

Optimisation des prestations de l'Etat dans le domaine des actes de l'état civil et de la procédure de mariage; exemple tiré de la Suisse

Rolf Reinhard

Licencié en droit, Chef suppléant de l'Office fédéral de l'état civil (OFEC) ¹

Traduit de l'allemand par Natalie Straessle

1 Remarques préliminaires

Cette contribution va essayer de voir quelles sont les raisons qui motivent une optimisation et dans quel état d'esprit il faut le faire. L'auteur déterminera également les spécificités de la Suisse dont il faut tenir compte, en tant que lecteur étranger, pour être en mesure de bien comprendre cet exposé.

1.1 Rencontrer des défis dans un état d'esprit critique et ouvert

On constate actuellement des développements très exigeants pour les autorités de l'état civil, en matière de droit de l'adoption, de la filiation et du mariage, en matière de droit de la nationalité, de même

¹ L'auteur exprime son opinion personnelle.

qu'en matière de droit international privé². Outre ces développements, la situation économique défavorable, qui restreint le budget des finances publiques, nécessite également un examen approfondi de l'efficacité et de l'effectivité des prestations de l'Etat en matière d'état civil³.

De cette manière, l'auteur ne remettra pas en cause les prestations des autorités de l'état civil qui, à tous les niveaux, ont généralement fait leurs preuves. Dans un état d'esprit critique et ouvert, il s'agit de contribuer au développement du droit de l'état civil et de rendre l'accomplissement de ses tâches plus optimal⁴.

Dans cette contribution, l'auteur aimerait faire preuve, également à l'égard d'un public international, d'un état d'esprit critique et ouvert. Si par la suite, différents aspects de l'état civil suisse sont évalués en fonction de critères actuels d'efficacité et d'effectivité, cela ne veut pas dire que l'état civil suisse ne donne plus du tout satisfaction par rapport aux systèmes en vigueur à l'étranger et qu'il faut l'améliorer de toute urgence. Il en est de même lorsqu'on cherche à élaborer une image de marque et des principes d'action modernes⁵. Cette contribution devrait d'abord présenter des possibilités concrètes d'optimisation et peut-être faire des suggestions aux lecteurs. Elle peut éventuellement apporter quelques idées pour une révision de l'état civil dans d'autres Etats, en tenant compte des circonstances

2 Voir Code civil suisse du 10 décembre 1907, CC, RS 210; Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952, Loi sur la nationalité, LN, RS 141; de même, lois cantonales sur le droit de cité; Loi fédérale sur le droit international privé du 18 décembre 1987, LDIP, RS 291.

3 La procédure préparatoire du mariage (procédure de publication du mariage) et la célébration du mariage sont tous deux compris dans cette notion de l'état civil.

4 Voir par exemple, les buts poursuivis par le "New Public Management", le "Reengineering" et le "Quality Management".

5 Sur le plan fédéral, dans les années 1991/1992, l'Office fédéral de l'état civil (OFEC) a, sous la direction d'un conseiller d'entreprise, optimisé son organisation et sa méthode de travail; il a rassemblé les conclusions de cette étude dans un document du 15 janvier 1992, intitulé "image de marque"; voir JÄGER MARTIN, Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen neu organisiert, REC, 1993, p. 256 s.

particulières valables à l'étranger. Pour finir, elle peut éventuellement contribuer à la collaboration au sein de la Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC). Dans ce sens, cet article est particulièrement dédié à la 50ème Assemblée générale de la CIEC.

1.2 Caractéristiques de l'état civil suisse⁶

Selon le droit en vigueur, la Confédération a une compétence exhaustive de réglementation matérielle. Les 26 cantons sont chargés de l'application du droit. Les dispositions d'exécution des cantons ont besoin de l'approbation de la Confédération. Les autorités cantonales centrales instruisent et surveillent environ 2'000 offices suisses de l'état civil, qui tiennent les registres spéciaux⁷ pour les faits d'état civil de leur arrondissement. De même, ces offices tiennent une banque de données personnelles actualisée par familles⁸, comprenant les personnes, qui ont leur droit de cité dans la commune ou dans une des communes⁹ de l'arrondissement. Les faits d'état civil des environ 540'000 Suisses de l'étranger sont inscrits dans les registres des familles de la commune d'origine, par l'intermédiaire des représentations diplomatiques ou consulaires suisses à l'étranger et de l'Office fédéral de l'état civil (OFEC), sur la base d'une décision de l'autorité de surveillance de l'état civil du canton d'origine¹⁰. Les personnes employées par les offices de l'état civil travaillent en général à temps partiel (il s'agit d'un système de

6 Voir le Message cité sous note 11, p. 3 s., ch. 121, Genèse et caractéristiques de la réglementation en vigueur, de même que le Guide pratique international de l'état civil, Commission Internationale de l'Etat Civil, Berger/Levrault, Paris 1985 (sous forme de feuilles mobiles), dans la version du 1er janvier 1996, chapitre sur la Suisse, introduction générale.

7 Registres des naissances, des mariages, des décès et des reconnaissances d'enfant.

8 Registres des familles servant à la saisie des droits de cité communaux et cantonaux et, par la même, de la nationalité suisse, ainsi que de la constatation des relations du droit de la famille.

9 En Suisse, il y a environ 3'000 communes.

10 Art. 32 LDIP.

milice, qui comporte la plupart du temps un très petit degré d'occupation). Les autorités fédérales exercent la haute surveillance de l'état civil. L'OFEC a une compétence étendue d'instruction.

2 "Grand chantier" de l'état civil

Même si l'état civil ne doit pas être totalement "reconstruit", on peut cependant parler d'un "grand chantier":

2.1 Révision des bases légales

Pour l'essentiel, les propositions du Conseil fédéral¹¹ faites en vue de modifier les dispositions fondamentales du Code civil suisse n'ont jusqu'à présent pas été contestées dans les débats parlementaires. Ainsi, les nouvelles compétences du Conseil fédéral lui permettront d'assurer une fiabilité professionnelle, d'établir des exigences minimales quant à la formation et au perfectionnement des personnes travaillant à l'état civil, de même que concernant le taux d'occupation des officiers de l'état civil¹². De cette façon, on réunit les conditions pour exercer une activité en permanence de façon compétente et expéditive ("professionnalisme").

Depuis un certain temps déjà, plusieurs cantons s'efforcent de diminuer de manière significative le nombre des arrondissements de l'état civil. La réglementation proposée par le Conseil fédéral veut mettre en oeuvre et appuyer ce développement dans tous les cantons. Il faut s'attendre à d'importants changements structurels, car le nombre des arrondissements de l'état civil, qui se situe aujourd'hui à environ 2'000, pourrait descendre à moyen ou à long

¹¹ Gouvernement de la Suisse; voir Message du 15 novembre 1995 concernant la révision du Code civil suisse (état civil, conclusion du mariage, ...), FF 1996 I p. 1 s.

¹² Art. 48 du Projet dans la version au Conseil des Etats (organe législatif représentant les cantons). Le taux d'occupation devrait s'élever au minimum à 40% selon les déclarations du rapporteur faites au nom de la Commission saisie des débats préparatoires du Conseil des Etats.

terme nettement au-dessous de la moitié¹³. Ce n'est que lorsque le taux d'occupation des offices de l'état civil s'élèvera au minimum à 40-50 pour-cent - alors qu'il est actuellement très souvent bien inférieur à ce pourcentage -, que les officiers de l'état civil pourront acquérir suffisamment d'expérience. En effet, ces officiers devront résoudre un plus grand nombre de cas d'état civil complexes et exigeants. De part, ces officiers seront plus à même d'appliquer ce qu'ils auront appris durant leur formation et pendant les cours de perfectionnement, qui requièrent passablement de temps et d'argent.

2.2 Informatisation

Suite à un véritable mandat de gestion que la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil et l'Association suisse des officiers de l'état civil ont confié à la Confédération un document de travail concernant l'informatisation des registres de l'état civil ("InfoStaR") a été réalisé et transmis le 10 juillet 1997 aux cantons et aux associations pour qu'ils prennent position. Dans ce document, la préférence a été donnée à une solution uniforme avec une banque centralisée des données.

Avec cette variante, tous les offices de l'état civil disposeraient d'un outil commun et auraient un droit d'accès à la banque de données correspondant à ce qui est nécessaire à la réalisation de leurs tâches. La banque centralisée des données constituerait un registre central, qui rassemblerait et relierait toutes les données concernant les personnes physiques, sur la base des informations introduites par les offices de l'état civil. Les registres spéciaux (registres des naissances, des reconnaissances d'enfant, des mariages et des décès) n'existeraient plus que de façon virtuelle. Toutefois, on pourrait encore éditer le riche éventail des formules actuelles de l'état civil (dont notamment les documents en plusieurs langues établis sur

¹³ Un projet de l'exécutif cantonal de Berne - qui est le deuxième canton le plus important en surface et en nombre d'habitants - concernant une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes, vise à réduire le nombre des arrondissements de l'état civil de 185 à 50 au maximum.

la base des conventions de la Commission Internationale de l'Etat Civil¹⁴).

L'informatisation de tout le domaine concerné est dans l'intérêt des autorités cantonales de l'état civil. Les interfaces permettront aux autorités de proposer à d'autres services de l'administration des données qui auront la force probante accrue de l'article 9 CC. Il faudra cependant respecter les prescriptions sur la protection des données. Différentes autorités ont besoin des données de l'état civil (le contrôle communal de l'habitant, le registre central de la Confédération concernant les étrangers, l'Office fédéral de la statistique, le centre de recrutement de l'armée, les offices des assurances sociales). Ainsi, l'informatisation de la tenue des registres de l'état civil poursuit également un but général d'intérêt public (par la simplification et l'accélération du travail). Par contre, si les autorités de l'état civil ne saisissent pas cette occasion au bon moment, la réputation dont jouit l'état civil auprès du public et des autorités pourrait être diminuée de façon irrémédiable¹⁵. De plus, la raison d'être de ce service pourrait un jour être remise en question, si d'autres autorités, équipées des installations les plus modernes et permettant un travail professionnel, "incorporeraient" l'état civil¹⁶.

¹⁴ Voir Convention de la CIEC n° 16 du 8 septembre 1976 relative à la délivrance d'extraits plurilingues d'actes de l'état civil, RS 0.211.112.112.

¹⁵ Il semblerait qu'il devient de plus en plus difficile pour les autorités cantonales de surveillance et les offices de l'état civil, de trouver de la compréhension auprès des autorités compétentes pour leurs besoins en personnel et financiers.

¹⁶ Voir par exemple, HEKMAN MARINUS J., Neue Strukturen der Gemeindeverwaltung (des Bevölkerungswesens) in den Niederlanden - BGA (Kommunale Basisverwaltung Personendaten) rüttelt das Standesamt wach!, ÖStA (Österreichisches Standesamt) 9/96, p. 100 s. L'auteur se permet d'ajouter une anecdote concernant la Suisse: lors d'une réunion de travail des autorités suisses, qui s'occupaient de la question des étrangers, un des membres a affirmé au représentant de l'OFEC que les données nécessaires à l'accomplissement des tâches des administrations communales, cantonales et fédérales étaient fournies par les organes communaux chargés de gérer les données du contrôle de l'habitant à l'égard des Suisses et des étrangers. Selon ce point de vue, les registres de l'état civil devraient avant tout servir à la recherche généalogique. Il n'a pas été difficile de corriger cette attitude erronée, car ce sont les offices de l'état civil qui font parvenir au contrôle de

2.3 Tendances internationales de développement

La question se pose de savoir si l'on peut également parler d'un "grand chantier" de l'état civil dans les autres Etats. On pourrait en effet s'attendre à un telle "mise en chantier", dans la mesure où ce n'est pas que la Suisse qui est touchée par les développements législatifs très exigeants pour les autorités de l'état civil et par une restriction des finances publiques due à une situation économique défavorable. Ainsi, l'exigence d'un examen fondamental de l'efficacité et de l'effectivité des prestations de service de l'Etat en matière d'état civil a certainement une portée internationale.

On peut se demander s'il est utile que la Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC) élabore un document récapitulatif sur l'état des efforts entrepris dans les différents Etats et fasse des recommandations en la matière. L'informatisation peut être rattachée à la Recommandation du 21 mars 1991 relative à l'informatisation de l'état civil¹⁷, qui vise déjà une compatibilité internationale des moyens informatiques.

La réglementation suédoise de 1991¹⁸, qui prévoit que l'administration des impôts est responsable de l'état civil, est unique en son genre. Les informations sont contenues dans une banque de données relative à des personnes, qui couvre différents besoins (p.ex. ceux des autorités du contrôle de l'habitant ou de l'administration fiscale) et qui est accessible pratiquement sans restrictions aux autorités et aux personnes privées.

En Allemagne, il semble que lors de la réforme en cours du droit des actes de l'état civil, l'examen de l'efficacité et de l'effectivité du service de l'état civil n'est pas devenu particulièrement thématique.

l'habitant des communes les données de l'état civil (art. 120 et 123 OEC, en relation avec l'art. 135 al. 3 OEC).

¹⁷ CIEC, Conventions et Recommandations, Supplément 1988-1992, p. 48 s.

¹⁸ Voir tiré à part de la Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC), Journée Internationale de l'Etat Civil, Berlin, 9 septembre 1992, p. 64 s.

De plus, l'Allemagne envisage une réglementation plutôt restreinte en ce qui concerne l'informatisation¹⁹.

3 Images de marque et maximes d'action

L'auteur va tenter, dans la suite de cette contribution, de répondre aux questions de savoir quels sont les buts dont il faut tenir compte à l'égard du "grand chantier" et quels sont les principes applicables au "fonctionnement des nouvelles installations". Il n'est pas souhaitable d'établir des "dogmes", mais d'élaborer des critères, qui, en quelques traits, donnent des impressions et guident les responsables dans l'accomplissement optimal de leurs tâches. Dans ce processus, l'expérience et les conclusions tirées de l'application du droit devraient conduire à une optimisation de la législation et vice versa (évaluations formelles et informelles faites de façon régulière).

3.1 Légiférer en se limitant à l'essentiel

Il est de plus en plus difficile d'adapter à temps la réglementation d'exécution des différents niveaux à la situation juridique actuelle à cause de la tendance actuelle à une "surréglementation". A côté de l'Ordonnance fédérale sur l'état civil²⁰, il y a 26 ordonnances cantonales d'exécution et tarifs cantonaux d'émoluments, soumis à l'approbation de la Confédération²¹. A cela, il faut ajouter le recueil des circulaires de la Confédération, dont la mise à jour récente a nécessité un travail méticuleux. Cependant, ce recueil risque déjà d'être partiellement dépassé par l'évolution rapide du droit. Un grand nombre de cantons ont élaboré leurs propres recueils de circulaires. De plus, la Confédération édite des manuels de l'état civil, qui

¹⁹ BORNHOFEN HEINRICH, Die Reform des Personenstandsrechts, Das Standesamt, 6/1996, p. 161s. (p. 166, ch. 5: Der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung).

²⁰ OEC, RS 211.112.1.

²¹ Art. 40 al. 2 CC.

contiennent la législation applicable²², des exemples d'inscriptions et des instructions²³. Finalement, la Confédération édicte des instructions aux représentations suisses à l'étranger pour leur collaboration à l'état civil. Depuis des années, ces instructions devraient être fondamentalement révisées et réunies dans un manuel à part²⁴. Les travaux de réglementation prennent d'autant plus d'importance, qu'ils doivent être publiés en même temps dans les trois langues officielles de la Confédération²⁵.

Dans le cadre de la révision actuelle des bases légales de l'état civil²⁶, il faut élaborer une nouvelle conception des réglementations d'exécution, qui tient compte de tous les niveaux (ordonnances, circulaires, instructions dans les manuels). Le principal leitmotiv doit être de se limiter à l'essentiel, tout en respectant les principes de la méthode scientifique, de la compatibilité avec la hiérarchie des

22 Extrait de la Constitution fédérale, Cst, RS 101; extrait du Code civil, CC, RS 210; extrait de la Loi fédérale sur le droit international privé, LDIP, RS 291; Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, Loi sur la nationalité, LN, RS 141; Ordonnance sur l'état civil, OEC, RS 211.112.1; Conventions internationales (CIEC); Accords bilatéraux avec l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie; Ordonnance sur les formules de l'état civil et leurs modes d'écriture, RS 211.112.6.

23 Ces volumes contiennent également des règles générales sur la tenue des registres, de même que sur les communications et les extraits. Enfin, des commentaires de la LDIP ont également été insérés.

24 Ces tâches doivent être coordonnées avec les travaux en cours du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour une rationalisation des différentes activités des représentations suisses à l'étranger (entre autres: révision du Règlement du 24 novembre 1967 du Service diplomatique et consulaire suisse, RS 191.1; en Allemagne, par exemple, un centre de prestations de service a été ouvert à Bonn; en France, un autre centre est prévu); voir BERNER URS, *Aus der Arbeit der schweizerischen Vertretungen im Ausland im Bereich des Zivilstandswesens*, REC 3/1997, p. 69 s.

25 En allemand, en français et en italien, à l'exception des instructions aux représentations suisses à l'étranger, qui sont rédigées dans une des langues officielles de la Confédération et ne sont pas traduites (on présuppose en effet que les représentations connaissent, en tant qu'autorités fédérales, les trois langues officielles de la Confédération).

26 Voir ci-dessus, ch. 2.1.

normes (principe de la subsidiarité), d'une systématique claire, de la facilité de compréhension et de la "praticabilité". Concrètement, il ne faut pas que les dispositions d'exécution des niveaux inférieurs répètent les règles des niveaux supérieurs. On pourrait imaginer que le Conseil fédéral édicte une ordonnance de l'état civil, qui se limiterait aux règles générales d'exécution et comblerait également les lacunes importantes quant aux principes de procédure et à la protection juridique. L'exigence de se limiter à l'essentiel doit bien sûr être considérée de manière générale et n'a pas une portée absolue. En effet, la nature de la matière à régler dans le domaine des actes de l'état civil et la sécurité du droit exigent que beaucoup de détails soient expressément réglés.

De toute façon, il faudrait déterminer dans quelle mesure la promulgation des prescriptions plutôt techniques sur la tenue des registres peut et doit être déléguée au Département fédéral de justice et police (annexes à l'Ordonnance sur l'état civil). L'Office fédéral de l'état civil (OFEC)²⁷ resterait compétent pour les circulaires et les manuels. Dans ce domaine en particulier, il paraît possible et raisonnablement exigible de procéder à un important "allègement" en vue de la professionnalisation de la base. L'OFEC devrait davantage conseiller et soutenir les cantons lors de l'élaboration de leurs dispositions d'exécution. La Confédération devrait prévoir des modèles, entre autres avec des propositions qui permettent de déterminer les arrondissements de l'état civil et la structure des autorités, pour éviter à chacun des 26 cantons de devoir procéder aux mêmes travaux de législation. La procédure d'approbation des dispositions cantonales par la Confédération pourrait ainsi être facilitée.

3.2 Appliquer le droit de manière uniforme et expéditive

A notre époque de la mondialisation des échanges économiques et de la mobilité croissante de l'homme, les autorités de l'état civil sont de plus en plus amenées à se charger de cas dans lesquels elles

²⁷ Voir art. 10 al. 2 litt. b de l'Ordonnance donnant aux départements et aux services qui leur sont subordonnés la compétence de régler certaines affaires, Ordonnance sur la délégation de compétence, RS 172.011.

doivent apprécier un état de faits international. Cela suppose de bonnes connaissances du droit international privé interne²⁸ et la consultation d'ouvrages de référence²⁹ de droit international privé et de droit matériel des pays étrangers. Les autorités de l'état civil doivent pouvoir comprendre le droit étranger dans son ensemble lorsqu'elles l'établissent³⁰.

Il résulte des rapports d'activité établis chaque année par les autorités cantonales de surveillance de l'état civil, que c'est justement le traitement des cas concernant un état de faits international qui cause des difficultés considérables. En effet, il est assez difficile pour la plupart des offices de l'état civil de traiter de façon autonome des procédures de mariage et des reconnaissances d'enfant qui ont un caractère international. Les cantons prescrivent, que les dossiers doivent être présentés à l'examen aux autorités cantonales de surveillance³¹. Certaines autorités cantonales de surveillance ont quelque peine, surtout à l'égard de l'examen de la reconnaissance d'une décision ou d'un acte étranger³² (par rapport aux questions des conditions légales de la reconnaissance, au droit d'être entendu dans la procédure de reconnaissance, à la notification de la décision et aux voies de recours et à la détermination du nom des personnes concernées). Les autorités cantonales de surveillance et les représentations suisses à l'étranger soumettent souvent à l'Office

28 La Suisse a codifié son droit international privé dans la Loi fédérale sur le droit international privé, LDIP, RS 291, entrée en vigueur le 1er janvier 1989.

29 Voir par exemple, Guide pratique international de l'état civil, Commission internationale de l'état civil, Berger/Levrault, Paris 1985 (sous forme de feuilles mobiles), dans la version du 1er janvier 1996; BERGMANN/FERID, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, 6e éd., 1983 s. (sous forme de feuilles mobiles), état au 31 mai 1997 (127e livraison); BRANDHUBER/ZEYRINGER, Standesamt und Ausländer, Francfort-sur-le-Main (sous forme de feuilles mobiles), état en août 1996 (18e livraison).

30 Art. 16 LDIP, qui prévoit que la collaboration des parties peut toutefois être requise.

31 Art. 168 OEC, respectivement art. 103 al. 2 OEC.

32 Art. 32 LDIP, RS 291.

fédéral de l'état civil (OFEC) des questions compliquées, qui sont difficiles à résoudre même pour des spécialistes expérimentés.

Avec l'augmentation du degré minimal d'occupation dans les offices de l'état civil, les autorités cantonales de surveillance ne devraient plus avoir besoin de procéder à un examen général des actes dans les cas de caractère international. Par conséquent, elles pourront se limiter aux demandes de renseignements des offices qui posent des problèmes particuliers. Si on veut exiger de la base davantage de travail professionnel, il faut que les autorités cantonales de surveillance et l'OFEC en fassent autant. Les autorités cantonales de surveillance doivent avoir des connaissances juridiques étendues. Aujourd'hui déjà, il pourrait être particulièrement important que la personne responsable de la direction, ou au moins une collaboratrice ou un collaborateur occupé à plein temps, dispose d'une formation juridique complète. Des "centres de compétence" devraient être prévus à tous les niveaux, qui seront en mesure de tenir compte des circonstances particulières des cas d'espèce et de garantir une application uniforme du droit dans le cadre d'une procédure aussi rapide que possible³³.

Il faudrait installer des "hotlines" (ou des "heures d'appels téléphoniques") pour les consultations auprès des autorités cantonales de surveillance par les offices de l'état civil, ainsi qu'auprès de l'OFEC par les autorités cantonales de surveillance et les représentations suisses à l'étranger³⁴. Donner par oral un conseil

33 Le fait que Notre Haute Cour doive se saisir des conditions de l'autorisation de restitution de pièce d'un dossier de mariage (art. 167 al. 3 OEC) semble particulièrement excessif (jugement du Tribunal fédéral du 9 décembre 1996, publié dans la Revue de l'état civil, REC, 5/1997, p. 137 s.). En l'occurrence, un simple échange de vues entre l'autorité cantonale de surveillance concernée et l'OFEC aurait éventuellement permis d'éviter à celle-là d'avoir une position trop restrictive et pu ainsi empêcher le recours au Tribunal fédéral.

34 La consultation des offices de l'état civil par le public, qui s'y rend en général personnellement, a lieu dans le cadre des heures d'ouverture. En outre, le Conseil des Etats (organe législatif représentant les cantons) a été la première chambre à délibérer du projet de révision du Code civil et a décidé d'insérer une base légale pour l'activité d'information et de consultation des offices de l'état civil. A cette fin, il a complété l'art. 44 du projet de révision du CC avec un alinéa supplémentaire, qui énumère les devoirs des offices de l'état civil: "...et communique au public, sous la forme qui convient, les informations

précis et concis prend en règle générale moins de temps qu'élaborer un écrit dont il faut bien peser la formulation. Lors de la délibération de la révision du Code civil, le Conseil fédéral a par ailleurs accepté une motion³⁵ de la Commission juridique des affaires du Conseil des Etats, qui l'oblige, en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit, de préparer une brochure sur le mariage et le droit matrimonial, qui sera remise gratuitement aux fiancés par les offices de l'état civil, au moment du dépôt de la demande en exécution de la procédure préparatoire. Au besoin, d'autres brochures pourraient éventuellement couvrir des besoins supplémentaires d'information du public dans d'autres domaines de l'état civil. Ainsi, on pourrait réduire le travail de consultation concernant les cas particuliers. Il est bien évident qu'on ne peut pas répondre à toutes les questions des différentes autorités par des brochures et des consultations orales. Dans les cas complexes, il est encore indiqué de répondre par écrit.

De telles mesures pourraient certainement permettre de libérer davantage de capacité de travail qualifié pour développer, à plus ou moins long terme, la pratique juridique vis-à-vis des questions non résolues ou controversées. Aujourd'hui déjà, il est possible, avec une planification ciblée de l'utilisation des ressources, de supprimer rapidement les insécurités juridiques. L'OFEC s'efforce de rendre les résultats de ses études immédiatement accessibles aux autorités de l'état civil³⁶.

3.3 Formation et perfectionnement au service de la pratique

La Commission de formation de la Conférence des autorités cantonales de surveillance organise chaque année des cours centralisés de formation pour les collaborateurs des autorités

nécessaires en matière d'état civil", voir Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats 1996, p. 749, ad art. 44. Le rapporteur a déclaré que ces activités vont devenir encore plus importantes vu la complexité croissante et la diversité des cas pratiques relevant du droit de l'état civil.

35 Conseil des Etats 96.3367, motion de la Commission des affaires juridiques (95.079), acceptée par le Conseil fédéral le 11 septembre 1996.

36 Voir ci-dessous, ch. 3.4 à la fin.

cantonales de surveillance et les instructeurs cantonaux. L'OFEC contribue régulièrement à cette formation, dans la mesure où certains de ses collaborateurs donnent des conférences, dirigent des groupes et préparent des documents. La façon de transmettre la formation à la base est réglée de manière différente. On assiste à un renforcement de la collaboration intercantonale, que l'OFEC pourrait soutenir davantage, avant tout en apportant son aide à la coordination³⁷.

3.4 Diriger dans le but de mettre en pratique et de perfectionner l'image de marque

Dans un arrondissement de l'état civil comprenant plusieurs officiers de l'état civil, l'un d'eux est responsable de la direction³⁸. Les cantons doivent désigner les autorités de surveillance³⁹. Les personnes responsables de la direction sont nommées par les instances cantonales. La Confédération exerce la haute surveillance de l'état civil⁴⁰. Ce devoir revient matériellement à l'OFEC, qui l'accomplit en faisant des propositions au Département fédéral de justice et police (DFJP), éventuellement au Conseil fédéral, dans la mesure où les compétences ne lui (OFEC) sont pas formellement déléguées. L'instance fédérale compétente désigne le chef de l'OFEC et son remplaçant. Par conséquent, la structure de la hiérarchie des offices de l'état civil est bien établie, de sorte que la responsabilité de direction est clairement définie à tous les niveaux.

³⁷ Voir par exemple, le concept initié par les cantons de Berne, d'Argovie et de Bâle-Campagne dans le groupe régional des autorités cantonales de surveillance du Nord-Ouest de la Suisse en collaboration avec l'école professionnelle d'administration de Berne. Le groupe régional de Suisse centrale donne régulièrement des cours de formation et de perfectionnement à Brunnen. Le groupe régional de Suisse romande (y compris le Tessin) est en train d'élaborer un cours.

³⁸ Art. 10 al. 1, 2e phr. OEC.

³⁹ Art. 40 al. 1, 43 et 44 CC; art. 17 al.1 OEC.

⁴⁰ Art. 17 al. 2 et 3 OEC.

L'image de marque de la Division principale de droit privé⁴¹ de l'Office fédéral de la justice, à laquelle l'OFEC appartient⁴², fixe, pour les offices des registres publics, en plus des tâches législatives, un important devoir de direction quant à l'exécution. En effet, l'OFEC doit faire en sorte qu'il y ait une pratique cantonale uniforme dans l'application du droit fédéral.

Il faut cultiver à l'OFEC un style de direction organisée de façon coopérative et, dans la mesure du possible, promouvoir le travail et l'esprit d'équipe. Le "controlling" fait partie des devoirs des chefs. Ces principes de direction correspondent aux maximes modernes de gestion d'entreprises et peuvent ainsi être appliqués dans tout le domaine de l'état civil suisse. A tous les niveaux de l'état civil, les collaborateurs devraient exécuter leurs tâches en faisant preuve d'initiative et d'esprit critique. De plus, ils devraient se sentir co-responsables de l'image et de la renommée de l'état civil. Tous sont appelés à faire des propositions en vue d'une optimisation. La planification annuelle et sa mise à jour régulière sont des aspects importants de la direction. Les collaborateurs doivent être associés et prendre part à cette planification. Il va de soi qu'il faut favoriser une culture de la communication et régler les conflits ouvertement.

L'OFEC est responsable dans une large mesure de la réglementation de l'état civil suisse. Dans l'application du droit, il accomplit son devoir de direction, en collaboration étroite avec les autorités cantonales de surveillance. En vue de réaliser un centre de compétence de l'état civil suisse, il assure un service de consultation rapide et non formel, avant tout pour les autorités cantonales de surveillance et plus généralement pour les autorités ou les particuliers.

En évaluant les rapports annuels des cantons et les rapports du Département fédéral des affaires étrangères sur les inspections des

41 Voir tirage à part de 1996; voir également l'image de marque de l'OFEC du 15 janvier 1992.

42 A côté de l'OFEC, l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier, de même que l'Office fédéral du registre du commerce (y compris le droit des sociétés) appartiennent aussi à la Division principale de droit privé de l'Office de la justice.

représentations suisses à l'étranger et en se basant sur les inspections fédérales⁴³ et les discussions avec les autorités cantonales de surveillance, l'OFEC, en collaboration étroite avec la Conférence des autorités cantonales de surveillance et l'Association suisse des officiers de l'état civil, constate les insuffisances de la réglementation et de l'exécution. L'OFEC met sur pied les mesures nécessaires pour remédier à ces inconvénients. Il informe régulièrement les autorités de l'état civil sur ses conclusions et ses projets⁴⁴. Il transmet immédiatement les informations importantes et assure la publication de sa pratique⁴⁵.

3.5 Rechercher une collaboration qui vise des buts bien définis

Sur le plan international, il peut y avoir un intérêt particulier à ce que des contacts directs et informels s'instaurent avec les autorités internes des Etats membres et éventuellement d'autres Etats; ces contacts devraient avoir lieu en plus des manifestations qui se déroulent dans le cadre des institutions de la Commission Internationale de l'Etat Civil (séance du bureau et assemblée générale). Il s'agit d'éviter qu'un échange trop formaliste provoque éventuellement des lourdeurs.

En Suisse, la Commission fédérale pour les questions de l'état civil (CQEC), en tant qu'organe de consultation du Département fédéral de justice et police, revêt une grande importance pour l'OFEC. La CQEC est amplement consultée pour toutes les questions importantes concernant la réglementation et l'exécution de l'état civil suisse. Ses décisions guident presque toujours les autorités fédérales bien que formellement elles n'aient pas un caractère

43 En règle générale, l'OFEC se joint à une inspection cantonale, avec l'accord des autorités cantonales de surveillance.

44 Par exemple, dans le cadre de l'assemblée annuelle de la Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil ou de l'assemblée annuelle des délégués de l'Association suisse des officiers de l'état civil, de même que lors des cours de formation au niveau national.

45 Le projet "Publication de la pratique de l'OFEC", assez prioritaire dans ce contexte, est en ce moment en préparation.

obligatoire. Les membres de la CQEC représentent en principe l'état civil suisse. Trois d'entre eux sont des chefs d'autorités cantonales de surveillance, trois autres des responsables d'offices de l'état civil⁴⁶. Ces personnes représentent dans la mesure du possible les différentes régions de notre pays et les langues officielles. Le chef de l'OFEC exerce la présidence de la Commission. Cela vaudrait probablement la peine d'examiner la possibilité d'accorder à la Conférence des autorités cantonales de surveillance et à l'Association suisse des officiers de l'état civil un droit de proposer des candidats en cas de vacance à la CQEC. Ainsi les deux partenaires de dialogue les plus importants pour la Confédération pourraient être rattachés quasi formellement à la CQEC. De cette manière, leurs "représentants" les informeraient et les consulteraient, ceci d'entente avec la Commission. En cette période de grands changements, il ne faut pas sous-estimer l'utilité d'un tel procédé.

En ce qui concerne la Section suisse de la Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC), on pourrait examiner, dans le cadre des efforts d'optimisation, la possibilité d'une coordination renforcée, voire d'une fusion avec la CQEC. En effet, la Section suisse comprend également des responsables d'autorités cantonales de surveillance et, depuis peu à nouveau un officier de l'état civil, en la personne de la présidente de l'Association suisse des officiers de l'état civil. De plus, la Section suisse de la CIEC comme la Commission fédérale pour les questions de l'état civil sont présidées par le chef de l'OFEC⁴⁷. Enfin, dans la mesure où des professeurs, des juges ou des très hauts fonctionnaires cantonaux appartiennent à la Section suisse de la CIEC, ils pourraient donner leurs points de vue, qui pourront être très appréciés lors des travaux du nouvel organe résultant de la fusion⁴⁸. Des sous-commissions "ad hoc"

46 En général, il s'agit de dirigeants de grands offices.

47 Cette union personnelle des fonctions permet de garantir au mieux un déroulement rationnel des séances.

48 Il resterait à déterminer combien de membres cet organe devrait compter. On devrait viser le plus petit nombre possible qui assurerait encore une représentation effective de l'état civil suisse. Ce petit nombre de membres, déterminé suite à la fusion de la CQEC et de la Section suisse de la CIEC, pourrait être atteint progressivement, en ne renouvelant pas les postes devenus vacants dans le nouvel organe.

seraient éventuellement en mesure d'accélérer les travaux. Ces mesures favoriseraient l'échange d'informations entre la CIEC et la base de l'état civil. Elles renforceraient leurs intérêts mutuels. Toutefois, en comparaison avec la situation dans les autres Etats membres, la fonction charnière de l'OFEC paraît déjà relativement bien garantir l'échange entre la CIEC et la base de l'état civil. Un échange de vue dans le cadre de la Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC) serait sans doute très intéressant dans ce domaine également.

3.6 Stimuler l'utilisation d'outils techniques modernes

L'OFEC salue l'engagement de moyens informatiques dans le domaine de l'état civil. Il soutient cet engagement en élaborant les bases juridiques nécessaires. La révision partielle de l'OEC, intitulée "traitement électronique des données", est entrée en vigueur au 1er janvier 1989⁴⁹. Elle admet, dans la mesure où l'autorité cantonale de surveillance donne son accord, la conservation durable des données, c'est-à-dire des registres électroniques de l'état civil⁵⁰. Mais les données doivent toujours être imprimées sous la forme du "registre papier" conventionnel qui seul est muni de la force probante accrue⁵¹. Une révision partielle, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1998, précisera la réglementation de l'Ordonnance sur l'état civil. En effet, pour mieux soutenir les cantons dans leurs tâches de surveillance, tout moyen informatique devra être annoncé et recevoir une autorisation. De plus, l'Ordonnance déterminera dans quelle mesure les données enregistrées devront être protégées⁵².

49 Art. 177e - 177m OEC.

50 Les offices de l'état civil ont notamment retenu les produits "ZIVIS" de la maison "Prisma SA" et "ETAT-CIVIL" de l'Association des Communes genevoises.

51 Art. 9 CC.

52 En vertu de l'art. 177e^{bis}, al. 3 OEC, toutes les données enregistrées sont considérées comme sensibles jusqu'à la mise en place d'un dispositif permettant la gradation de la protection de l'accès au système en fonction des différentes données ou collectes de données.

Le projet très complexe "InfoStaR"⁵³, avec sa banque centralisée de données et son réseau national, ouvre des possibilités inimaginables: un réseau protégé permettrait, dans le cadre des dispositions de protection des données, d'échanger des informations entre toutes les autorités de l'état civil suisse. Toutes les prescriptions de l'état civil, y compris d'éventuelles explications et exemples de technique d'inscription, seraient disponibles "on-line". Différentes "hotlines" menant aux autorités cantonales de surveillance et à l'OFEC pourraient être installés afin de fournir de l'aide et de permettre des consultations. De plus, on pourrait même envisager de renoncer complètement aux registres sur papier⁵⁴. Les avantages, déjà mentionnés par l'auteur, de l'offre très riche d'interfaces à disposition d'autres autorités sont des arguments qui militeraient en faveur du maintien de l'existence de l'état civil et de sa valorisation⁵⁵.

4 Que faire (une image de marque à la place d'un résumé)⁵⁶?

L'optimisation des services étatiques constitue un processus continu qui devrait mobiliser tous ceux qui y sont engagés. Il faut continuer à satisfaire au mieux notre clientèle, constituée par des particuliers et des autorités, et à maintenir les coûts les plus bas possibles. De plus, lorsque la clientèle est satisfaite et qu'elle le montre, cela motive les autorités de l'état civil.

4.1 Légiférer en se limitant à l'essentiel⁵⁷

Il faut empêcher les "surréglementations" à tous les niveaux et "alléger" les dispositions en vigueur. En même temps, il faut travailler à une nouvelle conception de toute la réglementation d'exécution

53 Voir ci-dessus, ch. 2.2.

54 Voir par exemple, la fiche "micro-output" comme moyen de sauvegarde.

55 Voir ch. 2.2, 3e alinéa.

56 Voir ch. 3.

57 Voir ch. 3.1.

dans le cadre de la révision des bases légales de l'état civil⁵⁸ (leitmotiv: se limiter à l'essentiel).

4.2 Appliquer le droit de manière uniforme et expéditive⁵⁹

L'OFEC, en tant que "centre national de compétence" de l'état civil, continuera à perfectionner sa fonction, ce qui peut servir d'exemple pour les autorités cantonales de surveillance et les offices de l'état civil (modèle d'un accomplissement professionnel des tâches). Une "hotline" juridique pourrait être installée (service de piquet téléphonique assuré avant tout par le personnel juridique).

4.3 Formation et perfectionnement au service de la pratique⁶⁰

D'entente avec la Commission de formation de la Conférence des autorités cantonales de surveillance, l'OFEC continuera à favoriser la collaboration intercantonale et à participer activement aux cours de formation et de perfectionnement organisés au niveau national.

4.4 Diriger dans le but de mettre en pratique et de perfectionner l'image de marque⁶¹

L'OFEC communiquera davantage aux autorités cantonales de surveillance et aux offices de l'état civil ses expériences et conclusions tirées de sa haute surveillance. Ceci lui permettra d'améliorer davantage les situations insatisfaisantes et de faire appliquer le droit de façon uniforme et expéditive. Le projet "publication de la pratique de l'OFEC" a une grande importance dans ce contexte.

58 Voir ch. 2.1.

59 Voir ch. 3.2.

60 Voir ch. 3.3.

61 Voir ch. 3.4.

4.5 Rechercher une collaboration dont les buts sont bien définis⁶²

L'optimisation de la collaboration de l'OFEC avec la Commission fédérale pour les questions de l'état civil (CQEC) revêt une importance particulière. En effet, la CQEC, qui représentant en principe l'état civil suisse dans son ensemble, est l'organe de consultation de la Confédération pour toutes les questions essentielles concernant la réglementation et l'exécution. Il faudrait examiner la possibilité d'une coordination renforcée voire d'une fusion de la CQEC avec la Section suisse de la CIEC. Il paraît souhaitable que davantage de contacts directs et informels aient lieu avec les autorités internes d'autres Etats sur des questions de droit international et des renseignements concernant le droit étranger.

4.6 Stimuler l'utilisation d'outils techniques modernes⁶³

L'OFEC est particulièrement appelé à soutenir, également par un travail de persuasion, le projet très complexe "InfoStaR". La direction du projet incombe à la Confédération; elle devrait avoir à disposition suffisamment de moyens en personnel et financiers. En effet, "InfoStaR", en raison de sa portée "stratégique", constitue un des défis les plus importants rencontrés par les autorités concernées lors du processus d'amélioration de l'efficacité et de l'effectivité de l'état civil suisse. Un site de l'OFEC sur "Internet"⁶⁴, régulièrement actualisé, est sans doute désirable afin de démontrer aux autorités cantonales de surveillance et aux offices de l'état civil les avantages d'être liés par un réseau.

62 Voir ch. 3.5.

63 Voir ch. 3.6.

64 Site sur Internet: <http://www.admin.ch/bj/amt/privat/eazw/eazw1f-p.htm>.