. Cela paraît inutile puisque la réglementation du Conseil fédéral ne portera que sur des autorités qui doivent recourir à une recherche d'immeubles sur tout le territoire de la Suisse pour remplir les tâches qui leur sont assignées par la loi.

Certains participants ont par ailleurs proposé une variante au texte de l'avant-projet par laquelle il serait possible de rechercher les propriétaires d'immeubles, mais également les bénéficiaires de servitudes ou les créanciers gagistes. Bien que la nécessité d'une telle extension ne soit pas une évidence, le Conseil fédéral ne veut pas l'exclure d'emblée. Dans certains cas, il peut être important de savoir si une personne bénéficie d'un droit de gage. C'est pourquoi on a ajouté dans le projet qu'il s'agissait de la recherche sur tout le pays des immeubles «sur lesquels une personne identifiée sur la base du numéro AVS détient des droits».

Art. 949d Recours à des délégataires privés dans l'exploitation du registre foncier informatisé

Cette disposition prévoit que les cantons qui tiennent le registre foncier au moyen de l'informatique peuvent charger des délégataires privés de garantir l'accès aux données du registre foncier selon une procédure en ligne (art. 949a, al. 2, ch. 5, CC), garantir l'accès public aux données du grand livre consultables sans justification d'un intérêt (art. 949a, al. 2, ch. 4, CC) et d'assurer les communications et les transactions électroniques avec l'office du registre foncier (art. 949a, al. 2, ch. 3, CC). Selon la formulation de l'avant-projet, l'OFJ pouvait confier à un organisme responsable de droit privé la réalisation des applications en rapport avec ces tâches. Le projet n'implique pas de modification matérielle, mais met les cantons au premier plan de la triade Confédération – délégataires privés – cantons.

Cette disposition indique que les cantons peuvent recourir, sans leur accorder de position de monopole, à des «délégataires privés» (*al. 1, phrase introductive*). L'ORF utilise la notion plus large d'«organisme extérieur à l'administration fédérale» (art. 6, al. 1, art. 27, al. 3, art. 29, phrase introductive, et art. 30, al. 3, 1^{re} phrase). Cet organisme pourrait également revêtir la forme, ce qui n'est pas contesté, d'un organisme de droit public dans lequel les cantons pourraient avoir une influence prépondérante, par ex. une société anonyme de droit spécial (cf. art. 762 s. du code des obligations [CO]²⁴), c'est-à-dire une société anonyme de droit public, ou une corporation de droit public (art. 52, al. 2, CC). La nouvelle disposition vise uniquement à clarifier le fait que la réalisation des applications du système électronique d'informations foncières peut être confiée à un organisme responsable de droit privé.

Les cantons «pourront» mandater des délégataires privés (*al. 1, phrase introductive*). Les données du registre foncier sont des données cantonales; la réglementation proposée n'oblige pas les cantons à collaborer avec des délégataires privés. Ils resteront libres d'assurer la publicité du registre foncier et les communications et transactions électroniques avec les offices du registre foncier dans le cadre prévu par le droit fédéral (en particulier par l'art. 970 CC et par les art. 26 ss et 39 ss ORF) en utilisant d'autres formes de collaboration ou par leurs propres moyens. La Confédération aura aussi la possibilité de réaliser des projets en collaboration avec les cantons.

Conformément à *l'al. 1, ch. 1*, les délégataires privés pourront garantir l'accès «aux données du registre foncier selon une procédure en ligne». Celui qui fait valoir un intérêt a le droit de consulter le registre foncier ou de s'en faire délivrer des extraits (art. 970, al. 1, CC). Le droit d'accès concerne tous les éléments du registre foncier, à savoir le grand livre, le journal et les registres accessoires (cf. art. 942, al. 2, CC; art. 28, al. 1, phrase introductive, ORF); les personnes habilitées à dresser des actes authentiques peuvent également obtenir un accès aux pièces justificatives (art. 28, al. 2, ORF). Il faut dans chaque cas en principe rendre vraisemblable un intérêt légitime. Pour certains cercles d'utilisateurs, un intérêt général à la consultation peut être admis: il s'agit d'une part, par exemple, des personnes habilitées à dresser des actes authentiques, des autorités fiscales, des autorités de surveillance du registre foncier et d'autres personnes ayant des activités dans l'immobilier ou le domaine hypothécaire²⁵ et, d'autre part, de personnes déterminées – principalement de gros clients – en relation avec les données d'immeubles qui leur appartiennent ou

²⁴ RS 220

²⁵ FF 2001 5449

d'immeubles sur lesquels ils ont des droits. Il appartient au Conseil fédéral de régler l'accès aux données selon une procédure en ligne (art. 949a, al. 2, ch. 5, CC); les art. 28 ss ORF contiennent les dispositions d'exécution correspondantes. Les cantons ou l'«organisme responsable» concluent avec les utilisateurs des conventions conformes aux modèles élaborés par l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF; art. 29, phrase introductive, ORF). Les accès sont enregistrés automatiquement et conservés pendant deux ans (art. 30, al. 2, ORF). Lorsque les données sont traitées abusivement, le droit d'accès est immédiatement retiré; on considère en particulier comme abusif le traitement des données à des fins de démarchage (art. 30, al. 3, ORF).

Conformément à *l'al. 1, ch. 2*, les délégataires privés pourront garantir l'accès public aux données du grand livre «consultables sans justification d'un intérêt». Le Conseil fédéral est habilité à décider à quelles conditions ces données, à savoir les données prévues à l'art. 970, al. 2 et 3, CC, peuvent être mises à la disposition du public (art. 949a, al. 2, ch. 4, CC). L'OFRF «ou un organisme externe à l'administration fédérale qu'il a désigné» peut créer un index national des immeubles qui permet, au moyen de réseaux publics, d'accéder aux données consultables sans rendre vraisemblable un intérêt (art. 27, al. 3, ORF). Seules les données du grand livre qui peuvent, selon la loi, être consultées sans conditions (art. 970, al. 2, CC) peuvent être publiées sur Internet, à savoir la désignation de l'immeuble et son descriptif, le nom et l'identité du propriétaire, le type de propriété et la date d'inscription (art. 26, al. 1, let. a, art. 27, al. 1, ORF). L'accès aux données doit se limiter à un immeuble déterminé et les systèmes d'information doivent être protégés contre les appels en série (art. 27, al. 2, ORF). Ces contraintes s'appliquent également à l'organisme responsable de droit privé. Les autres données également publiques (art. 970, al. 3, CC), soit les servitudes, les charges foncières et les mentions avec certaines exceptions (art. 26, al. 1, let. b et c, ORF), ne peuvent être consultées qu'après de l'office du registre foncier.

Conformément à *l'al. 1, ch. 3*, les délégataires privés pourront assurer «les communications et les transactions électroniques avec le registre foncier». Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral détermine si les communications et les transactions conduites avec le registre foncier peuvent se faire par voie électronique et en règle les conditions (art. 949a, al. 2, ch. 3, CC, art. 39 ss ORF). Il appartient alors aux cantons de décider s'ils habilent leur offices à communiquer et à conduire des transactions par voie électronique (art. 39, al. 1, ORF); celles-ci servent au déroulement des affaires liées au registre foncier. Les requêtes électroniques adressées aux offices du registre foncier doivent avoir lieu par l'intermédiaire de plateformes de messagerie, conformément à l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures civiles et pénales et de procédures en matière de poursuite pour dettes et de faillite²⁶, ou par l'intermédiaire des pages Internet de la Confédération ou des cantons (art. 40, al. 1, phrase introductive, ORF); le Département fédéral de justice et police (DFJP) peut cependant autoriser des «procédures de transmission d'autre nature» (art. 40, al. 2, ORF), en établissant des critères spécifiques pour la reconnaissance de plateformes alternatives conformément à l'annexe 4 de l'ordonnance technique du DFJP et du DDPS du 28 décembre

²⁶ RS 272.1

2012 concernant le registre foncier (OTRF)²⁷. La disposition proposée a un caractère déclaratoire et ne modifie pas le système existant.

En conformité avec l'avant-projet, l'*al.* 2 indique que l'OFJ peut conclure avec les délégataires privés un contrat portant sur les prestations à accomplir dans le domaine du registre foncier informatisé.

Conformément à l'*al.* 3, les délégataires privés sont soumis «à la surveillance des cantons et à la haute surveillance de la Confédération», là où l'avant-projet ne prévoyait que la «surveillance de l'Office fédéral de la justice». Sur le plan matériel, le texte signifie la même chose étant donné la réglementation à deux niveaux du droit en vigueur. La gestion des offices du registre foncier est soumise à la surveillance administrative des cantons (art. 956, al. 1, CC), c'est-à-dire la surveillance administrative interne exercée par les autorités spécialisées du registre foncier²⁸. La Confédération exerce quant à elle la haute surveillance sur les offices (art. 956, al. 2, CC). Concrètement, c'est l'OFRF (art. 6 ORF) qui exerce la haute surveillance «sur la tenue du registre foncier par les cantons et sur les organismes externes à l'administration fédérale qu'il a désignés» (art. 6, al. 1, ORF). Les procédures alternatives de transmission pour les communications et les transactions électroniques (art. 1, let. g, 2, al. 1, let. d, 21 s. et annexe 4 OTRF) relèvent du DFJP.

S'agissant de la surveillance administrative sur les délégataires privés, il convient de distinguer notamment les compétences suivantes de la Confédération et des cantons:

- Le canton, en sa qualité de maître du fichier, retire immédiatement le droit d'accès (art. 30, al. 3, première phrase, ORF) en cas de traitement abusif des données du registre foncier consultées en ligne – notamment en cas de violation des règles de l'art. 28 ORF sur le droit d'accès. Si le canton ne réagit pas, l'OFRF peut émettre des directives générales ou des instructions précises à l'intention du canton ou de l'organisme responsable.
- Le DFJP peut retirer la reconnaissance des procédures alternatives de transmission pour les communications et les transactions électroniques lorsqu'il constate que les conditions de reconnaissance ne sont plus remplies (art. 22, al. 5, OTRF).

La coordination de la surveillance exercée par la Confédération et les cantons sur les délégataires privés est déjà réglée dans ses grands traits dans la loi (CC, ORF, OTRF). La Confédération et les cantons sont libres d'exercer leurs compétences comme ils l'entendent après s'être informés réciproquement et s'être accordés. Il paraît notamment judicieux que la Confédération, en tant que responsable de la haute surveillance, vérifie que le délégataire privé n'enregistre ni ne collecte de données dont il n'a pas besoin pour exercer ses tâches et qu'il ne les utilise pas à d'autres fins. La Confédération et les cantons cultivent le dialogue dans l'exercice de leurs compétences de surveillance.

²⁷ RS 211.432.11

²⁸ FF 2007 5061

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Enregistrement de l'état civil

La Confédération supportera à l'avenir l'ensemble des coûts pour l'exploitation, les développements continus et les nouveaux aménagements du registre de l'état civil (art. 39, al. 1, P-CC) et du système d'information central de personnes pour la tenue du registre de l'état civil (art. 45a, al. 1, P-CC). Elle a en effet un intérêt à ce que les données de l'état civil soient bien tenues. Infostar jouit déjà d'une grande importance en raison des mécanismes d'harmonisation des registres et dans le contexte de la cyberadministration. Cette importance ira croissant: plusieurs registres de la Confédération, par exemple dans le domaine des assurances sociales (registre AVS), bénéficieront de données d'état civil de haute qualité provenant d'Infostar. D'autres registres de la Confédération et des cantons suivront (par ex. registre des habitants, registre foncier, registre du commerce). Les développements, dans le domaine de la cyberadministration notamment, ne sont pas assez avancés pour qu'on puisse estimer le montant des frais annuels futurs. Il en est de même pour les nouveaux aménagements système.

A ce stade, les cantons ont assumé les frais d'exploitation d'1 531 500 francs par an (781 500 francs de frais de personnel et 750 000 francs de charges de biens et services en informatique) et les frais de projet de l'ordre d'1 500 000 francs par an (1 000 000 de francs de charges de biens et services en informatique et 500 000 francs de charges de conseil). Le projet prévoit des émoluments annuels de l'ordre de 600 000 francs à leur charge. La Confédération devra à l'avenir assumer les frais allant au-delà de ces 600 000 francs. Le DFJP devra vérifier en temps utile s'il faut compenser ces coûts ou les inscrire au budget ordinaire.

Frein à l'endettement

Le projet n'est pas soumis au frein à l'endettement au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution (Cst.)²⁹, car il ne contient pas de dispositions relatives à des subventions, des crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses.

3.1.2 Identifiant des personnes dans le registre foncier

Le projet attribue certaines compétences normatives au Conseil fédéral (art. 949b, al. 2, art. 949c, P-CC). Les dispositions correspondantes pourront être préparées par l'administration fédérale sans personnel supplémentaire.

Les coûts de l'introduction de l'identifiant des personnes dans le registre foncier (art. 949b P-CC) et de la recherche d'immeubles sur tout le pays (art. 949c P-CC) ne seront pas pris en charge par la Confédération. Les applications proposées seront financées par les cantons en tant qu'utilisateurs principaux de celles-ci; il appartiendra aux cantons de s'accorder avec les fabricants de systèmes. La Confédération définira seulement les standards pour une tenue uniforme du registre sur tout le pays. Cela passera par des modèles de données qui seront imposés aux cantons et qui

²⁹ RS 101

devront être adaptés périodiquement. La définition des modèles de données est déjà une tâche de la Confédération. De ce fait, les solutions proposées n'entraîneront pas de coûts pour la Confédération dépassant ceux engendrés par ses tâches actuelles de haute surveillance.

3.1.3 Déléataires privés

Le nouvel art. 949d P-CC permettra au projet eGRIS de se poursuivre dans le cadre actuel, qui s'est avéré satisfaisant. Il n'y a pas d'autre effet particulier à signaler.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

3.2.1 Enregistrement de l'état civil

Situation actuelle

Les cantons financent l'exploitation et le développement d'Infostar depuis 2004. Les dépenses sont inscrites parmi les charges, puis facturées aux cantons à la fin de l'année et éliminées des charges. Ce mécanisme de financement a été choisi car ce sont les parlements cantonaux qui approuvent le budget. Les organes de révision cantonaux contrôlent et approuvent les projets après la clôture du bilan annuel.

Crédit	Montant
<i>Exploitation courante</i>	
Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	520 000
Immobilisations corporelles et incorporelles	750 000
<i>Organe de clearing pour le nouveau numéro d'assurance sociale</i>	
Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	261 500
<i>Projets (protection de l'adulte / droit du nom)</i>	
Charges de biens et services liées à l'informatique	1 000 000
Charges de conseil	500 000
Total	3 031 500

Situation future

Les cantons remettront l'entière responsabilité d'Infostar à la Confédération mais seront étroitement impliqués dans les développements continus et les nouveaux aménagements et auront des droits de participation (art. 45a P-CC). Ils financeront l'exploitation et les développements continus du «système d'information central de personnes» (actuellement Infostar), pour autant qu'ils se rapportent au domaine de l'état civil, par un émolument annuel de 500 francs par utilisateur (art. 45a, al. 3 et al. 5, ch. 2, P-CC, avec une réglementation correspondante dans l'OEC ou dans

l'OEEC). Cela représente 0,6 million de francs par an pour environ 1200 utilisateurs, soit une économie de 2,4 millions de francs par rapport à la situation actuelle. La Confédération assumera les frais d'exploitation courante et de développements continus dépassant 0,6 million de francs, de même qu'elle financera seule les nouveaux aménagements du système.

La répartition des frais d'exploitation, de développements continus et de nouveaux aménagements pour les fonctions du système qui ne relèvent pas du domaine de l'état civil sera réglée entre la Confédération et les cantons (et éventuellement les communes) au cas par cas (art. 45a, al. 6, P-CC). Par rapport au statu quo, il ne résulte pas de ce principe un transfert de charges importants. Les services des habitants des cantons et des communes financeront l'exploitation, les développements continus et les nouveaux aménagements des nouvelles fonctions prévues à l'art. 43a, al. 4, ch. 5, P-CC, puisque leur but ne relève pas du domaine de l'état civil. Cette solution est adéquate pour les services des habitants si l'on tient compte du fait que cette modernisation augmente l'efficacité et la qualité tout en réduisant les coûts généraux.

3.2.2 Identifiant des personnes dans le registre foncier

Les cantons, qui tiennent le registre foncier informatisé, devront adapter leurs programmes aux nouvelles bases légales pour y intégrer l'identifiant des personnes (art. 949b P-CC) et la recherche d'immeubles sur tout le pays (art. 949c P-CC). Cela engendrera des dépenses supplémentaires qui seront néanmoins compensées par l'amélioration de l'efficacité et de la sécurité juridique.

3.2.3 Délégués privés

La réalisation des applications concernant la publicité du registre foncier et les communications et transactions par voie électronique améliorera considérablement l'efficacité et déchargera les administrations des travaux de routine. La population et l'économie profiteront également du traitement plus rapide des affaires du registre foncier.

Des adaptations des systèmes informatiques du registre foncier seront nécessaires, en particulier s'agissant des interfaces. Les coûts ne peuvent pas encore être chiffrés.

Ces conséquences ne découlent d'ailleurs pas de la réglementation proposée, mais du projet eGRIS en cours.

3.3 Conséquences pour l'économie

3.3.1 Enregistrement de l'état civil

Infostar, en tant qu'instrument de l'informatisation de l'enregistrement de l'état civil a permis, depuis son introduction en 2004, de simplifier les processus d'état civil et de rationaliser le travail des cantons (grâce par ex. à l'élimination des communications sur papier entre les offices de l'état civil). La qualité de l'état civil est due en grande partie à Infostar et aux mesures prises au cours de ces dernières années

comme la professionnalisation de la fonction d'officier de l'état civil (brevet fédéral) et les changements structurels opérés (par ex. régionalisation des offices, lien renforcé avec l'administration centrale des cantons, réduction d'environ 2000 offices de l'état civil en Suisse avant Infostar à 160 actuellement).

Les mécanismes d'harmonisation des registres confèrent à Infostar une position exceptionnelle. Il est le système leader pour les données des personnes physiques grâce à la présomption légale de l'exactitude de ses données (art. 9 CC). Infostar va continuer à gagner en importance dans la réalisation des projets de cyberadministration de la Confédération et des cantons (par ex. le projet prioritaire A1.12 «Annonce d'arrivée dans une commune / de départ d'une commune, de changement d'adresse» dans le domaine des services des habitants) et permettre des gains d'efficacité et de qualité dans d'autres domaines de l'administration qui traitent les données des personnes physiques. Les administrations publiques profitent – moins celles de la Confédération que celles des cantons et des communes actuellement – de ces données d'état civil de haute qualité et des procédures administratives efficaces instituées par Infostar. Chaque citoyen bénéficiera aussi du fait que des procédures administratives souvent superflues lui seront épargnées grâce aux changements prévus (par ex. synchronisation automatique et électronique du système de l'état civil et de celui des services des habitants; suppression de l'obligation pour les particuliers de déposer auprès de leur commune l'acte d'origine généré par Infostar si la commune peut accéder en ligne aux données nécessaires à leur identification, comme le prévoit l'art. 43a, al. 4, ch. 5, P-CC, soit économies pour les particuliers puisque l'acte d'origine est payant et réduction des allers et venues auprès de l'administration).

3.3.2 Délégués privés

Pour les crédits hypothécaires, les instituts de crédit sont tributaires des informations du registre foncier. Lorsqu'il n'y a pas d'interruption dans la chaîne de communication, il est possible d'obtenir des gains d'efficacité importants; ceux-ci ne sont cependant pas quantifiables de manière précise. Les particuliers, l'économie et l'administration profiteront de manière générale de l'aménagement du registre en un système d'informations foncières moderne.

4 Lien avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³¹. Se fondant sur les discussions menées avec les cantons depuis 2008 concernant l'avenir d'Infostar et sur le fait que ceux-ci ont approuvé la «solution fédérale Infostar» à l'unanimité le 14 novembre 2013, le Conseil fédéral a décidé d'approuver le présent message à l'intention du Parlement.

³⁰ FF 2012 349

³¹ FF 2012 6667

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 122 Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit civil.

S'agissant en particulier de la «solution fédérale Infostar», il s'impose de préciser que l'art. 43a, al. 1, Cst. n'attribue à la Confédération que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Cette disposition s'applique à la législation fédérale, mais aussi à l'exécution du droit fédéral, cas de figure applicable à l'état civil, où Infostar sert d'outil de travail et de banque de données pour l'enregistrement de l'état civil. Les cantons demeureront responsables de l'exécution du droit privé de la Confédération dans le domaine de l'état civil même après la réalisation de la «solution fédérale Infostar», et plus précisément du contenu des enregistrements dans la banque de données. La Confédération ne prendra que la responsabilité de l'exploitation, des développements continus et des nouveaux aménagements d'Infostar.

Autant que possible, il faut contrebalancer toute centralisation auprès de la Confédération par une participation des cantons (cf. art. 45 Cst. sur les droits de participation des cantons et art. 63a, al. 4, Cst. sur l'instauration d'organes communs). L'art. 45a P-CC met en œuvre ces normes constitutionnelles. En obtenant des droits de participation, chaque canton se soumet à des obligations, tant vis-à-vis de la Confédération que vis-à-vis des autres cantons.

5.2 Délégation de compétences normatives

Le projet délègue au Conseil fédéral des compétences normatives qui l'obligent à édicter des règles par voie d'ordonnance (art. 45a, al. 4 et 5, et art. 949c P-CC).