



Solution fédérale intégrale pour Infostar

Passage de la solution fédérale actuelle de fait à une solution fédérale intégrale

Argumentaire à l'attention de l'Assemblée extraordinaire de la Conférence des autorités cantonales en matière d'état civil CEC du 13 novembre 2009 à Stans NW

Table des matières

1. Situation initiale

- 1.1 Dans les faits, une solution fédérale déjà aujourd'hui
- 1.2 Coûts d'investissement et d'exploitation
 - 1.2.1 Coûts d'investissement
 - 1.2.2 Coûts d'exploitation
- 1.3 Changements grâce à Infostar
 - 1.3.1 Améliorations de la qualité et de la structure
 - 1.3.2 Réduction des coûts
- 1.4 Problèmes actuels:
Mélange entre haute surveillance et exécution

2. Infostar en tant que solution fédérale intégrale

- 2.1 Efficacité et coûts
- 2.2 Complexité
 - 2.2.1 Réseau national
 - 2.2.2 Réseau international
- 2.3 Cyberadministration
 - 2.3.1 Cyberadministration à tous les niveaux
 - 2.3.2 Avantages

3. Organisation

- 3.1 Forme juridique de la nouvelle unité
- 3.2 Digression: Relation entre le 1st- et le 2nd-level Support
- 3.3 Organisation de la nouvelle unité
 - 3.3.1 Aménagement de la nouvelle unité
 - 3.3.2 Relation avec le CSI-DFJP

4. Collaboration des cantons

- 4.1 Répartition des tâches dans un Etat fédéral
- 4.2 Commission pour les intérêts d'utilisateurs,
traitement égalitaire des cantons et neutralité de la Confédération
- 4.3 Réalisation des projets Infostar et testeurs cantonaux

5. Programme législatif

6. Exigences de droit constitutionnel pour le désenchevêtrement des compétences entre la Confédération et les cantons

- 6.1 En général
- 6.2 Digression: Infostar en tant que tâche commune?
- 6.3 Solution fédérale intégrale

- 7. Pas d'incidence RTP**
- 8. Digression: répartition des coûts entre la Confédération et les cantons?**
- 9. Exonération des coûts en faveur des cantons**
- 10. Nouvelle réglementation des émoluments dans le service de l'état civil**
 - 10.1 Participation de la Confédération aux émoluments en matière d'état civil
 - 10.1.1 Tous les coûts supportés par la Confédération - que des avantages pour les cantons?
 - 10.1.2 Digression: émoluments du registre foncier
 - 10.2 Volumes des émoluments en matière d'état civil
- 11. Relations de propriété, titularité des données, indemnisation**
- 12. Remarques finales**

1. Situation initiale

1.1 Dans les faits, une solution fédérale déjà aujourd'hui

Depuis l'introduction de l'état civil suisse en 1876, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'état civil est restée inchangée: la Confédération est compétente pour la législation nationale et internationale des personnes physiques et l'exercice de la haute surveillance sur les cantons alors que ces derniers sont chargés de l'exécution du droit fédéral de l'enregistrement de l'état civil, soit dans notre contexte, de la tenue des registres de l'état civil (sous forme papier; délégation de l'exécution de la Confédération aux cantons).

Avec l'introduction d'Infostar en 2004 (remplacement des registres tenus sur papier par l'introduction progressive d'une banque centrale de données), la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été maintenue. Dans la loi (art. 45a CC), les cantons ont restitué à la Confédération la compétence d'exécution et le développement continu d'Infostar (support d'enregistrement) avec une convention qui prévoit que les cantons supportent le financement. Ce transfert de la délégation des tâches d'exécution était nécessaire à la réalisation du projet Infostar d'entente entre tous les cantons de la Suisse et la Confédération.

Même si la responsabilité du système Infostar est assumée conjointement par la Confédération et les cantons, la solution fédérale, à l'exception des aspects financiers, est pratiquement réalité aujourd'hui: "La Confédération exploite une banque centrale de données pour les cantons " (art. 45a al. 1 CC). Infostar est exploité et développé du point de vue conceptuel par l'OFEC et du point de vue technique par le Centre de service informatique CSI-DFJP. Les structures, le personnel spécialisé et les installations techniques auprès de la Confédération ont été mis à disposition et continuellement renforcés depuis les années 1990 (phase du projet). Infostar est opérationnel depuis 2004 (passage de la phase de projet à la phase d'exploitation) et fonctionne avec un niveau élevé qui nous est envié tant en Suisse (autres applications des secteurs public et privé) qu'à l'étranger (services de l'état civil de divers pays du monde entier).

Le passage d'Infostar sous l'entière responsabilité de la Confédération, réalité déjà vécue, sera marqué par la modification de la législation (art. 45a CC). Ainsi, la compétente mixte assumée par la Confédération et les cantons, jugée défavorable par la majorité, sera supprimée et la Confédération assurera l'entière responsabilité, y compris le financement d'Infostar.

La Confédération a démontré depuis 2004 qu'elle est en mesure d'assurer l'exploitation et le développement continu d'Infostar à la satisfaction de toutes les parties. La qualité de ses services est appréciée par tous les cantons. Elle a prouvé dès le début (phases d'évaluation, de projet et d'introduction) et jusqu'à aujourd'hui (phases d'extension) la convivialité de ses concepts pour tous les utilisateurs. La preuve dans les faits que la solution fédérale fonctionne bien est donc déjà apportée; il ressort de la consultation ouverte par la CEC le 14 novembre 2008 que, sur les 26 cantons, 19 ont refusé la solution uniquement cantonale, c'est-à-dire le transfert d'Infostar à une unité d'exploitation cantonale (15 cantons privilégient la solution uniquement fédérale et 4, le maintien du statu quo, c'est-à-dire une responsabilité mixte partagée entre la Confédération et les cantons).

1.2 Coûts d'investissement et d'exploitation

1.2.1 Coûts d'investissement

Les coûts d'investissement (projets des cantons) pour le projet de base (Infostar 1) se sont élevés jusqu'à présent à quelque 10 millions de francs, dont 5 millions ont été assumés par la Confédération conformément à l'article 6a alinéa 2 du Titre final CC; en outre, il a été investi 1,5 million pour le partenariat enregistré entre personnes de même sexe, 1 million pour les extensions Infostar 2 et 3, 0,25 million pour Infostar 4 et 1 million pour Infostar 6 (Infostar 3, 4 et 6 ne sont pas encore opérationnels; Infostar 5 est suspendu), ce qui donne un total de 14,75 millions. Les coûts des projets fédéraux ne sont pas calculés dans ce montant (harmonisation des registres, nouveau numéro d'assuré) ni les coûts de l'accompagnement technique et de la surveillance de tous les projets par la Confédération. A ce jour, on suppose que les cantons et la Confédération ont investi au moins 20 millions dans Infostar.

Infostar ne sera jamais "terminé"; les besoins internes de l'état civil ne cessent d'augmenter: le développement de nouvelles fonctions au-delà d'Infostar 1 à 4 et 6 est en suspens, p.ex., la mise en place d'un Data Warehouse (Infostar 5) ou la possibilité de conserver électroniquement les pièces justificatives des registres (décharge des archives tenues sur papier, introduction des actes de l'état civil électroniques). Les exigences d'Infostar externes à l'état civil vont également augmenter à l'avenir: il est prévisible que le développement national (Infostar en tant que catalyseur au sein de l'harmonisation des registres) aussi bien que le développement international (transmission électronique sûre des actes officiels entre États) à l'avenir, vont poser de grandes exigences à Infostar. Il ne sera possible de répondre à ces besoins qu'en mettant à disposition des moyens nécessaires dont le montant reste encore difficile à évaluer.

La distinction entre les projets cantonaux (projets internes à l'état civil financés par les cantons) et les projets fédéraux (projets allant au-delà des registres financés par la Confédération ne constituant pas des projets internes à l'état civil) n'est plus appropriée dans un avenir où les divers registres vont de plus en plus se regrouper car elle complique inutilement les projets par des discussions pour les délimiter les uns des autres. La prise en charge d'Infostar sous l'entière responsabilité financière de la Confédération simplifiera considérablement la gestion de tous ces projets.

La Confédération a déjà conçu les mécanismes de financement qui se présentent de manière beaucoup plus simple eu égard aux structures des cantons. Elle est prête à assumer entièrement le risque de financement des développements futurs. Nous estimons qu'elle devra être prête à libérer plusieurs millions de francs à cet effet dans les années à venir. La Confédération est disposée à reprendre ces coûts et ainsi à décharger fortement les cantons.

1.2.2 Coûts d'exploitation

En ce qui concerne l'exploitation continue, les cantons prennent en charge un montant de 0,7 million par an pour les coûts du Centre de service informatique CSI-DFJP et de 0,5 million par an pour ceux de l'Office fédéral de l'état civil OFEC, soit 1,2 million par année au total. Ce montant ne tient pas compte des autres charges résultant de l'exploitation auprès de la Confédération. Nous estimons que les coûts annuels de l'exploitation courante se montent à juste 2 millions.

Les coûts d'exploitation d'Infostar vont augmenter à l'avenir. Pour répondre aux besoins internes à l'état civil, les tâches de support vont devenir à la fois plus complexes et plus pressantes (p.ex. procédures de rectification et de radiation en regard à la saisie croissante des personnes, ressaisie du registre des familles et nouvelle saisie des ressortissants étrangers) et la mise à jour permanente d'Infostar (événements d'état civil) va prendre de plus en plus de temps (en particulier lors d'opérations intercantionales). De même, les coûts pour les besoins externes à l'état civil vont nettement augmenter (depuis le 1er janvier 2009, l'OFEC a notamment une équipe chargée des tâches en relation avec l'introduction du nouveau numéro d'assuré qui est financée par la Caisse centrale de compensation AVS).

En reprenant les considérations exposées pour les coûts d'investissement, nous arrivons aujourd'hui à la conclusion qu'il est de moins en moins approprié de faire une distinction entre les projets des cantons et l'exploitation y relative d'une part (2nd-level support du team Infostar de l'OFEC) et les projets de la Confédération avec l'exploitation correspondante d'autre part (équipe AVS au sein de l'OFEC). Une solution où la Confédération supporte entièrement les coûts d'exploitation doit également être soutenue.

La Confédération est prête à aller dans ce sens et va investir les ressources nécessaires. Nous pensons, qu'à l'avenir, plusieurs millions devront être libérés chaque année pour l'exploitation courante, en raison de l'augmentation des besoins internes à l'état civil ainsi que pour les autres tâches qui vont s'étendre également. La Confédération est aussi prête à assumer cette responsabilité à la décharge des cantons.

1.3 Changements grâce à Infostar

1.3.1 Améliorations de la qualité et de la structure

Grâce à l'engagement de tous les acteurs, Infostar a un grand succès au niveau national. Le service de l'état civil suisse a réussi à concevoir depuis 2004, dans un laps de temps relativement court en considération de l'introduction de l'état civil national en 1876, un registre électronique uniforme non seulement en tant qu'outil de travail mais aussi comme moyen d'enregistrement direct - un instrument qui se présente de manière identique dans tous les offices d'état civil suisses. Cet instrument favorise aussi une pratique de l'enregistrement uniforme en Suisse, ce qui augmente la qualité de toutes les prestations effectuées au sein de l'état civil suisse.

Infostar permet d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts de fonctionnement des offices d'état civil et des autorités cantonales de surveillance. De même, l'enregistrement des événements d'état civil est devenu beaucoup plus simple que lorsque les registres étaient tenus sur papier (pas d'enregistrements multiples dans les registres spéciaux et au registre des familles, en particulier lorsque la personne concernée possède plusieurs lieux d'origine, ni de communications entre les différents offices de l'état civil concernés et les cantons mais une seule inscription au lieu de survenance de l'événement de l'état civil). Le nombre d'offices de l'état civil et la charge de travail ont pu être réduits considérablement. Les offices de l'état civil en Suisse ont fusionné, de sorte que le nombre initial de 2'000 offices a passé maintenant à 220; ce nombre va encore probablement diminuer à environ 150 dans un avenir proche.

1.3.2 Réductions des coûts

Il n'est pas possible d'évaluer le montant concret de la diminution des coûts induite par le système Infostar et les autres changements d'organisation, notamment en raison des différentes structures cantonales. Nous sommes toutefois convaincus que plusieurs millions de francs ont déjà pu être épargnés grâce à Infostar. En raison de l'évolution future (harmonisation des registres, p.ex. communications électroniques au contrôle des habitants) et du caractère périodique annuel de la réduction des coûts, le potentiel d'économies va sans aucun doute sensiblement augmenter.

1.4 Problèmes actuels:

Mélange entre la haute surveillance et l'exécution

Les compétences partagées entre la Confédération et les cantons étaient appropriées et nécessaires pour les phases de concept, de planification et de développement d'Infostar dans les années 1990 et pour la première phase d'exploitation qui a débuté en 2004. C'était la seule façon d'arriver au succès du projet du siècle, à la satisfaction de tous les participants. Maintenant que la première phase d'installation et de développement d'Infostar est terminée, nous sommes confrontés à d'autres développements qui concernent les registres nationaux (harmonisation des registres) et internationaux. La forme actuelle de la collaboration entre la Confédération et les cantons est un frein au bon fonctionnement du système dans le futur.

Les difficultés sont accentuées par le fait que, conformément à l'ordre juridique, la Confédération est d'une part mandataire des cantons (elle exploite Infostar "pour les cantons"), et partant leur est "subordonnée" (conformément au retour de délégation, elle devient leur "mandataire" soumise à leurs directives) et d'autre part leur supérieure hiérarchique puisqu'elle exerce la haute surveillance sur l'état civil suisse. Le mélange de haute surveillance et d'exécution des tâches exercées par une seule autorité (OFEC) est défavorable et difficile pour toutes les parties concernées et devrait donc être supprimé: l'exploitation et le développement continu d'Infostar doivent être confiés à une autre entité en dehors de l'OFEC, mais qui sera soumise à sa haute surveillance comme les cantons et les offices de l'état civil en Suisse.

2. Infostar en tant que solution fédérale intégrale

2.1 Efficacité et coûts

La solution fédérale, à l'exception des aspects financiers, est déjà une réalité aujourd'hui: les structures développées depuis les années 1990 et intégrées depuis longtemps permettent par la solution fédérale de maintenir des coûts modérés tout en garantissant des processus efficaces et une qualité élevée.

Pour des raisons d'organisation, la responsabilité de l'application d'Infostar doit être retirée de l'OFEC; en maintenant Infostar auprès de la Confédération, et ainsi près de l'OFEC, la solution fédérale s'avère simple, efficace et partant rentable. En comparaison, la solution cantonale serait considérablement plus compliquée et donc inefficace et coûteuse. Cela est d'autant plus vrai que la formalisation des interfaces avec l'OFEC (processus de décisions) serait bien plus difficile à gérer que dans la solution fédérale.

Dès le début, le rapport efficacité-coûts dans les cantons (études préalables, phases de projet et d'introduction) a été pris en compte de manière prioritaire par la Confédération (un seul enregistrement des événements d'état civil, pas d'enregistrements multiples au lieu d'événement et aux lieux d'origine, suppression des communications entre les différents offices de l'état civil). Infostar est conçu de manière à ce que les cantons puissent faire des économies importantes dans le domaine de l'état civil. Il en sera de même dans les projets futurs.

2.2 Complexité

L'état civil va encore évoluer. La complexité et l'interdépendance croissantes des matières (Infostar va être de moins en moins un but en soi, c'est-à-dire un simple outil de travail des autorités de l'état civil mais va s'ancrer de plus en plus dans le contexte des besoins de l'État, de la société et des particuliers) poseront de nouvelles exigences dans le futur. La Confédération est prête à reprendre les coûts de développement et d'exploitation qui en résulteront.

2.2.1 Réseau national

Au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la législation relative à l'harmonisation des registres, il est devenu évident que l'importance de l'état civil en général et d'Infostar en particulier augmentera à l'avenir du fait de la collaboration entre les diverses administrations utilisant les données se rapportant aux personnes physiques. Aujourd'hui déjà, en vertu de la législation en vigueur, Infostar est un leader pour la gestion des données des personnes physiques dans les différents registres (autorités migratoires, assurances sociales, caisses maladie, contrôle des habitants, rôle électoral, documents d'identité) car les données d'Infostar, à la différence de celles des autres registres, jouissent de la présomption d'exactitude de la loi (art. 9 CC). L'harmonisation des registres se trouve au début d'un développement de grande envergure dont l'issue n'est pas encore tout à fait perceptible actuellement. Compte tenu de cette évolution, l'importance d'Infostar va continuer à croître. Dans le cadre de la stratégie de la cyberadministration, une importance centrale va être donnée à Infostar.

Le développement de nouvelles fonctionnalités d'Infostar n'est possible qu'avec de nombreuses ressources tant financières qu'en personnel. Si la Confédération assume les développements d'Infostar en plus de son exploitation, elle répondra alors entièrement de la mise à disposition des moyens nécessaires, ce qui apportera un fort soulagement financier aux cantons.

2.2.2 Réseau international

Au réseau national vient s'ajouter le réseau international soit transfrontalier.

Les premiers mécanismes transfrontaliers sont actuellement envisagés au sein de la Commission Internationale de l'Etat Civil CIEC (échange de documents d'état civil sous forme électronique entre les Etats partenaires); l'Union européenne EU étendra également son activité de plus en plus au domaine "classique" de l'état civil en raison de sa compétence législative dans la libre circulation des personnes (migration au sein et en dehors de l'EU). Dans le cadre de ces développements, il s'agit de garantir la proximité entre l'exploitation et les développements continus d'Infostar et les connaissances techniques de l'OFEC, compétent sur le plan international. Au-delà de l'importance nationale du registre de l'état civil, il

faut garantir que les intérêts suisses soient placés au bon endroit et sauvegardés avec le poids nécessaire dans le contexte international, au profit du service de l'état civil suisse et donc des cantons en particulier. Cela est assuré dans la solution fédérale puisque sur la base de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, celle-ci assume l'entière compétence pour les relations internationales; il faut toutefois prendre en considération que les interdépendances de droit international (migration, droits de l'homme, intérêts diplomatiques et consulaires de la Suisse à l'étranger) continueront à augmenter à l'avenir en raison des tendances sociales européennes et mondiales.

Dans ce secteur également, la Confédération mettra les moyens financiers et en personnel nécessaires à disposition, ce qui soulagera fortement les cantons.

2.3 Cyberadministration

2.3.1 Cyberadministration à tous les niveaux

Les principes développés au cours des dernières années dans la stratégie informatique de notre pays vont clarifier les procédures administratives dans leur organisation pratique dans un monde de plus en plus digitalisé. Tous les échelons de notre Etat (Confédération, cantons, communes) sont concernés par la cyberadministration.

Ces développements ne se limitent pas seulement aux procédures administratives internes mais concernent aussi les contacts avec les citoyens. Par exemple, la commande d'extraits du casier judiciaire suisse a été modernisée, en ce sens qu'elle a été fortement simplifiée, en particulier pour les citoyens. Aujourd'hui, chaque personne peut commander (et payer) l'extrait du casier judiciaire par Internet ou le demander aux guichets de la Poste. La Confédération a développé un know-how dans le domaine de la cyberadministration au cours des dernières années, qui est à la disposition du service l'état civil tel quel avec son financement dans la solution fédérale ("eEtatcivil"), ce qui n'est pas le cas dans la solution cantonale.

2.3.2 Avantages

Les avantages de la cyberadministration sont importants: si les processus administratifs internes sont digitalisés, le temps de travail et donc les frais de personnel sont réduits, les dépenses diminuent et la qualité des données augmente. Exemple: si l'état civil d'une personne change, il faut effectuer une communication sur papier, l'office de l'état civil établit donc un document, le met sous pli, l'affranchit et l'envoie par la poste au contrôle des habitants. L'office de l'état civil doit supporter les coûts du travail et les débours (papier, maintenance de l'imprimante, enveloppe, frais de port). Cette procédure n'engendre pas des dépenses seulement à l'office de l'état civil mais ailleurs également, car le contrôle des habitants qui reçoit cette communication sur papier, doit ouvrir l'enveloppe et taper les données à nouveau (avec le danger d'erreurs de frappe), ce qui augmente les coûts en personnel. Ce processus se répète auprès de chaque service administratif qui dépend du contrôle des habitants et qui doit faire les mêmes mutations.

Ces processus sont automatisés par la cyberadministration: grâce à Infostar, les communications sont établies électroniquement et envoyées automatiquement au contrôle des habitants; ainsi, l'office de l'état civil n'a plus de travail (et de frais non plus). Il n'y a pas que l'office de l'état civil qui en profite mais l'ensemble des services administratifs qui ont besoin des données du registre de l'état civil (directement à partir d'Infostar ou indirectement à partir des

registres, qui reçoivent à leur tour les données d'Infostar). Infostar n'est donc pas seulement un instrument interne à l'état civil permettant de réduire les coûts en augmentant la qualité, mais un catalyseur qui contribue à améliorer l'efficacité et la qualité des tâches de nombreuses autres unités administratives (p.ex. le contrôle des habitants, le rôle électoral, les registres foncier et du commerce). L'énorme potentiel de la cyberadministration se retrouve aussi, outre l'utilisation par les citoyens, dans l'augmentation de l'efficacité et la réduction parallèle des coûts auprès des unités administratives externes au service classique de l'état civil.

3. Organisation

3.1 Forme juridique de la nouvelle unité

La forme de la société anonyme a été évoquée dans le projet mis en consultation le 14 novembre 2008 (aussi bien dans la solution cantonale que dans la solution fédérale). Sur les 15 cantons favorables à la solution fédérale, 12 ont rejeté la forme de société anonyme.

La Confédération veut réaliser une unité efficace et donc économique. D'une part, il s'agit d'exercer la haute surveillance sur l'état civil et d'autre part de séparer nettement cette compétence des tâches d'exécution de la nouvelle entité responsable d'Infostar. La Confédération prend en compte les réflexions présentées lors de la mise en consultation par les 12 cantons refusant la société anonyme et prévoit désormais plutôt de créer une unité administrative au sein de l'administration fédérale mais qui ne sera pas juridiquement dépendante (p. ex. office flag, c'est-à-dire office autonome du point de vue organisationnel et financier selon le volume des prestations données).

3.2 Digression: relation entre le 1st et le 2nd-level Support

L'actuelle répartition des tâches d'Infostar entre la Confédération et les cantons implique que chaque canton dispose d'un support technique et spécialisé pour conseiller et soutenir ses offices de l'état civil pour toutes questions de saisie dans le registre tenu désormais électroniquement. Ce support (1st-level Support) se trouve auprès de l'autorité cantonale, à l'exception d'un canton (OW) et est soutenu lui-même par le 2nd-level support qui est fourni aux cantons par le Service Infostar de l'OFEC.

Dans le projet mis en consultation le 14 novembre 2008, il a été proposé une variante consistant à fusionner le 1st-level Support cantonal et le 2nd-level Support de l'OFEC. Cette proposition a été approuvée et va dans le sens de l'avis du Groupe des Cantons latins de l'Etat Civil GLEC du 6 Janvier 2009. Il n'est pas nécessaire de décider maintenant déjà si cette proposition doit être réalisée dans le futur.

3.3 Organisation de la nouvelle unité

3.3.1 Aménagement de la nouvelle unité

Comme exposé dans le projet mis en consultation le 14 novembre 2008, les 3 postes à plein temps, financés par les cantons pour assumer le 2nd-level Support, ne suffiront pas pour exécuter toutes les tâches de la Confédération, en particulier celles qui ne sont pas en relation avec le support. La nouvelle unité devrait être séparée du point de vue personnel de l'OFEC et avoir sa propre direction. L'unité recevra ainsi une autonomie d'organisation et

sera subordonnée sur le plan technique comme tous les services de l'état civil de la Suisse à la haute surveillance de l'OFEC. La responsabilité de l'application, c'est-à-dire la responsabilité de l'exploitation et des développements d'Infostar passera de l'OFEC à la nouvelle entité. Les interfaces avec l'OFEC devront être déterminées. Toutefois, elles se définissent sans grande complication dans la solution fédérale, en raison de la diversité des réalités personnelles de l'OFEC et de la proximité entre la nouvelle entité et l'Office fédéral de l'état civil. Il s'avère une fois de plus que la solution fédérale est déjà réalité et peut être mise en œuvre de manière très simple.

Pour réaliser la nouvelle unité, la Confédération veut créer un projet distinct avec les moyens et les ressources en personnel nécessaires.

3.3.2 Relation avec le CSI-DFJP

Comme indiqué dans le projet mis en consultation le 14 novembre 2008, la relation avec le CSI-DFJP n'est pas affectée par le présent projet. Le niveau élevé des prestations du CSI-DFJP (sécurité des données, état le plus récent de la technique aussi bien pour l'exploitation que pour l'aménagement d'Infostar) sera maintenu en cas de réalisation de la variante de la Confédération.

4. Collaboration des cantons

4.1 Répartition des tâches dans un Etat fédéral

La répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ne sera que légèrement modifiée par rapport à la situation actuelle: la Confédération (OFEC) reste compétente pour la législation et la haute surveillance de l'état civil suisse et les cantons sont responsables de l'exécution. La différence est que la Confédération assumera désormais l'entière responsabilité de l'exploitation et du financement du développement relevant des tâches d'exécution d'Infostar, soit non seulement sur le plan opérationnel mais aussi financier. Cela étant, il y aura une séparation dans l'organisation de la haute surveillance (OFEC).

4.2 Commission pour les intérêts des utilisateurs, traitement égalitaire des cantons et neutralité de la Confédération

La Confédération a un grand intérêt à développer un système d'enregistrement proche de l'utilisateur. Infostar est de plus en plus convivial et proche des praticiens de l'état civil. L'OFEC a prouvé la performance pratique de tous ses projets depuis 1876; cela ne changera pas à l'avenir.

Cela est surtout dû à la Commission d'experts consultative pour les questions de l'état civil CQEC, qui appuie l'OFEC depuis des décennies et au sein de laquelle siègent des personnalités exceptionnelles comme représentants des autorités cantonales de surveillance et des offices de l'état civil, soit des utilisateurs finaux d'Infostar. La Confédération garantit qu'il sera aussi tenu compte à l'avenir des connaissances techniques et des intérêts des utilisateurs dans tous les projets d'Infostar dans le cadre d'une instance appropriée. L'égalité de traitement des cantons sera garantie par une représentation adéquate de tous les services et cercles intéressés, de toutes les régions et langues nationales.

La Confédération a déjà montré au moment de l'introduction et avec les différents développements d'Infostar que seules des solutions dont tous les cantons profitent de manière identique ont été retenues. La Confédération garantit que les intérêts des différentes langues et régions qui varient sur le plan financier et de par leur population seront dûment pris en compte, ce qui soutient également la cohérence intercantonale.

4.3 Réalisation des projets Infostar et testeurs cantonaux

Le rôle du CSI-DFJP n'est pas remis en question: l'exploitation technique et les développements continus techniques, c.-à-d. informatiques restent auprès du CSI-DFJP.

Sur le plan opérationnel, les projets seront développés par la nouvelle unité, sous la haute surveillance de l'OFEC et dans le cadre du volume des tâches confiées à cette nouvelle entité (office flag) par l'OFEC. La nouvelle unité reprendra les projets techniques au CSI-DFJP alors que l'OFEC se chargera des projets au niveau de la haute surveillance.

Les testeurs mis à la disposition de la Confédération, contre rémunération, par les cantons et offices de l'état civil continueront leur activité comme jusqu'à présent. La fiabilité de l'application des projets Infostar est en effet dans l'intérêt de tous les participants.

5. Programme législatif

Si l'Assemblée extraordinaire de la CEC du 13 novembre 2009 décide d'appuyer la solution fédérale, la Confédération mettra en œuvre un projet législatif visant à modifier l'art. 45a CC. Des modifications de l'OEC et de l'OEEC suivront ensuite. En raison du renvoi de la décision y relative de la CEC du 23 avril au 13 novembre 2009, l'entrée en vigueur ne peut avoir lieu que le 1^{er} janvier 2011. Avec l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales et de leurs dispositions d'application, l'on vise à ce que la conclusion d'autres conventions entre la Confédération et les cantons (service level agreement SLA) ne soit plus nécessaire.

6. Projets de droit constitutionnel pour le désenchevêtrement des compétences entre la Confédération et les cantons

6.1 En général

Les cantons sont chargés de l'exécution de l'enregistrement de l'état civil. La Confédération exerce la haute surveillance sur les cantons (art. 45 al. 3 CC). Pour des raisons pratiques, une seule banque de données est exploitée pour tous les cantons. Infostar est exploité par la Confédération "pour les cantons", c'est-à-dire pratiquement sur mandat des cantons, qui en assurent le financement (art. 45a al. 1 CC). Cette solution est atypique dans son principe, puisque la Confédération fournit une prestation dans le domaine de l'exécution, dont la compétence incombe aux cantons, et qui est soumise à la haute surveillance de la Confédération. Cette constellation pose des problèmes de mise en œuvre.

6.2 Digression: Infostar en tant que tâche commune?

Une alternative à la reprise complète des tâches par la Confédération est la réorganisation de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT dans le cadre des accords dits de programme: la RPT parle d'une tâche en commun (Message RPT du 14 novembre 2001, FF 2002 2200s et, notamment, 2204, point 3.1.) lorsqu'il est judicieux que la Confédération participe à l'exécution du droit fédéral exercé par les cantons (notamment sur le plan financier). Puisque la participation de la Confédération à l'exécution et au financement ôte le risque des interdépendances avec des responsabilités peu claires, le RPT prévoit un instrument particulier de collaboration: la convention-programme (art. 46 al. 2 Cst; Message RPT, FF 2002, 2207s, voir aussi art. 20a LSu). Les conventions-programmes sont conclues quand il y a lieu de définir exactement les prestations d'exécution de chaque canton pour plusieurs années, qui sont cofinancées par la Confédération (p.ex. art. 13 al. 1, 18d al. 1 et 23c al. 3 de la Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN, RS 451).

Dans le présent contexte, cet instrument n'est toutefois pas adéquat pour Infostar car, dans le domaine de la tenue électronique des registres, tous les cantons doivent utiliser une banque de données commune qui peut et doit être exploitée et développée de manière centrale. La conception d'Infostar en tant que tâche en commun entre la Confédération et les cantons n'entre donc pas en ligne de compte.

6.3 Solution fédérale intégrale

Dans le cas d'Infostar, on se demande si la Confédération doit reprendre une partie de l'exécution de l'enregistrement de l'état civil, notamment l'exploitation et les développements continus d'Infostar, se déclarer elle-même compétente pour régler la responsabilité du financement entre la Confédération et les cantons et décider quels droits constitutionnels doivent être observés.

L'exécution du droit fédéral est certes en principe l'affaire des cantons (art. 46 al. 1 Cst). De même, son financement incombe aux cantons (cf. art. 9 al. 2 let. b LSu; RS 616.1). Si des raisons objectives le justifient, il est cependant admis de charger la Confédération elle-même de l'exécution ou d'une partie de celle-ci. La doctrine part du principe qu'il faut comprendre l'article 46 alinéa 1 Cst comme laissant présumer une compétence d'exécution cantonale (Regula Kägi-Diener, St-Galler BV-Kommentar, 2^{ème} édition 2008, art. 46 n. 19); il s'ensuit que la Confédération ne peut se voir confier l'exécution que par une loi et non par une ordonnance (Giovanni Biaggini, Kommentar BV, Zurich 2007, art. 46 n. 4; J. - F. Aubert/Pascal Mahon, Petit Commentaire, Zurich 2003, art. 46 cm. 4). En règle générale, une base légale formelle est nécessaire. Dans le présent contexte, l'art. 45a CC devrait être adapté dans ce sens.

Conformément aux réflexions ci-dessus, il a été suffisamment établi qu'il existe assez de raisons objectives dans le cas concret d'Infostar pour justifier le transfert de la responsabilité d'exécution à la Confédération.

Cela ne signifie toutefois pas que le droit constitutionnel impose à la Confédération de supporter impérativement tous les frais d'Infostar. En fonction des intérêts que les cantons montrent pour l'exploitation de la partie restante de l'exécution de l'enregistrement de l'état civil et les développements continus d'Infostar (en particulier pour les avantages que leur apporte

l'harmonisation des registres), il peut se justifier qu'ils remboursent une partie des coûts à la Confédération.

7. Pas d'incidence RPT

La réorganisation de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT a été introduite le 1er janvier 2008. Sur la base du principe constitutionnel de la subsidiarité (art. 5a Cst), l'exploitation centrale et les développements continus d'Infostar auprès de la Confédération ne sont possibles que si l'exécution de ces tâches n'est pas adéquate auprès des cantons. Conformément à l'art. 43a al. 1 Cst, la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. En vertu de l'alinéa 2 de la même disposition, toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation. Comme mentionné dans le présent rapport, grâce à Infostar, les cantons réalisent un bénéfice considérable qui va au-delà du domaine de l'état civil (contrôle des habitants, rôle électoral et fiscal, etc.) et devraient par conséquent participer partiellement aux coûts d'exploitation et de développements d'Infostar.

Depuis l'introduction le 1er janvier 2008, la RPT est fixée de manière contraignante pour sa première période de validité (2008 - 2011). La nouvelle dotation des instruments de péréquation entre la Confédération et les cantons ne sera pas remise en question pendant la période en cours; il en est de même pour le bilan global entre la Confédération et les cantons. Pour Infostar, cela signifie que, jusqu'en 2011, le transfert de l'exploitation et des développements et en particulier le financement d'Infostar des cantons à la Confédération n'aura aucune incidence RPT. Dans le cadre de la formation de la volonté politique pour la prochaine période (à partir de 2011), il faudra examiner si le transfert des tâches d'exécution (exploitation et développements continus d'Infostar) aura des conséquences sur la dotation des nouveaux instruments de péréquation et donc sur le bilan global. Cet examen politique dans le cadre de l'analyse des effets de la RTP actuelle ne peut pas être anticipé.

8. Digression: répartition des coûts entre la Confédération et les cantons?

Avec le nouvel article 54a de la loi sur l'épizootie (LFE; RS 916.40), entré en vigueur le 1er janvier 2008, l'on a choisi une solution avec un système d'information central dans le domaine des épizooties KODAVET qui peut être d'intérêt sur le plan juridique: selon l'art. 54a al. 1 LFE, la Confédération exploite un système d'information centrale destiné à faciliter les tâches d'exécution fédérales et cantonales prescrites par la loi. Selon l'alinéa 6 de la même disposition, un tiers des coûts d'exploitation du système est à la charge de la Confédération et deux tiers à la charge des cantons (FF 2006, 6203).

La Confédération constate aujourd'hui déjà que cette répartition des coûts, bien que le mécanisme ait été introduit le 1er janvier 2008 seulement, ne fait pas ses preuves dans la pratique. Dans la Commission mixte Confédération-cantons, on s'interroge entre autre sur ce qui doit être imputé aux coûts d'exploitation et ce qui fait partie des coûts des développements continus. La répartition des coûts en elle-même ne résout d'aucune façon les questions de principe que se posent la Confédération et les cantons sur le fait de savoir dans quelle rubrique les coûts doivent être imputés ou quel montant est justifié. Comme enseignement des expériences de KODAVET, nous arrivons donc à la conclusion que nous renonçons pour des raisons pratiques à une répartition des coûts entre la Confédération et les cantons, en ce

qui concerne Infostar. Il convient plutôt d'opter pour une solution dans laquelle la Confédération reprend tous les coûts d'infostar.

9. Exonération des coûts en faveur des cantons

Avec la solution fédérale, la Confédération reprend tous les frais qui résultent d'Infostar pour des raisons aussi bien juridiques (ordre constitutionnel, RTP) que pratiques (expériences avec KODAVET, exploitation, développements continus y compris extension et raccordement à d'autres registres). De cette manière, Infostar devient un registre fédéral tout comme le casier judiciaire, les registres du domaine des étrangers et des migrations, les documents d'identité, etc.

La question se pose alors de savoir tout d'abord si les cantons doivent être tenus de payer des frais liés à l'utilisation d'Infostar pour la tenue de l'état civil ou cas échéant d'autres buts.

L'on peut répondre à la première question par la négative. Si la Confédération reprend les frais pour Infostar dans le but de supprimer le retour de la délégation d'une tâche d'exécution et se déclare prête à supporter les frais y relatifs, elle ne peut encaisser des émoluments à charge des autorités cantonales de l'état civil.

Il faut également répondre par la négative à la deuxième question. Comme expliqué ci-dessus, les réflexions sur l'harmonisation des registres et la cyberadministration se font à tous les niveaux de l'Etat fédéral (Confédération - Cantons - communes). Outre le citoyen, toutes les collectivités devraient pouvoir profiter de l'augmentation d'efficacité et de la diminution des coûts dues à l'utilisation des moyens de travail électroniques et en particulier de l'harmonisation concertée de ces moyens. Si le contrôle des habitants, les rôles électoraux et fiscaux cantonaux profitent aussi d'Infostar, ce serait contraire à la politique d'harmonisation des registres et de la cyberadministration de percevoir des taxes pour Infostar auprès des cantons.

10. Nouvelle réglementation des émoluments en matière d'état civil

10.1 Participation de la Confédération aux émoluments en matière d'état civil

10.1.1 Tous les coûts supportés par la Confédération - que des avantages pour les cantons?

La Confédération reprend tous les coûts résultant d'Infostar et n'encaisse pas d'émoluments auprès des cantons pour l'utilisation d'Infostar au sein et en dehors du service de l'état civil. Il incombera bien plus à la Confédération de financer non seulement les moyens pour l'exploitation et les extensions d'Infostar résultant des besoins internes à l'état civil mais aussi les projets externes (harmonisation des registres et raccordement des développements internationaux). Nous estimons, qu'à cet effet, la Confédération devra investir des douzaines de millions de francs pour les investissements et plusieurs millions par année pour l'exploitation. Les cantons profitent en même temps de tous ces développements puisque ceux-ci leur permettent d'augmenter encore l'efficacité de leurs autorités tout en réduisant les coûts.

Face à ces développements (d'une part frais élevés assumés par la Confédération et d'autre part grande réduction des coûts internes et externes à l'état civil classique), il semble justifié de réexaminer le flux des émoluments en matière d'état civil.

10.1.2 Digression: émoluments du registre du commerce

Dans ce contexte, la réglementation du registre du commerce est d'un grand intérêt à titre comparatif: conformément à la base légale formelle de l'article 929 du Code des Obligations (CO, RS 220), l'article 23 de l'Ordonnance sur les émoluments en matière de registre du commerce (RS 221.411.1) prévoit: «Les émoluments perçus pour les inscriptions au registre du commerce reviennent à raison de 85 % au canton qui a procédé à l'inscription et de 15 % à la Confédération». Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2008; avant cette date, la part de la Confédération se montait à 20%. La réduction de 20 à 15% est due au fait que par la tenue informatisée, les cantons ont désormais repris certaines tâches d'exécution de l'Office fédéral du registre du commerce OFRC. C'est la raison pour laquelle, dans le cas d'Infostar, la part de la Confédération, par analogie à l'article 23 dans sa teneur avant le 1er janvier 2008, se monterait à 20% des émoluments perçus dans le domaine de l'état civil.

10.2 Volume des émoluments en matière d'état civil

Pour la Confédération, il est difficile de faire une estimation des montants perçus par les offices de l'état civil et leurs autorités cantonales de surveillance en vertu de l'Ordonnance du 27 octobre 1999 sur les émoluments en matière d'état civil (OEEC; RS 172.042.110) car elle n'a pas accès aux données chiffrées.

En prenant en considération les données disponibles de l'Office fédéral de la statistique OFS, les documents imprimés à partir d'Infostar, une estimation grossière des documents non établis à partir d'Infostar et tous les émoluments d'état civil ne se rapportant pas à l'établissement de documents ainsi que les montants fixés en francs dans les annexes de l'OEEC, nous estimons le volume des émoluments à env. 25 millions de francs par année; ce volume va diminuer du fait de l'harmonisation des registres en cours et de la mise à jour automatique des données enregistrées des personnes physiques (exemple: l'acte d'origine n'a plus sa raison d'être si le contrôle des habitants est mis à jour automatiquement grâce à Infostar à l'avenir; aucun émolument ne pourra non plus être perçu pour la délivrance des actes d'origine; la question se pose de savoir si l'acte d'origine ne devrait pas être supprimé).

En application de la répartition des émoluments du registre du commerce (20% des émoluments en faveur de la Confédération), la Confédération recevrait une participation à hauteur de 5 millions par année, montant qui devrait baisser à l'avenir en raison de l'harmonisation des registres.

Si l'on compare ces 5 millions de francs par an (tendance à la baisse) avec les moyens déployés par année depuis 2004 par les cantons pour l'exploitation (1,2 million par an, sans les ressources mises à disposition par la haute surveillance pour les tâches d'exploitation) et les développements continus (1 - 2 millions, sans les projets fédéraux), nous estimons en tout cas que les coûts des projets Infostar internes à l'état civil seront couverts avec une part de 20%.

11. Relations de propriété, titularité des données, indemnisation

Il est courant que les cantons et les communes considèrent les données des événements d'état civil des personnes physiques enregistrées dans leurs registres de l'état civil comme leur "propriété". Au temps des registres sur papier, cela était évident: les registres papier, en partie coûteux (reliés à la main, couverture en lin ou en cuir), «appartenaient » à la commune

et/ou au canton qui tenaient le registre. Si une naissance survenait en dehors de la commune d'origine, elle était enregistrée dans le registre des naissances (registre des événements) de l'office de l'état civil du lieu de naissance; il s'ensuivait une communication du lieu de naissance à l'office de l'état civil du lieu d'origine en vue de son inscription dans le registre des familles (registre collecteur) de ses parents. Le registre de l'état civil du lieu de naissance était "propriété" de l'office de l'état civil du lieu des naissances, le registre des familles était "propriété" de l'office de l'état civil du lieu d'origine.

Avec l'introduction d'Infostar en 2004, la situation a fondamentalement changé. La naissance d'un enfant est désormais enregistrée une seule fois en tant qu'événement et automatiquement, à savoir en tant qu'inscription d'un nouveau membre d'une famille (suppression de la distinction du registre des naissances en tant que registre des événements et du registre des familles en tant que registre collecteur). À qui «appartiennent» maintenant les données de la naissance enregistrée? À l'office de l'état civil du lieu de naissance ou à l'office de l'état civil du lieu d'origine de la famille? Est-ce que les offices de l'état civil et les cantons concernés sont "co-propriétaires" ou forment-ils une "société simple" avec "propriété en main commune"? Les problèmes deviennent encore plus évidents si l'enfant qui vient de naître possède plusieurs lieux d'origine. Est-ce que les différents lieux et cantons d'origine sont "co-propriétaires" ou "propriétaires en main commune" des données? Une question reste sans réponse "A qui appartiennent les données des étrangers saisis dans Infostar, par exemple lors de la naissance d'un enfant de parents étrangers: le lieu d'événement, la Confédération (puisqu'il n'a pas de lieu d'origine) ou à personne (données "sans maître")?"

De ces exemples, il ressort que le débat sur la propriété et donc sur la titularité des données des personnes saisies dans Infostar, des données relatives aux événements d'état civil et les relations familiales (y compris les lieux d'origine) est stérile. Infostar est plutôt un moyen de documentation et un instrument de travail qui sert à toutes les autorités de la Confédération, des cantons et des communes qui sont légitimées par une base légale formelle du droit fédéral à y accéder pour l'accomplissement des buts définis par la loi (aujourd'hui déjà, outre le domaine de l'état civil, les autorités établissant les documents d'identité, le casier judiciaire et des recherches, les registres des assurances sociales ainsi que des domaines des étrangers et des migrations, du contrôle des habitants et à l'avenir d'autres autorités, comme p.ex. les administrations fiscales, le registre foncier et le registre de commerce). La discussion autour de la "propriété" des données saisies dans Infostar n'apporte rien. Il faut bien plus retenir qu'en raison de l'harmonisation des registres des personnes et grâce aux possibilités de la cyberadministration, outre la Confédération, les cantons et les communes en particulier (contrôle des habitants, rôles électoraux, domaine des migrations et des étrangers, des poursuites pénales, plus tard les administrations fiscales et beaucoup d'autres encore) profiteront à l'avenir d'Infostar: la qualité et l'efficacité administrative pourront considérablement augmenter en même temps qu'une forte diminution des coûts en faveur des autorités cantonales et communales pourra être atteinte.

Sur la base de ces réflexions, la question ne se pose pas non plus de savoir si les cantons doivent verser une indemnité à la Confédération en raison de la reprise d'Infostar en tant que registre fédéral.

12. Remarques finales

La solution fédérale est aujourd'hui déjà une réalité vécue à l'exception des mécanismes de financement pour les projets des cantons. Comme la solution fédérale existe déjà, celle-ci

garantit le passage de la situation actuelle jugée difficile à une répartition claire des rôles et des responsabilités financières à l'avenir avec un minimum de risques.

La solution fédérale prend en compte l'augmentation générale des situations complexes nationales et internationales qui vont augmenter en général dans le domaine de l'état civil suisse et en particulier pour l'exploitation et l'extension d'Infostar.

Il s'agit de s'assurer que le service de l'état civil soit à jour et reste en mesure de faire face aux exigences futures et à la situation d'interdépendances croissantes des matières et tendances sociales, par exemple dans l'harmonisation des registres et pour la cyberadministration. Le know-how existe auprès de la Confédération et peut être mis à profit de l'état civil.

En raison de tous les projets, la Confédération, comme les cantons, a un grand intérêt à ce qu'Infostar soit convivial et fiable pour les utilisateurs avec tous les projets. Par conséquent, elle va continuer à travailler en étroite collaboration avec les cantons afin qu'Infostar qui est une entreprise couronnée de succès depuis le début ait un avenir encore plus radieux.