

Evaluation des articles 41 à 43 du Code civil (« Evaluation der Artikel 41-43 des Zivilgesetzbuches »)

Résumé du Rapport établi le 11.02.2025 par BSS Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle

Situation de départ et objectif

Les articles 41 à 43 du Code civil suisse (CC) règlent la procédure de saisie, de rectification et de radiation des données dans le registre de l'état civil, notamment en cas d'absence de documents d'état civil. Un postulat (21.4482) décrit la situation actuelle comme insatisfaisante et demande une étude des dispositions existantes et de leur application dans la pratique. C'est dans ce contexte que la présente évaluation a été réalisée. Celle-ci décrit la situation actuelle, discute des problèmes possibles et esquisse des solutions.

Comme base de données et d'informations pour la réalisation de l'évaluation, 40 entretiens spécialisés ont été menés avec des acteurs impliqués ainsi que des enquêtes en ligne auprès des offices de l'état civil et des autorités cantonales de surveillance.

Description de la situation actuelle

Bases légales

L'inscription d'événements d'état civil au registre informatisé suisse de l'état civil (Infostar) doit se fonder sur des documents. Conformément à l'art. 41 CC, une telle preuve peut éventuellement être apportée par une déclaration faite devant l'officier de l'état civil en cas de documents manquants. Mais seulement sous certaines conditions : Il doit s'avérer impossible ou déraisonnable, après des efforts suffisants, de se procurer des documents prouvant l'état civil, les données ne doivent pas être litigieuses et la démarche doit être approuvée par l'autorité cantonale de surveillance. Si ces conditions ne sont pas remplies, un tribunal décide de l'inscription (art. 42 CC). L'art. 43 CC règle la procédure à suivre en cas de rectifications fondées sur une inadvertance ou une erreur manifeste. Les autorités de l'état civil peuvent y remédier d'office. Si les conditions de l'art. 43 CC ne sont pas remplies, la procédure judiciaire est à nouveau disponible (art. 42 CC).

Situations et cas typiques

Les personnes concernées par les articles 41 et 42 du CC sont en général des ressortissants étrangers qui ne peuvent pas se procurer de documents dans leur pays d'origine. Il s'agit souvent de personnes relevant du domaine de l'asile. Les ressortissants étrangers ne sont saisis dans le registre de l'état civil que lorsqu'un événement d'état civil se produit. La question de l'inscription se pose donc typiquement lors de naissances, de reconnaissances de paternité, de mariages ou de naturalisations. En revanche, l'art. 43 s'applique également aux Suisses.

En 2023, 2882 cas ont été enregistrés en Suisse selon l'art. 41 CC, 335 cas selon l'art. 42 CC et 7798 selon l'art. 43 CC. La structure quantitative met en évidence la grande importance des procédures administratives et le nombre comparativement faible de procédures judiciaires. Une estimation grossière des coûts montre que la dépense par cas est la plus élevée pour les procédures judiciaires mais cela a peu d'influence sur les coûts globaux en raison du faible nombre de ces procédures.

Mise en œuvre dans la pratique

Les relevés effectués dans le cadre de l'évaluation illustrent une pratique hétérogène entre les autorités de l'état civil sur différents points. Ainsi, par exemple, différents documents sont acceptés comme base d'une déclaration selon l'art. 41 CC, l'exigibilité de l'obtention des documents est appréciée de diverses manières ou différentes procédures sont appliquées pour la même constellation de cas.

Évaluation de la situation actuelle

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les offices de l'état civil et les autorités cantonales de surveillance ont été interrogés sur leur satisfaction par rapport au système actuel. Environ 50% des offices de l'état civil et 80% des autorités cantonales de surveillance le jugent insuffisant. Seules quelques personnes considèrent la situation comme bonne ou très bonne. Les faiblesses et les défis suivants ont été particulièrement mis en évidence :

- L'implication des tribunaux est majoritairement considérée de manière critique par tous les groupes d'acteurs, y compris par les tribunaux eux-mêmes. D'une part, les tribunaux n'auraient pas la compétence de juger en raison du faible nombre de cas et, d'autre part, il en résulterait une double charge de travail (car souvent, il faudrait effectuer les mêmes investigations que celles menées par les autorités de l'état civil).
- L'hétérogénéité de la mise en œuvre entre les autorités de l'état civil est également critiquée. La problématique dépasse cependant le domaine de l'état civil : premièrement, il y aurait des divergences avec les exigences des autorités migratoires. Deuxièmement, il y aurait une inégalité de traitement par rapport aux personnes sans événement d'état civil (qui ne sont pas saisies dans Infostar et dont les données ne sont donc pas vérifiées dans cette mesure).
- Les personnes interrogées estiment souvent que la durée des procédures est trop longue (pour les personnes concernées) et que le rapport coût/bénéfice est insuffisant.
- Le système présente une multitude d'acteurs et donc une grande complexité. Des défis apparaîtraient notamment dans la coordination avec le domaine de la migration ou les autorités migratoires.
- Enfin, une problématique particulière apparaît dans le domaine de l'asile. En effet, en droit des étrangers et selon les dispositions du droit international public, les réfugiés et les requérants d'asile ne peuvent pas être invités à entrer en contact avec les autorités de leur pays d'origine. L'enquête menée dans le cadre de l'évaluation a montré que cette problématique n'est pas toujours prise en compte de manière adéquate.

Optimisation de la situation actuelle

Pour relever les défis, différentes solutions ont été développées et discutées avec les intervenants. Dans leur grande majorité, ceux-ci soutiennent les solutions suivantes qui peuvent être combinées entre elles :

- Procédure purement administrative : Le passage à une procédure purement administrative a été largement approuvé. Cela réduirait la complexité du système (moins d'acteurs), déchargerait les tribunaux et permettrait d'obtenir des résultats similaires, voire meilleurs.
- Uniformisation (mise en œuvre) : Si le système actuel concernant la compétence est maintenu, les différents intervenants interrogés estiment que la délimitation entre l'art. 41 CC et l'art. 42 CC devrait être fixée de manière claire et uniforme. Indépendamment du système, une information et une sensibilisation accrues dans

le domaine de l'asile ainsi qu'un meilleur échange de données entre les autorités migratoires et celles de l'état civil pourraient contribuer à une uniformisation. Il serait en outre envisageable de régler des éléments importants au niveau de l'ordonnance.

Les solutions proposées réduiraient de nombreuses faiblesses du système actuel. Toutefois, elles ne s'attaqueraient pas au manque de cohérence du système. C'est pourquoi, il faudrait, à notre avis, examiner d'autres solutions :

- De notre point de vue, le manque de cohérence en matière de regroupement familial est particulièrement choquant. Pour les personnes qui entrent en Suisse en raison de leur état civil, c'est justement cet état civil qui est remis en question plus tard en raison d'une inscription dans le registre de l'état civil. A notre avis, il serait recommandé de reprendre les investigations effectuées par les autorités migratoires (ou de les renforcer le cas échéant).
- De même, le fait que les exigences en matière de qualité des données soient moins élevées pour les personnes sans événement d'état civil est, à notre avis, difficile à justifier sur le plan du contenu. Se concentrer sur l'événement (c.-à-d. en procédant à une saisie incomplète dans Infostar) pourrait réduire cette problématique. L'on pourrait aller plus loin en chargeant un service spécialisé du Secrétariat d'Etat aux migrations de procéder à la vérification approfondie de l'identité des réfugiés et des étrangers admis à titre provisoire.

Toutes les solutions proposées doivent être considérées comme des possibilités d'optimisation de *principe* ; la forme concrète et les adaptations législatives nécessaires à cet effet devraient encore être clarifiées de manière approfondie. Un regard posé sur nos pays voisins que sont l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie montre toutefois que les solutions proposées sont souvent déjà appliquées à l'étranger. Cela souligne l'applicabilité de principe des solutions discutées et peut donner des indications sur la forme concrète à leur donner.