

ASSOCIATION BERNOISE DES COMMUNES ET CORPORATIONS BOURGEOISES

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU 12 MAI 2001 À MADISWIL

Exposé de Madame Dora Andres
Présidente du Gouvernement et Directrice de la police et des affaires militaires

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Je suis heureuse d'avoir le privilège et l'honneur de vous adresser les meilleures salutations et les vœux les plus cordiaux du gouvernement cantonal.

Sachant combien sont essentielles les contributions que les communes et les corporations bourgeoises apportent à la cohabitation au sein de notre canton en leur qualité de collectivités de droit communal au statut public reconnu, le Conseil-exécutif vous remercie de votre engagement. Il vous exprime aussi, Mesdames, Messieurs, sa profonde reconnaissance pour les responsabilités supplémentaires inhérentes à cet engagement que vous avez acceptées d'assumer. Il vous encourage, dans notre société en pleine et constante mutation, à continuer avec enthousiasme et force à défendre vos intérêts – comme vous le faites avec succès depuis la fondation de votre association, il y a plus de 50 ans – pour que dans les années à venir vous puissiez garder votre place et jouer le rôle qui est le vôtre.

Avant de continuer en allemand, le bilinguisme de notre canton me permet de saluer tout particulièrement les délégués des bourgeoisies du Jura bernois, à qui j'adresse mes cordiales salutations.

C'est pour moi l'occasion de rappeler que le pluralisme linguistique ne va pas de soi. Il nécessite beaucoup de compréhension, de bonne volonté et d'esprit d'ouverture réciproque.

Comme vous le savez, outre le droit de cité, l'état civil relève aussi de mes attributions. Le lien subtil entre les officiers de l'état civil et les agents responsables de la tenue des registres des bourgeois - dont la tâche, soit dit en passant, est aujourd'hui le plus souvent accomplie par des femmes - ne m'a pas échappé. Tous travaillent avec ardeur et dévouement. D'où parfois de fortes émotions. D'où aussi un sentiment d'insécurité dès qu'un changement se profile à l'horizon. Etant donné les bouleversements en cours, il est temps que tous ensemble nous fassions le point et que nous examinions les inévitables innovations.

Permettez-moi d'effectuer un retour sur le passé avant de parler du présent et du futur. La planification passe par la compréhension de l'histoire. Le registre des bourgeois et le registre des familles ont un même passé et devront avoir un même avenir.

De 1822 à 1929

Le 9 septembre 1822, le gouvernement de l'époque, "Schultheiss und Rath der Stadt und Republik Bern", ordonna aux communes l'"Introduction du rôle des bourgeois à la ville et à la campagne", en l'occurrence le contrôle des bourgeois jouissant du droit de cité et des membres de leur famille. L'ordonnance contient une directive concernant la tenue des registres et des directives pour en assurer le contrôle. Le mandat conféré par l'ordonnance ainsi que les directives du canton sur la tenue des registres servent aussi de référence dans le régime de la propriété. Il s'agit d'un rapport de droit identique à celui qui est appliqué pour les registres paroissiaux, lesquels n'appartiennent pas au canton, mais à l'église. Ces registres, également sur commande de l'Etat, ont été tenus jusqu'en 1876 par les paroisses.

Un premier risque de séparation s'est produit près d'un siècle après l'introduction du rôle des bourgeois et environ un demi-siècle après la création des offices de l'état civil.

1929

En 1929, à l'exemple des dispositions prises pour le registre bernois des bourgeois, le Conseil fédéral introduit dans les offices de l'état civil le registre fédéral des familles, en complément aux registres existants, et décide que ce nouveau registre dispose d'une feuille pour chaque famille, pour autant qu'un membre au moins de ladite famille vive en 1929. (Peut-on s'imaginer le travail supplémentaire que représente une telle décision?)

Au chapitre de l'anecdote, on relèvera qu'une délégation de trois membres du gouvernement bernois s'était présentée au Conseil fédéral avant l'introduction du registre des familles pour protester: le canton de Berne était opposé aux nouvelles directives de la Berne fédérale en raison des frais d'exécution élevés et du fait qu'il disposait déjà d'un tel registre pour l'ensemble de son territoire. D'où sa demande d'être libéré de l'obligation d'établir de nouveaux registres. Mais le Conseil fédéral demeura d'abord inflexible. Il voulait une tenue uniforme des registres par les offices de l'état civil dans toute la Suisse.

Mais après d'autres négociations, un compromis a pu être trouvé: la tenue du registre des bourgeois continue à être assurée, avec la bénédiction du Conseil fédéral, en tant que registre fédéral des familles, pour autant que la commune d'origine consente à le transmettre aux officiers de l'état civil. On ne connaissait alors pas encore les officières de l'état civil.

Dans une circulaire d'importance historique datée du 28 juin 1929, le Conseil-exécutif du canton de Berne exigea de ce fait des communes qu'elles remettent les registres des bourgeois aux officiers de l'état civil pour qu'ils soient tenus de manière économique et dans les règles, avec le même contenu que celui du registre fédéral. Les dispositions de cette circulaire sont toujours en vigueur et le canton a régulièrement rappelé sa recommandation de l'époque. Je reviendrai sur cette question.

Le regroupement des registres des bourgeois et des registres des familles permet de réaliser de substantielles économies. Ni les responsables de ces registres ni les officiers de l'état civil (ceux-ci uniquement jusqu'au moment de la réorganisation) n'avaient et n'ont intérêt à la suppression de ce doublon, du fait que tous deux réalisent un gain accessoire bienvenu. C'est ainsi que des consultants décèlent ce potentiel d'économies lors de leur radioscopie des communes. Je me souviens à ce sujet d'un article critique sur l'organisation des communes paru dans "Facts".

Il est intéressant de relever que de très nombreuses communes ont regroupé en 1929 déjà, ou plus tard, le registre des bourgeois et le registre des familles. Cette solution économique a été appliquée dans la majeure partie de l'Emmental, où la tenue des deux registres est très importante à cause du nombre supérieur à la moyenne des personnes jouissant du droit de cité. Mais elle l'a aussi été dans d'autres régions. Pour des raisons faciles à comprendre, elle l'a naturellement été partout où la commune d'origine et l'arrondissement de l'état civil, en l'occurrence la paroisse, se recoupaient. Les raisons d'accepter de rejeter l'éventualité d'un tel regroupement sont multiples et maintes fois imputables aux personnes. Parfois l'officier de l'état civil était aussi nommé responsable de la tenue du registre des bourgeois; les deux tâches dont il devait s'acquitter lui permettaient aussi de toucher un double revenu.

Mais comme d'innombrables communes bourgeoises avaient initialement refusé en 1929 de remettre les registres, de nombreux offices de l'état civil ont dû établir de nouveaux registres des familles conformément aux prescriptions légales fédérales. Il incombait alors à ces mêmes communes de fournir sans frais les indications nécessaires à l'établissement des feuilles des familles. Ces prescriptions sont toujours appliquées. Je vous invite à vous reporter à l'article 20, alinéa 3 de l'ordonnance en vigueur sur l'état civil et sur les dispositions similaires des précédents textes législatifs.

Aujourd'hui

Comme en 1929 la jonction entre commune bourgeoise et office de l'état civil n'était pas définitivement établie, nous nous trouvons à nouveau à la croisée des chemins et les questions s'accumulent. Je comprends votre sentiment d'insécurité, mais permettez-moi d'anticiper, car j'ai tout lieu de croire qu'aujourd'hui nous pourrions dissiper quelques malentendus et élucider des questions tout en tenant compte de vos intérêts justifiés.

Avant de développer avec vous des solutions prometteuses, je vous propose de faire le point sur l'évolution en cours au service de l'état civil.

Réorganisation du service de l'état civil

Comme vous le savez, la tenue des registres est devenue plus complexe au cours de ces dernières années. Les familles s'internationalisent. Cela apparaît notamment dans les noms de famille que recensent les communes d'origine. L'augmentation continue des divorces et de l'espérance de vie conduit à une recomposition ou à une dislocation des familles. Le plan de vie classique "mariage et enfants" est ébranlé et les couples de concubins avec enfants ne sont pas rares. Du point de vue juridique, l'état civil et le droit de cité sont depuis quelques années un chantier permanent. Nous scellerons probablement dans un proche avenir l'union de personnes de même sexe dans les registres de l'état civil. Un projet est en voie d'élaboration au plan fédéral.

Etant donné les exigences accrues pour la tenue des registres et pour assurer une exécution soignée et consciencieuse du travail, le Conseil fédéral a prévu depuis le 1^{er} janvier 2000 un degré d'occupation minimum au service de l'état civil. Le temps des officiers et des officières de l'état civil à titre accessoire ou exerçant leur activité selon le système de milice est révolu.

Comme vous le savez, le 31 décembre 1999, le canton de Berne a fermé ses 185 offices de l'état civil encore axés sur les paroisses. Il les a remplacés le 1^{er} janvier 2000 par 24 nouveaux, généralement au service d'un district. Force est de constater que la population est satisfaite de cette nouvelle organisation. Personne jusqu'ici ne s'est plaint de ce que le chemin conduisant au nouvel office de l'état civil était trop long. Le canton de Berne, comme celui de Bâle, a fait œuvre de pionnier en la matière. Depuis lors, la plupart des cantons nous ont emboîté le pas.

Après une période de mise en marche parfois difficile, durant laquelle chef et cheffes des nouveaux offices de l'état civil ont dû fournir un effort supérieur à la moyenne, j'observe que la réforme s'est avérée partout et sans réserve pleinement profitable. Nous nous employons néanmoins à améliorer ici et là ce qui peut l'être dans les déroulements, dans l'accomplissement des tâches et dans la manière de répondre aux attentes de la population. Par ailleurs, je peux confirmer une diminution générale du volume de travail, contrairement aux prévisions des opposants à la réforme. Mais il est aussi important de savoir – comme cela a déjà été relevé au Grand Conseil – que rien n'a changé dans la communication officielle des avis de l'état civil. Il n'a d'ailleurs jamais été question de changer quoi que ce soit dans ce domaine. Les communes bourgeoises qui avaient renoncé jusqu'ici au regroupement des registres, et qui avaient opté pour la communication payante des avis de l'état civile nécessaires à la tenue de leurs propres registres, continueront à être servies de la même manière et avec le même soin. L'office de l'état civil est plus éloigné de la commune d'origine uniquement au plan géographique.

Les nouvelles dispositions du droit fédéral concernant l'état civil, actuellement imminentes, n'ont qu'un lien indirect avec les réformes structurelles présentement achevées dans le canton de Berne. Mais ses conséquences sont, à long terme, d'une importance inégale. Le Conseil fédéral a présenté en février au parlement, qui en débattrait cette année encore, une nouvelle révision du CC.

Saut quantique

L'Office fédéral de la justice étudie actuellement, dans le cadre du projet "Infostar", l'introduction d'un registre informatisé de l'état civil. Ce projet d'importance a été favorablement accueilli, à une rare unanimité des cantons, lors de la procédure de consultation. "Infostar" permettra, à long terme et pour l'ensemble de la Suisse, de réaliser une économie annuelle des frais d'exploitation nettement supérieure à 10 millions de francs.

"Infostar" préconise le "registre informatisé de l'état civil". Mais "Infostar" va encore plus loin: nous ne disposerons plus de registres civils classiques sur papier. Plus de registres reliés ni de fichiers ou de registres aux feuilles détachables. Les registres des naissances, des mariages et des décès seront supprimés. Les registres des familles tenus par les communes d'origine subiront le même sort. Il en ira de même pour les feuilles des familles, à l'issue d'une période transitoire fixée par la loi.

Après un possible (petit) choc, voici la bonne nouvelle: la fonction du "registre des familles" ou "registre des bourgeois" demeure intacte, même après l'informatisation dudit registre. Mais avant d'engager un débat sur la manière de répondre également à l'avenir aux besoins des communes bourgeoises, j'aimerais vous expliquer quel sera le mode de travail des offices de l'état civil.

Du fait de l'état civil à l'identité de la personne

Selon le système actuel, l'office de l'état civil travaille en fonction des faits: il prend acte des naissances, des mariages, des reconnaissances d'enfants et des décès. Il envoie ensuite, sur papier, la communication de ces événements à l'office de l'état civil, responsable de la tenue du registre des familles de la commune d'origine. Les tribunaux et les autorités administratives envoient aussi, directement à l'office de l'état civil compétent pour la commune d'origine, des communications sur papier concernant d'autres faits de l'état civil, telles que divorces, adoptions, détermination de paternité. Sitôt après l'inscription dans le registre des familles, vous recevrez sur demande une communication pour une inscription conforme dans le registre des bourgeois.

Bien que le droit en matière d'authentification au plan matériel n'ait pas été modifié, la tenue des registres informatisés de l'état civil est assurée de manière fondamentalement différente. On ne se réfère plus au fait, mais à la personne. Le travail axé sur la personne sera effectué, non plus comme jusqu'ici par l'office de l'état civil compétent pour la commune d'origine, mais par l'office de l'état civil du lieu du fait. Il sera plus facile pour l'utilisateur de s'adresser directement à l'office de l'état civil le plus proche pour tout document ou tout renseignement nécessaire, sans avoir à prendre contact, comme jusqu'ici, avec l'une des communes d'origine envisageables.

Comment fonctionne le registre informatisé des familles?

(Imaginez une banque électronique de données où sont enregistrées des personnes. Les offices de l'état civil peuvent appeler et traiter ces données.)

Exemple concret d'une naissance: la naissance est généralement communiquée sur papier par l'hôpital (plus tard aussi par réseau informatique). L'office de l'état civil du lieu de naissance appelle, sur la base de son droit d'accès aux données, l'identité déjà enregistrée de la mère, puis inscrit dans le système celles de l'enfant et les relie à celles de la mère. Si ladite mère est mariée, le système le sait. La jonction des données de l'enfant à celles de l'époux de la mère est effectuée automatiquement. Comme vous le savez, celui-ci est considéré d'office par la loi comme le père de l'enfant.

Lors d'un mariage, les données de l'époux sont jointes à celles de l'épouse, sur la base du document signé au moment de la cérémonie de mariage, au cours d'un traitement informatique effectué ultérieurement par l'office de l'état civil du lieu de la célébration. Le document susmentionné signé par les époux est l'attestation de leur engagement. Mais le registre informatisé de l'état civil fait foi au sens de l'article 9 CC.

Ce n'est pas ici le lieu de donner un cours d'instruction. Il convient néanmoins de relever deux points fondamentaux:

1. Tant que toutes les personnes vivantes ne pourront être appelées via le système, les offices de l'état civil du lieu de l'événement sont momentanément tenus, pour tous renseignements, de consulter les registres des familles des communes d'origine. Nous nous emploierons cependant assidûment à transférer le plus grand nombre de personnes du registre des familles dans le registre informatisé de l'état civil, notamment les données concernant les personnes jeunes. Une fois enregistrées dans le système, ces données pourront être appelées par tous les offices de l'état civil de Suisse, dès que l'on en a besoin, en l'occurrence lorsqu'un fait concernant l'état civil doit être constaté ou que l'on demande un document d'état civil.
2. A plus long terme, le travail fourni jusqu'ici par l'office de l'état civil de la commune d'origine ne sera plus requis. La "composition de la famille" sera établie automatiquement par le système informatique. Elle est effectuée sur le lieu du fait lors du traitement des "opérations". L'office de l'état civil de la commune d'origine peut comme de bien entendu accéder aux données sur les familles, mais ne doit s'acquitter d'aucune tâche supplémentaire. L'acte d'origine, par exemple, comme tout autre document de l'état civil, peut être produit et imprimé par le système de l'office de l'état civil le plus proche du domicile.

Et les communes bourgeoises?

Il n'a jamais été contesté que les communes bourgeoises, en tant que telles, doivent savoir qui en fait et qui n'en fait pas partie. Par ailleurs, la nationalité a, dans le canton de Berne, une qualité particulière. Par bonheur, avec le chef du Service de l'état civil et de l'indigénat du canton de Berne, toujours très actif pour tout ce qui touche à la commune bourgeoise, nous sommes représentés dans la plus haute sphère du groupe directeur de l'organisation du projet "Infostar". Il m'a confirmé, qu'une décision extrêmement importante pour nous avait été prise, dans l'intervalle, lors de l'établissement du projet.

Le registre informatisé de l'état civil portera sur un droit de cité à quatre niveaux, et non pas à trois, comme jusqu'ici:

1. droit de cité suisse
2. droit de cité cantonal
3. droit de cité communal
4. droit de bourgeoisie (pour autant que ce soit dans une commune bourgeoise)

Les données personnelles enregistrées sur ordinateur permettront en tout temps non seulement de connaître la composition de la famille, mais de savoir également si ladite famille possède le droit de bourgeoisie. (Nom, droit de cité et liens de famille sont cependant traités au second plan et ne continuent pas à l'être par la commune d'origine.) L'office de l'état civil de la commune d'origine sera en mesure de fournir, le jour choisi, la liste de tous les habitants de la commune bourgeoise ou des renseignements sur une personne ou une famille pour l'accomplissement de tâches légales. Rien ne changera donc pour les communes bourgeoises qui ont regroupé en 1929 ou plus tard le registre des bourgeois et le registre des familles. Les dispositions de l'article 25 de l'ordonnance bernoise sur l'état civil, selon lesquelles le droit de bourgeoisie est authentifié et les renseignements sur le droit de cité et les liens familiaux sont fournis par l'office de l'état civil de la commune d'origine, demeurent en vigueur sans restriction.

Des questions de détail doivent encore être réglées

Je peux facilement m'imaginer que vous avez encore de nombreuses questions à poser. Dans la mesure du temps disponible et si je le puis, j'y répondrai volontiers. Mais quelques-unes ne sont pas encore entièrement élucidées. Actuellement, six personnes du DFJP travaillent à plein temps à l'élaboration du projet "Infostar". C'est dire l'envergure, l'importance et la complexité de la tâche à accomplir. Mais une certitude est acquise. Dès que le registre

des familles sera définitivement fermé, les offices de l'état civil ne pourront plus vous apporter la moindre aide pour en assurer la tenue. Les connaissances spécifiques indispensables s'étioleront. Vous ne serez dès lors guère en mesure, me semble-t-il, de continuer à assurer selon les règles la tenue d'un registre, qui s'avère trop complexe au plan fédéral et pour le service de l'état civil. Vous serez aussi contraints de chercher des solutions plus modernes.

(Je vous propose donc de constituer, conjointement avec le service de l'état civil, un petit groupe de travail chargé de procéder à une redistribution définitive des tâches entre l'office de l'état civil et la commune bourgeoise, et d'en assurer l'organisation, après avoir examiné concrètement les besoins et les possibilités des parties concernées.)

Le temps presse: après une période d'essai durant les trois premiers mois de l'année prochaine, le registre de l'état civil informatisé sera introduit progressivement à l'échelon national à partir de mars 2002, soit dans moins d'une année. Il sera pleinement exploitable dès 2003. A partir de cette même année au plus tard, selon l'état de la planification actuelle, tous les offices de l'état civil du pays seront reliés les uns aux autres par réseau et le volume de travail accompli dans la commune d'origine diminuera lentement et de façon continue.

Remarque finale

J'espère que ces explications détaillées contribueront à établir sur de nouvelles et solides bases la traditionnelle collaboration entre les offices de l'état civil et les communes bourgeoises.

Permettez-moi encore une dernière remarque: les communes bourgeoises qui nous ont remis leurs registres des bourgeois pour la période de 1822 à 1929 ne doivent pas le regretter. Nous garantissons l'accès à ces données historiques et en assurons la conservation dans des locaux à l'abri du feu et de l'eau. Les offices de l'état civil disposent tous, sans exception, de tels locaux. Seuls les registres utilisés sur le lieu de travail ne sont malheureusement pas toujours protégés comme prévu, pour les raisons que vous connaissez. Cela changera au plus tard lors de l'introduction du registre informatisé de l'état civil. Par ailleurs, nous copierons à nouveau sur microfilms les registres des familles, comme le prévoit la législation fédérale pour des raisons de sécurité. Les ancêtres de ces registres, en l'occurrence les rôles des bourgeois, seront également copiés sur microfilms, pour autant qu'ils puissent être conservés à l'office de l'état civil.

Je vous souhaite un agréable déroulement de votre journée.

G G G G G G G G G G G G