



Berne, 19 septembre 2025

Modification du code civil (Inscription de l'autorité parentale dans les registres des habitants)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation



Condensé

L'avant-projet a pour but la saisie de l'autorité parentale dans les registres des habitants. Les autorités compétentes seront tenues de communiquer le régime de l'autorité parentale aux services des habitants, qui l'inscriront dans le registre. Les données inscrites au registre seront transmises en cas de déménagement et pourront être consultées électroniquement par les entités habilitées au sein du canton. En outre, les parents auront la possibilité d'obtenir un extrait de l'inscription du régime de l'autorité parentale. L'avant-projet met en œuvre la motion 21.3981 CSEC-N.

Contexte

L'autorité parentale conjointe, qui constitue la règle pour les parents divorcés et non mariés depuis le 1^{er} juillet 2014, signifie que les parents prennent ensemble les décisions les plus importantes pour l'enfant, par exemple la scolarisation, les interventions médicales ou les déménagements. Dans de tels cas, il est important pour autrui, et en particulier pour les autorités, de savoir qui exerce l'autorité parentale afin de déterminer à qui appartiennent ces décisions.

Après que le Conseil fédéral a étudié plusieurs solutions et conclu que l'inscription de l'autorité parentale dans les registres des habitants était la plus judicieuse, le Parlement l'a chargé par la motion 21.3981 CSEC-N d'examiner plus en détail la faisabilité de cette solution et, le cas échéant, de créer rapidement les bases légales. Une étude de faisabilité externe a entre-temps confirmé que le projet est réalisable techniquement, financièrement et temporellement.

Contenu du projet

Le registre des habitants du domicile de l'enfant devra indiquer quel parent exerce actuellement l'autorité parentale. Pour ce faire, les offices de l'état civil, les tribunaux civils, les autorités de protection de l'enfant et les autorités migratoires cantonales seront tenus de communiquer les régimes de l'autorité parentale aux services des habitants, afin que ces derniers les inscrivent ou les actualisent dans le registre des habitants. Certaines entités et autorités cantonales habilitées pourront consulter les inscriptions de l'autorité parentale, dont les données seront en outre transmises en cas d'arrivée ou de départ. Enfin, les parents pourront demander un extrait de l'inscription du régime de l'autorité parentale.

À l'avenir, les communications au service des habitants devront se faire de manière électronique standardisée. Un délai transitoire de cinq ans sera accordé aux tribunaux et aux autorités de protection de l'enfant, durant lequel les communications se feront encore sans prescriptions de forme.

Étant donné que les services des habitants ne saisiront l'autorité parentale que sur la base de communications qui leur parviendront après l'entrée en vigueur de la modification et qu'il n'y aura donc aucune saisie rétroactive, l'exhaustivité des inscriptions au registre ne sera atteinte que plus tard.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Généralités	5
1.2	Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2.1	Rapport du Conseil fédéral « Accès à l’information concernant l’autorité parentale »	5
1.2.2	Mandat parlementaire de la motion 21.3981 CSEC-N	6
1.2.3	Étude de faisabilité	6
1.2.4	Décision du Conseil fédéral du 27 novembre 2024 et mandat au DFJP....	7
1.3	Rédaction de l’avant-projet.....	7
1.4	Solutions étudiées et solution retenue.....	7
1.5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	8
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	8
3	Présentation du projet	9
3.1	Réglementation proposée	9
3.1.1	Obligation de communiquer	9
3.1.2	Saisie	11
3.1.3	Accès aux inscriptions et confirmation par un extrait du registre.....	13
3.2	Adéquation des moyens requis.....	14
3.3	Mise en œuvre	14
3.3.1	Modification d’ordonnances	14
3.3.2	Définition des modalités exactes du caractère principal et des caractères partiels	14
3.3.3	Garantie de la transmission sécurisée des données.....	15
4	Commentaire des dispositions	16
4.1	Modification du code civil	16
4.2	Modification de la loi sur les étrangers et l’intégration.....	19
4.3	Modification de la loi sur l’harmonisation de registres.....	20
5	Conséquences	22
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	22
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	22
5.3	Conséquences économiques.....	23
5.4	Conséquences sociales.....	23
6	Aspects juridiques	23
6.1	Constitutionnalité	23
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	24
6.3	Forme de l’acte à adopter	24
6.4	Délégation de compétences législatives	24
6.5	Protection des données.....	24

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Généralités

L'autorité parentale conjointe des parents sur l'enfant est possible pour les parents divorcés et non mariés depuis le 1^{er} janvier 2000 (entrée en vigueur du nouveau droit du divorce) et elle constitue la règle depuis le 1^{er} juillet 2014 (art. 296, al. 2, CC¹). L'autorité parentale n'est confiée à un seul parent que lorsque c'est nécessaire pour assurer le bien de l'enfant. L'autorité parentale conjointe signifie que les parents prennent ensemble les décisions les plus importantes pour l'enfant, par exemple la scolarisation, les interventions médicales ou les déménagements. Dans de tels cas, il est important pour autrui de savoir si ces décisions sont du ressort des deux parents. Cela peut être délicat si l'un des parents affirme exercer seul l'autorité parentale ou avoir recueilli le consentement de l'autre. Il s'agit avant tout de savoir comment les tiers, et notamment les autorités, peuvent identifier le régime de l'autorité parentale. En conséquence, la question de la preuve de l'autorité parentale a été discutée avant l'entrée en vigueur du nouveau droit de l'autorité parentale en juillet 2014 et a fait depuis l'objet de plusieurs interventions parlementaires.

1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.2.1 Rapport du Conseil fédéral « Accès à l'information concernant l'autorité parentale »

En exécution du postulat 16.3317 Fluri, le Conseil fédéral a présenté le 31 mars 2021 son rapport « Accès à l'information concernant l'autorité parentale » (rapport sur le postulat)². Il a examiné dans ce rapport les modalités permettant aux administrations, notamment les services des habitants, de disposer d'informations actualisées sur l'autorité parentale et les mesures de protection de l'enfant. Il est arrivé à la conclusion que la meilleure solution consistait à enregistrer les données sur l'autorité parentale dans les registres communaux et cantonaux des habitants et à donner aux autres autorités la possibilité d'obtenir les informations nécessaires par l'intermédiaire des services des habitants. Quelques cantons prévoient déjà dans leur législation la saisie du caractère « autorité parentale » dans leurs registres des habitants. Cette solution pragmatique permettrait de résoudre une grande partie des difficultés à un coût raisonnable et avec un calendrier prévisible. Le Conseil fédéral a toutefois précisé qu'une étude de faisabilité serait d'abord nécessaire pour examiner plus à fond les conditions d'ordre technique, structurel et financier et les conséquences de cette solution.

¹ RS 210

² Rapport du Conseil fédéral du 31 mars 2021 en exécution du postulat 16.3317 Fluri « Accès à l'information concernant l'autorité parentale », disponible sur : www.parlement.ch > Objets > 16.3317 > 31.03.2021 – Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

1.2.2 Mandat parlementaire de la motion 21.3981 CSEC-N

Par la motion 21.3981 CSEC-N « Inscription du droit de garde dans le registre des habitants du canton et dans celui de la commune », le Parlement a chargé le Conseil fédéral de réaliser l'étude de faisabilité annoncée dans le rapport et, pour autant qu'il n'en ressorte aucun obstacle majeur, de créer rapidement les bases légales nécessaires à l'inscription de l'autorité parentale dans les registres cantonaux et communaux des habitants.

1.2.3 Étude de faisabilité

L'étude de faisabilité réalisée par le bureau BASS en collaboration avec la Haute école spécialisée bernoise (BFH)³ est arrivée à la conclusion que l'inscription du caractère « autorité parentale » dans les registres communaux et cantonaux des habitants était techniquement, financièrement et temporellement réalisable. Selon l'étude, les conditions préalables à la mise en œuvre technique sont réunies du côté des services des habitants et les adaptations nécessaires seraient principalement mineures. 18 des 26 cantons traitent déjà le caractère « autorité parentale », bien que l'enquête ait révélé des différences significatives sur la manière de le saisir et de le communiquer. Les coûts d'investissement prévus pour les services des habitants s'élèvent à quelques millions de francs et les frais courants sont faibles par rapport à la charge administrative, aussi le projet peut-il être considéré comme réalisable financièrement. L'étude se base sur un horizon de mise en œuvre de 3 à 5 ans et confirme donc également la faisabilité temporelle.

L'étude présente et évalue plusieurs variantes de mise en œuvre, qui se distinguent par le mode de communication de l'autorité parentale et la procédure en cas d'arrivée de l'étranger. Concernant la communication, selon la première variante, les offices de l'état civil, les tribunaux, les autorités de protection de l'enfant et les autorités migratoires cantonales sont tenus de communiquer les données aux services des habitants de manière électronique standardisée, ce qui permet à ces derniers d'en automatiser le traitement⁴. Parmi les autorités soumises à l'obligation de communiquer, les offices de l'état civil et les autorités migratoires cantonales disposent déjà des prérequis (en particulier des logiciels) pour envoyer des communications conformes à la norme eCH⁵. L'autre variante consisterait à prévoir une communication sans prescriptions de forme, ce qui signifierait que les autorités soumises à l'obligation de communiquer décideraient elles-mêmes du mode de communication (par voie électronique standardisée ou

³ Kaderli, T. / Pfahrer, M. / Heusser, C. / Bischof, S. / Gajta, P., Evaluation der Machbarkeit des Eintrags des Merkmals « Elterliche Sorge » ins kommunale und kantonale Einwohnerregister, Berne: Büro BASS, 2024. Disponible sur www.bj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Inscription de l'autorité parentale dans le registre des habitants.

⁴ L'étude de faisabilité propose de définir une communication électronique standardisée au format XML dans le respect des normes eCH, ce qui permet un traitement automatisé par logiciel (voir l'étude de faisabilité, p. 13).

⁵ Voir l'étude de faisabilité, p. 12, ch. 3.2.3. Les normes eCH sont des normes pour la collaboration électronique entre les autorités, les entreprises et les particuliers. Elles définissent notamment le contenu, le format et les processus de transmission des données afin de faciliter leur échange. Voir également www.ech.ch/fr.

d'une autre manière, par exemple par courriel ou par courrier). L'étude de faisabilité est favorable à la première variante. Elle indique qu'une communication électronique standardisée diminue le risque d'erreurs et garantit ainsi une meilleure qualité (pour plus de détails, voir le ch. 3.1.1.2). Dans un premier temps, la consultation sera uniquement possible au sein du canton, faute d'interface électronique entre les bases de données cantonales sur les habitants (voir le ch. 3.1.3).

1.2.4 Décision du Conseil fédéral du 27 novembre 2024 et mandat au DFJP

Le 27 novembre 2024, le Conseil fédéral a décidé de la marche à suivre concernant la mise en œuvre de la motion 21.3981 CSEC-N « Inscription du droit de garde dans le registre des habitants du canton et dans celui de la commune »⁶ : il a chargé le DFJP de rédiger un avant-projet conjointement avec le Département fédéral de l'intérieur (Office fédéral de la statistique, OFS) et de le présenter au Conseil fédéral d'ici fin septembre 2025.

1.3 Rédaction de l'avant-projet

Durant l'élaboration de l'avant-projet, l'administration a mené des discussions avec l'Association suisse des services des habitants (ASSH), l'Association des communes suisses (ACS) et l'Union des villes suisses (UVS) sur les besoins des services des habitants. Les associations se sont prononcées en faveur d'une saisie simplifiée de l'autorité parentale dans le registre des habitants au moyen d'une forme de communication sans rupture de médias. Puisque les conditions techniques ne sont pas encore réunies au sein des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et des tribunaux, ces associations ont préconisé un délai transitoire pour les communications électroniques standardisées. Ces considérations et d'autres, notamment en ce qui concerne l'accès aux données et la possibilité d'obtenir un extrait de l'inscription au registre, ont été prises en compte dans les travaux.

1.4 Solutions étudiées et solution retenue

Dans son rapport en exécution du postulat 16.3317 Fluri, le Conseil fédéral a examiné différentes approches visant à garantir que les administrations – en particulier les services des habitants – disposent d'informations à jour sur l'autorité parentale et les mesures de protection de l'enfant. Il y a présenté quatre solutions possibles⁷ : l'introduction d'une attestation d'autorité parentale, l'introduction d'une inscription obligatoire dans le passeport de l'enfant et l'enregistrement des données relatives à l'autorité parentale dans un registre cantonal existant ou dans un registre fédéral déjà établi ou encore à créer. Il est parvenu à la conclusion que seul l'enregistrement du régime de l'autorité parentale dans les registres communaux et cantonaux des habitants constituerait une

⁶ Communiqué de presse du 27 novembre 2024, L'autorité parentale doit figurer dans le registre des habitants, disponible sur www.news.admin.ch > Communiqués de presse du Conseil fédéral.

⁷ Rapport sur le postulat, ch. 5.2 à 5.5.

solution axée sur la pratique, entraînant une charge de travail raisonnable et, en particulier, couvrant dans la mesure du possible tous les parents et leurs enfants mineurs résidant en Suisse, sans distinction de nationalité, de statut de séjour ou de statut de droit civil.

L'étude de faisabilité a présenté différentes variantes de mise en œuvre de cette solution (voir le ch. 1.2.3). Le 27 novembre 2024, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la variante 2. Selon cette variante, les offices de l'état civil, les tribunaux civils, les autorités de protection de l'enfant et les autorités migratoires cantonales seront soumis à l'obligation de communiquer les décisions relatives à l'autorité parentale aux services des habitants, sans qu'une forme particulière soit prescrite pour les communications. Il a estimé que cette solution était pragmatique et réalisable, car toutes les autorités tenues de communiquer ne sont pas encore équipées pour le faire de manière électronique standardisée (variante 1). En effet, tandis que les offices de l'état civil et les autorités migratoires cantonales disposent déjà des outils nécessaires avec les systèmes mis à leur disposition par la Confédération (Infostar et SYMIC), ce n'est pas le cas des APEA et des tribunaux concernés. Une obligation de communiquer sans forme particulière permettrait également à ces autorités d'adapter leurs modes de communication aux développements ultérieurs et à la numérisation, par exemple du fait de la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)⁸. Par conséquent, la variante 2 serait plus rapide à mettre en œuvre que la 1, qui prévoit d'inscrire dans la loi l'obligation de communiquer par voie électronique standardisée. Le Conseil fédéral a toutefois souligné que la communication électronique standardisée était la seule solution pertinente et souhaitable à moyen et à long terme.

1.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024¹⁰.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

L'institution de l'autorité parentale et son exercice sont réglés différemment selon le système juridique, mais on trouve partout les éléments que sont la responsabilité de l'éducation et du bien de l'enfant, l'administration de ses biens et la compétence de le représenter. En ce qui concerne la preuve de l'autorité parentale, qui nous intéresse

⁸ Voir www.justitia40.ch/de.

⁹ FF 2024 525

¹⁰ FF 2024 1440

ici, il existe différents modes de fonctionnement, qui sont résumés dans le rapport du 31 mars 2021 sur le postulat 16.3317 Fluri (voir le ch. 1.2.1)¹¹.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

La motion 21.3981 CSEC-N charge le Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires à l'inscription de l'autorité parentale dans le registre des habitants du canton et dans celui de la commune. Selon l'étude de faisabilité, cet objectif est techniquement, financièrement et temporellement réalisable. Pour ce faire, la législation doit être adaptée afin d'astreindre différentes autorités à l'obligation de communiquer et de régler la saisie du nouveau caractère « autorité parentale » et sa consultation.

3.1.1 Obligation de communiquer

3.1.1.1 Autorités concernées

Les communications des autorités compétentes (office de l'état civil, tribunal civil, autorité de protection de l'enfant, autorité migratoire cantonale) au service des habitants constituent la base de l'inscription du régime de l'autorité parentale dans le registre des habitants. L'avant-projet vise à astreindre les tribunaux, les autorités de protection de l'enfant et les autorités migratoires cantonales à l'obligation de communiquer tout régime de l'autorité parentale le plus rapidement possible au service des habitants compétent (y c. dans un autre canton). L'obligation faite à l'office de l'état civil de communiquer au service des habitants n'est pas réglée dans le CC, mais doit être prévue à l'art. 49 de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (OEC)¹², qui contient déjà d'autres obligations de communiquer (voir également le ch. 5.1). Pour les tribunaux civils et les APEA, cela signifie que la modification du régime de l'autorité parentale doit être communiquée dès l'entrée en force de la décision (sur les différents cas, voir le ch. 4.1). De même, la remise de la déclaration concernant l'autorité parentale conjointe à l'office de l'état civil par des parents non mariés¹³ ou à l'autorité de protection de

¹¹ Les observations du rapport se fondent sur : HECKENDORN L. / ARONOVITZ A. / CURRAN J. / DE DYCKER S. / DOS REIS LEITE M. / KÜHNEL V. / PRETELLI I. / WESTERMARK H., Vergleichende Studie über Mechanismen der behördlichen Information über die elterliche Sorge, état au 26 juin 2020, E-Avis ISDC 2019-16, à consulter à l'adresse www.isdc.ch. Les États étudiés sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Pour une vue d'ensemble, voir l'avis de l'ISDC, p. 68, ch. 1.4, qui contient un tableau des différents registres.

¹² RS 211.112.2.

¹³ Selon l'OEC, l'office de l'état civil a déjà l'obligation de communiquer à l'APEA du domicile de l'enfant la déclaration d'autorité parentale conjointe déposée en même temps que la reconnaissance et la convention sur l'attribution des bonifications pour tâches éducatives (art. 50, al. 1, let. c^{bis}, OEC). En outre, il faudra astreindre l'office de l'état civil à une obligation de communiquer au service des habitants.

l'enfant doit être communiquée sans délai au service des habitants¹⁴. Afin d'inclure également les parents et les enfants qui viennent d'arriver de l'étranger, il convient d'astreindre l'autorité migratoire cantonale à la même obligation (voir le ch. 4.2).

3.1.1.2 Forme de la communication

Sur la base de l'enquête menée dans les cantons, l'étude de faisabilité constate que dans les nombreux cantons qui traitent déjà ce caractère, les communications des offices de l'état civil (eu égard aux déclarations concernant l'autorité parentale conjointe), des tribunaux civils et des autorités de protection de l'enfant sont aujourd'hui le plus souvent transmises par courrier¹⁵. L'étude attribue l'absence de communication électronique standardisée au manque d'interfaces entre les tribunaux, les APEA et les services des habitants¹⁶. Elle ajoute que les cantons ont fait valoir la nécessité d'une communication électronique standardisée à l'avenir¹⁷.

L'étude présente et évalue deux variantes de mise en œuvre (voir également le ch. 1.2.3) : premièrement, la forme prescrite par la loi pour une communication électronique standardisée, c'est-à-dire une communication au format XML effectuée via se-dex. Celle-ci doit permettre un traitement automatisé par les logiciels des services de la population. Deuxièmement, laisser le libre choix de la forme de la communication, c'est-à-dire qu'elle peut être effectuée de manière électronique standardisée, mais aussi d'une autre manière, comme par courriel ou par courrier. L'étude conclut que la communication électronique standardisée est la meilleure solution pour garantir la qualité des données et l'efficacité des processus. Elle y voit un projet d'avenir, même si cette solution entraînerait des coûts d'investissement considérables pour l'infrastructure nécessaire pour les autorités astreintes à l'obligation de communiquer¹⁸.

Le 27 novembre 2024 (voir le ch. 1.2.4), le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une généralisation à long terme de la communication électronique standardisée. Dans l'optique d'une mise en œuvre rapide du projet, il a toutefois jugé préférable de prévoir d'abord une obligation de communiquer sans forme particulière, qui laisserait aux autorités le temps de s'adapter aux développements ultérieurs et à la numérisation.

L'avant-projet prévoit des obligations de communiquer aux services de la population pour les autorités de protection de l'enfant et les tribunaux dans le CC et dans la loi

¹⁴ Si les parents déposent leur déclaration concernant l'autorité parentale conjointe en même temps que la reconnaissance de l'enfant par le père (y c. avant la naissance), la déclaration est reçue par l'officier de l'état civil. S'ils la déposent plus tard, elle est reçue par l'autorité de protection de l'enfant du lieu de domicile de l'enfant (art. 298a, al. 4, CC).

¹⁵ Étude de faisabilité, p. 19, selon laquelle les offices de l'état civil ne transmettent les communications aux services des habitants de manière électronique standardisée que dans les cantons de Lucerne, de Schwyz et de Zurich. Voir également le tableau 6, p. 20.

¹⁶ Étude de faisabilité, p. 23.

¹⁷ Étude de faisabilité, p. 23.

¹⁸ Étude de faisabilité, p. 55 et p. 13.

fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹⁹ pour les autorités migratoires cantonales. Les prérequis techniques n'étant pas remplis aujourd'hui, les APEA et les tribunaux ne devront se conformer à l'obligation de communiquer sous une forme électronique standardisée qu'après un délai transitoire de cinq ans. Quant aux autorités migratoires cantonales, elles communiquent déjà via sedex, donc aucune disposition transitoire n'est nécessaire dans la LEI.

3.1.2 Saisie

La clé de voûte du projet est l'inscription de l'autorité parentale dans le registre communal des habitants par le service des habitants. Cela implique qu'il y fait figurer un caractère relatif à l'autorité parentale, à l'instar des autres caractères du registre des habitants. D'une part, le service des habitants du domicile de l'enfant doit être tenu de saisir dans le registre des habitants les informations relatives à l'autorité parentale communiquées par les différentes autorités (voir le ch. 3.1.1). De même, il doit déduire et saisir le régime de l'autorité parentale à partir de certaines informations transmises par l'office de l'état civil (faits d'état civil). Par la suite, les données enregistrées sous ce caractère sont transmises en cas de déménagement ou de départ ou communiquées sur demande (voir les ch. 3.1.3 et 4.3).

La loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR)²⁰ est complétée par un nouveau caractère : la liste d'identifiants et de caractères de l'art. 6 LHR, qui constitue le contenu minimal des registres des habitants, inclura le caractère « autorité parentale ». Dans le registre des habitants du domicile de l'enfant, les informations relatives au régime de l'autorité parentale seront inscrites sur le dossier de l'enfant, qui indique également les noms des parents au moment de la naissance. Comme l'autorité parentale n'est exercée que jusqu'à la majorité de l'enfant, les informations correspondantes doivent cesser d'être traitées et ainsi être supprimées lorsque l'enfant atteint 18 ans²¹.

L'OFS devra, sur la base de l'art. 4, al. 1, LHR, définir le nouveau caractère obligatoire eu égard à la systématique, aux caractères partiels et aux modalités et l'intégrer dans le catalogue officiel des caractères pour l'harmonisation des registres (voir le ch. 4.3). Les modalités du caractère principal « autorité parentale » seront les suivantes : autorité parentale exclusive, autorité parentale conjointe, sans autorité parentale, inconnue. L'option « inconnue » permet d'indiquer que le régime de l'autorité parentale n'a pas encore été saisi dans le canton. Les caractères partiels utiles seront notamment un champ « valable à partir de », pour indiquer clairement la date de validité de l'information et un champ « source ». Ce dernier permet d'indiquer qui est responsable du contenu des informations sur l'autorité parentale. Pour le caractère partiel « source », les modalités suivantes sont envisageables : autorité de protection de l'enfant, tribunal,

¹⁹ RS 142.20

²⁰ RS 431.02

²¹ Voir également l'étude de faisabilité, p. 37.

office de l'état civil (déclaration d'autorité parentale conjointe), autorité migratoire, déduit de la naissance et de l'état civil, non vérifiée. Ces modalités désignent la source de l'information, la modalité « non vérifiée » pouvant être sélectionnée dans le cas où le canton aura déjà inscrit l'autorité parentale avant l'entrée en vigueur de la modification et qu'aucune mise à jour n'a eu lieu depuis.

18 des 26 cantons emploient déjà le caractère « autorité parentale », bien que la manière de le saisir varie considérablement, comme l'a montré l'enquête auprès des cantons²². L'introduction d'un nouveau caractère obligatoire au niveau fédéral a pour conséquence que, dans toute la Suisse, ce caractère sera géré de manière uniforme pour les mineurs dans tous les registres des habitants communaux et cantonaux à partir de la date d'entrée en vigueur de la modification. Cela signifie que ce caractère sera également transmis à la base de données cantonale ou saisi dans le registre central cantonal et communiqué en cas de déménagement, que ce soit au sein du canton, ailleurs en Suisse ou vers l'étranger, ce qui implique une adaptation des normes eCH correspondantes²³.

L'avant-projet ne modifie pas la LHR pour répondre à des besoins statistiques, mais parce que c'est nécessaire à des fins administratives. L'OFS n'a pas de mandat (statistique ou autre) dans le domaine de l'autorité parentale et ne collectera donc pas de données sur le futur caractère de l'autorité parentale auprès des registres des habitants. Les normes eCH pertinentes pour l'OFS ne seront donc pas adaptées²⁴.

Conformément à l'art. 5 LHR, les registres des habitants doivent contenir des données actuelles, exactes et complètes par rapport à l'ensemble des personnes visées. En ce qui concerne l'exhaustivité, il convient de noter qu'aucune saisie rétroactive du régime de l'autorité parentale n'est prévue. En effet, seule une saisie basée sur la communication d'un fait récent (décision de l'APEA ou du tribunal, déclaration d'autorité parentale conjointe, clarification de l'autorité parentale par l'autorité migratoire cantonale ou déduction à partir d'un nouveau fait d'état civil) peut garantir que le régime inscrit dans le registre reflète avec certitude la situation actuelle. La mise à jour du caractère commence dès l'entrée en vigueur de la nouvelle norme et sa fréquence dépend des faits susmentionnés. Une saisie rétroactive par déduction, par exemple une inscription automatique de l'autorité parentale conjointe pour tous les parents mariés, ou sur la base de preuves distinctes apportées par les parents (p. ex. des décisions antérieures) faciliterait potentiellement les abus. L'exhaustivité et l'actualité de l'inscription de l'autorité parentale ne pourront donc pas être garanties dès l'entrée en vigueur ; le respect de ces exigences se fera plutôt au fur et à mesure des faits mentionnés. Le troisième critère, celui de l'exactitude, pourra être satisfait de la manière suivante : si le canton ne saisissait pas le caractère « autorité parentale » avant l'entrée en vigueur du projet,

²² Étude de faisabilité, p. 15 et tableau 3, p. 16.

²³ Normes eCH-0011 et eCH-0020.

²⁴ La norme eCH-0099 « Livraison données du RdH à la statistique » ne sera donc pas adaptée. La version actuelle 2.1.1 restera en vigueur et n'aura pas à adopter la nouvelle version de eCH-0011.

il sera possible de prévoir et de sélectionner la modalité « inconnue » dans le dossier de l'enfant. Si le canton le faisait et n'a pas mis à jour l'inscription, celle-ci pourra être saisie avec la modalité « non vérifiée » (voir également le ch. 4.3).

En l'absence de saisie rétroactive de l'autorité parentale, les inscriptions dans le registre des habitants ne seront donc complètes et actuelles pour tous les enfants que 18 ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la révision. Il faut s'en accommoder, car, de l'avis du Conseil fédéral, aucune autre solution défendable n'est envisageable compte tenu de l'accent mis dans ce projet sur la fiabilité et l'actualité des saisies.

3.1.3 Accès aux inscriptions et confirmation par un extrait du registre

Les bases de données cantonales sur les habitants, auxquelles sont transmises les informations définies comme obligatoires dans les registres des habitants, contiennent tous les habitants du canton. Certaines informations peuvent être consultées par les autorités habilitées, dans la mesure où elles en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales. Dès l'entrée en vigueur du projet, les données concernant le régime de l'autorité parentale seront transmises et les autorités habilitées au sein du canton pourront y accéder. Les services cantonaux qui ne disposent pas d'un droit d'accès direct octroyé par la Confédération ou le canton doivent s'adresser au service des habitants du domicile de l'enfant pour savoir qui exerce l'autorité parentale.

Une consultation *intercantonale* des données n'est pas possible actuellement, faute d'interfaces électroniques idoines : l'accès des autorités habilitées d'un canton est toujours limité à la seule base de données sur les habitants de ce même canton. L'étude de faisabilité considère qu'il s'agirait d'une étape envisageable ultérieurement, et plus précisément d'un projet d'échange d'informations entre les cantons avec différentes applications, dont l'accès à l'inscription de l'autorité parentale²⁵. Les entités fédérales ne disposent pas d'un accès direct (c'est-à-dire électronique et autonome) aux bases de données cantonales. De même, les représentations de la Suisse à l'étranger ne peuvent pas consulter directement par voie électronique les registres communaux et cantonaux des habitants. Dans ces cas précis, il faut, comme auparavant, prendre contact avec le service des habitants du domicile de l'enfant pour obtenir des informations sur l'autorité parentale. À l'avenir, celles-ci seront toutefois accessibles de manière standardisée dans toute la Suisse.

Chaque canton dispose aujourd'hui de ses propres règles pour l'accès aux informations contenues dans la base de données cantonale sur les habitants. Afin d'harmoniser l'accès aux données relatives à l'autorité parentale et de simplifier la mise en œuvre, l'art. 300b, al. 1, AP-CC énumère d'office les autorités qui, dans un canton donné, ont un intérêt légitime à accéder aux inscriptions relatives au régime de l'autorité parentale. Cette liste ne se veut pas exhaustive : chaque canton est libre de désigner

²⁵ Étude de faisabilité, p. 40 s.

d'autres services et institutions à qui l'accès est accordé dans la mesure où ils en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales (art. 300b, al. 2, AP-CC).

Outre ces droits d'accès, l'avant-projet prévoit une manière facilitée de prouver l'autorité parentale : les parents, en particulier ceux qui détiennent l'autorité parentale exclusive (voir le ch. 4.1), peuvent demander un extrait de l'inscription relative au régime de l'autorité parentale de leur enfant, telle qu'elle sera saisie dans le registre des habitants dès l'entrée en vigueur du projet (art. 300c AP-CC). L'objectif est de permettre aux parents de fournir une preuve dans les situations où aucune autorité n'a accès au registre, par exemple vis-à-vis d'un prestataire de services privé ou durant un séjour à l'étranger. Le prix de cet extrait sera à fixer par chaque canton.

En cas de désaccord, c'est-à-dire si les parents ou l'un des parents estime que l'inscription dans le registre est erronée ou si une autorité soupçonne une inscription incorrecte sur la base des informations dont elle dispose, il convient de s'adresser à l'autorité qui a fourni la base de l'inscription et, selon l'autorité, d'engager la procédure appropriée pour rectifier l'inscription.

3.2 Adéquation des moyens requis

Puisque le projet n'a pas de conséquences financières ou en matière de personnel pour la Confédération (voir le ch. 5.1), il n'y a pas lieu de commenter l'adéquation des moyens requis.

3.3 Mise en œuvre

3.3.1 Modification d'ordonnances

Sur la base de la norme de délégation inscrite à l'art. 300a, al. 2, AP-CC, le Conseil fédéral doit régler dans une nouvelle ordonnance les modalités de la communication électronique standardisée des tribunaux et des autorités de protection de l'enfant aux services des habitants.

L'OEC prévoit déjà que l'office de l'état civil a l'obligation de communiquer à l'autorité de protection de l'enfant du domicile de l'enfant la déclaration concernant l'autorité parentale conjointe déposée en même temps que la reconnaissance ainsi que la convention sur l'attribution des bonifications pour tâches éducatives (art. 50, al. 1, let. c^{bis}, OEC). Une nouvelle obligation de communication devra figurer à l'art. 49 OEC, selon laquelle l'office de l'état civil transmet au service des habitants du domicile de l'enfant la déclaration concernant l'autorité parentale conjointe déposée en même temps que la reconnaissance.

3.3.2 Définition des modalités exactes du caractère principal et des caractères partiels

L'information sur l'autorité parentale peut déjà être saisie avec le caractère « care », défini dans la norme eCH 0021 (données complémentaires relatives aux personnes). Selon l'étude de faisabilité, les services des habitants de plusieurs cantons utilisent ce

caractère pour saisir les informations relatives à l'autorité parentale²⁶. À l'avenir, il conviendra d'harmoniser au plus vite possible les modalités de ce caractère pour permettre une mise en œuvre rapide et efficace du projet. Les services compétents de l'administration fédérale (l'OFJ et l'OFS) effectueront cette adaptation en collaboration avec les groupes spécialisés eCH responsables des normes. Il est possible que les caractères partiels « valable à partir de » et « source », ainsi que leurs modalités (voir également le ch. 3.1.2), soient complétés.

3.3.3 Garantie de la transmission sécurisée des données

La protection des données doit être garantie à toutes les étapes du processus, c'est-à-dire lors de la communication de l'information sur l'autorité parentale par l'autorité de protection de l'enfant, le tribunal, l'office de l'état civil ou l'autorité migratoire cantonale, puis lors de l'inscription dans le registre des habitants et enfin lors de la consultation du caractère. Les informations relatives au régime de l'autorité parentale sont des données personnelles au sens de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)²⁷.

Les données sensibles liées au régime de l'autorité parentale, telles que les informations sur les motifs d'un retrait de l'autorité parentale (décision de justice, articles de loi, mots clés), ne doivent pas être incluses dans les communications ni saisies dans le registre. Comme indiqué dans l'étude de faisabilité, il est important pour garantir la protection des données que seules les informations nécessaires sur l'autorité parentale, la date à partir de laquelle l'information est valable et sa source soient communiquées, inscrites et transmises. La communication de l'information au registre et sa transmission à d'autres registres doivent être effectuées de manière sécurisée²⁸.

L'utilisation de la norme eCH permet de garantir la protection des données en ne saisissant que les informations nécessaires et en transmettant les données sous forme chiffrée. Une plateforme sécurisée est déjà utilisée pour transmettre des données en cas d'arrivée ou de départ, ainsi que depuis les services des habitants vers les bases de données cantonales. En ce qui concerne les communications au service des habitants, les offices de l'état civil livrent déjà les données automatiquement et sous forme électronique, conformément à l'art. 49, al. 3, OEC. Selon l'étude de faisabilité, les autorités migratoires cantonales disposent également de logiciels pour l'envoi de communications conformes à la norme eCH²⁹. Les communications électroniques standardisées des autorités de protection de l'enfant et des tribunaux aux services des habitants, prévues à l'issue du délai transitoire de cinq ans, répondront également aux exigences de sécurité. Pendant la période de transition, ils sont tenus de limiter le contenu de la

²⁶ Voir l'étude de faisabilité, ch. 4.2.1.

²⁷ RS 235.1

²⁸ Étude de faisabilité, p. 54.

²⁹ Étude de faisabilité, p. 52, ch. 12.1.

communication aux informations nécessaires susmentionnées et de garantir un échange de données sécurisé, par exemple via sedex ou par courriel chiffré³⁰.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Modification du code civil

Art. 300a *AOcties. Inscription de l'autorité parentale, I. Communication*

Cette disposition prévoit une nouvelle obligation de communiquer des autorités de protection de l'enfant et des tribunaux au service des habitants.

L'alinéa 1 astreint les autorités de protection de l'enfant et les tribunaux à l'obligation de communiquer sans délai tout régime de l'autorité parentale à l'autorité du domicile de l'enfant compétente pour la tenue du registre cantonal et communal des habitants conformément à la LHR. Cela signifie que les décisions doivent être communiquées dès qu'elles sont définitives. Pour l'autorité de protection de l'enfant, il s'agit des déclarations qu'elle reçoit concernant l'autorité parentale conjointe (art. 298a, al. 4, CC) et des décisions qu'elle rend concernant l'autorité parentale conjointe (art. 298b CC), la modification de l'attribution de l'autorité parentale (art. 298d et 301a CC), le retrait ou la limitation de l'autorité parentale dans le cadre d'une mesure de protection de l'enfant (art. 308, al. 3, et 311 CC) et le consentement à l'adoption (art. 312 CC). En cas de décès du parent qui a l'exercice exclusif de l'autorité parentale, l'autorité de protection de l'enfant attribue l'autorité parentale au parent survivant ou nomme un tuteur (art. 297, al. 2, CC), ce qui doit également être communiqué au service des habitants. Le tribunal civil est tenu de communiquer au service des habitants les décisions rendues dans le cadre d'une procédure de divorce ou de protection de l'union conjugale avec attribution de l'autorité parentale exclusive à l'un des parents (art. 133, 179, 298, 301a et 311 en rel. avec l'art. 315a CC) et les décisions de modification de l'attribution de l'autorité parentale lorsque des faits nouveaux importants l'exigent (art. 134, 301a et 311 en rel. avec l'art. 315a CC).

L'alinéa 2 prévoit une communication via des interfaces électroniques. Cela signifie que le Conseil fédéral réglera dans une ordonnance les modalités de la communication électronique standardisée des tribunaux et des autorités de protection de l'enfant aux services des habitants. Il s'agira notamment d'adapter le format des données au sein des normes eCH applicables et de définir la transmission des données par l'intégration de sedex.

L'obligation de communiquer par des interfaces électroniques ne s'appliquera toutefois pas immédiatement. Dans un premier temps, les communications doivent pouvoir se faire sans prescriptions de forme, car toutes les autorités astreintes à l'obligation ne sont pas encore équipées pour des communications électroniques standardisées. C'est pourquoi il est prévu, à titre transitoire, que l'obligation de communiquer par des

³⁰ Voir l'étude de faisabilité, p. 12.

interfaces électroniques devra être satisfaite dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur (voir la disposition transitoire relative à l'art. 300a AP-CC). Cela laissera le temps aux APEA et aux tribunaux d'adapter leurs modes de communication aux développements ultérieurs et à la numérisation, par exemple du fait de la LPCJ (voir également le ch. 1.4).

Art. 300b *II Accès*

Cette nouvelle disposition régit l'accès au caractère « autorité parentale » saisi sur la base de l'art. 6, let. k^{bis}, AP-LHR. À l'échelon cantonal, les données sont presque partout transmises à la base de données cantonale sur les habitants après avoir été saisies dans les registres communaux des habitants³¹. Ces bases de données ou registres cantonaux (AI, GE), qui englobent tous les habitants, permettent déjà aux autorités habilitées *au sein* du canton d'accéder aux informations dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches légales³². À l'avenir, l'inscription du régime de l'autorité parentale pourra également être consultée électroniquement de cette manière.

L'*alinéa 1*, ch. 1 à 6, contient le catalogue des autorités qui ont un intérêt légitime et doivent donc pouvoir accéder aux inscriptions relatives au régime de l'autorité parentale. Il s'agit toutefois d'une liste minimale et non d'une énumération exhaustive. Elle cite d'une part des autorités déjà tenues de communiquer au service des habitants (offices de l'état civil, autorités de protection de l'enfant, tribunaux, autorités migratoires cantonales) et d'autre part des autorités qui établissent des documents d'identité et des autorités désignées sur la base de l'art. 2, al. 3, de la loi fédérale du 21 décembre 2007 sur l'enlèvement international d'enfants (LF-EEA)³³ qui délivrent déjà aujourd'hui des certificats concernant l'autorité parentale (voir le commentaire de l'art. 300c AP-CC ci-dessous).

En vertu de l'*alinéa 2*, les cantons peuvent désigner d'autres services et institutions au sein du canton à qui l'accès est accordé dans la mesure où ces derniers en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales. Il pourrait notamment s'agir de services de santé, de services sociaux ou d'écoles. Les cantons qui traitent déjà le caractère « autorité parentale » ont légiféré sur l'accès³⁴.

³¹ Selon l'étude de faisabilité (p. 21), cette transmission a lieu partout, sauf dans les cantons de Genève et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, qui tiennent un registre central des habitants. Dans le cas d'une solution centralisée, il n'y a aucune transmission du niveau communal au niveau cantonal.

³² La consultation interne au canton se fait dans la majorité des cantons qui traitent ce caractère par le biais d'une consultation électronique de la base de données sur les habitants (p. ex. via une interface utilisateur ou une application web) ou par un accès direct à cette base de données (p. ex. via des services web ou une API) (voir l'étude de faisabilité, p. 22, ch. 4.2.3).

³³ RS 211.222.32

³⁴ Étude de faisabilité, p. 10, ch. 3.1.3.

Selon l'étude de faisabilité, il n'existe pas de possibilité d'accéder au caractère « autorité parentale » pour les services *situés en dehors du canton*³⁵. Une consultation inter-cantonale nécessiterait une interface électronique entre les bases de données cantonales sur les habitants, ce qui constituerait un projet plus vaste d'échange d'informations entre les cantons³⁶. Lorsqu'une autorité d'un autre canton souhaitera connaître le régime de l'autorité parentale, elle devra s'adresser directement au service des habitants du domicile de l'enfant. Il en ira de même pour les représentations de la Suisse à l'étranger (voir ch. 3.1.3).

Art. 300c III. Extrait

En complément de la consultation du registre, il est prévu de faciliter la preuve de l'autorité parentale en permettant aux parents d'obtenir un extrait de l'inscription relative au régime de l'autorité parentale de leur enfant. Les mères célibataires qui détiennent l'autorité parentale exclusive en vertu de l'art. 298a, al. 5, CC ont particulièrement besoin d'une telle preuve. Dans ce cas, lors de la transmission du fait d'état civil « naissance », le service des habitants inscrira à l'avenir l'autorité parentale exclusive de la mère dans le registre des habitants (pour l'inscription faite par déduction en application de l'art. 8a AP-LHR, voir le ch. 4.3). Dans l'inscription de l'enfant au registre, la mère sera certes mentionnée en qualité de titulaire de l'autorité parentale exclusive, mais elle ne disposera d'aucun moyen de le prouver facilement vis-à-vis des tiers. Cette preuve peut être demandée par des entités privées externes, par exemple des organisateurs de voyages, ou encore durant un séjour à l'étranger. Dès lors, il peut être utile d'obtenir un extrait de l'inscription du régime de l'autorité parentale auprès de l'autorité compétente pour la tenue du registre des habitants du domicile de l'enfant, ce qui vaut pour tous les parents, qu'ils exercent l'autorité parentale exclusive ou conjointe.

Cet extrait indique si ce parent figure ou non comme détenteur de l'autorité parentale (exclusive ou conjointe) dans l'inscription de l'enfant au registre. Une éventuelle limitation ou restriction de l'autorité parentale doit également être indiquée dans l'extrait, c'est-à-dire en cas de retrait du droit de déterminer le lieu de résidence conformément à l'art. 310 CC ou d'une limitation de l'autorité parentale en ce qui concerne une demande d'établissement de pièce d'identité.

L'établissement de l'extrait n'est pertinent qu'à partir du moment où il existe une inscription fiable et actuelle de l'autorité parentale dans le registre des habitants³⁷. Par ailleurs, l'extrait ne reflète qu'une situation momentanée et n'a qu'une validité relative, c'est-à-dire jusqu'à la modification de l'inscription de l'autorité parentale. Cela signifie que le titulaire de l'autorité parentale doit demander un nouvel extrait en cas de modification du régime. Si nécessaire, notamment s'il y a un risque d'abus, la validité de

³⁵ Voir l'étude de faisabilité, p. 30.

³⁶ Voir l'étude de faisabilité, p. 40, ch. 7.5.

³⁷ Voir le rapport sur le postulat, p. 25.

l'extrait peut être vérifiée par une consultation du registre ou en s'adressant au service des habitants du domicile de l'enfant.

Cette nouvelle norme ne remplace pas la possibilité actuelle d'établir un certificat, prévue à l'art. 2, al. 3, LF-EEA. Selon l'art. 40, par. 1, de la convention HCCH Protection des enfants de 1996 (CLaH 96)³⁸, les autorités de l'État contractant de la résidence habituelle de l'enfant ou de l'État contractant où une mesure de protection a été prise peuvent, sur demande, délivrer un certificat indiquant la qualité et les pouvoirs conférés à une personne. Les autorités désignées utilisent les informations relatives à l'autorité parentale pour délivrer un certificat qui va au-delà d'une simple indication du nom du titulaire de l'autorité parentale³⁹. Ces autorités, le plus souvent les autorités centrales des cantons, sont également désignées à l'art. 300b, al. 1, ch. 6, AP-CC parmi celles ayant un droit d'accès (voir ci-dessus le commentaire de l'art. 300b AP-CC).

4.2 Modification de la loi sur les étrangers et l'intégration

Art. 97, al. 5

Les autorités migratoires cantonales tirent au clair l'autorité parentale des personnes arrivant de l'étranger dans le cadre de l'examen des conditions d'octroi du regroupement familial des enfants mineurs ou de l'octroi d'une autorisation de séjour⁴⁰. L'art. 97, al. 5, AP-LEI prévoit que les autorités migratoires cantonales communiquent le régime de l'autorité parentale des étrangers nouvellement arrivés en Suisse à l'autorité compétente pour la tenue du registre des habitants. Cette disposition vise à garantir autant que possible l'exhaustivité du recensement des personnes séjournant en Suisse avec des enfants.

Lors de l'inscription dans le registre des habitants, la modalité « autorité migratoire » pourrait être choisie comme source du régime (voir le caractère partiel « source » au ch. 3.1.2)⁴¹. Cela permettrait de vérifier dans le registre des habitants qui est responsable de l'information.

³⁸ RS 0.211.231.011

³⁹ Pour plus d'informations, voir le rapport explicatif sur le site de la Conférence de La Haye : www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=2943&dtid=3

⁴⁰ Voir les Directives et commentaires I. Domaine des étrangers (Directives LEI) ; version remaniée et unifiée, octobre 2013 [état au 1^{er} juin 2025]).

⁴¹ La définition des modalités exactes du caractère principal et des caractères partiels sera effectuée par l'OFS avec les groupes spécialisés après l'intégration du caractère dans la LEI.

4.3 Modification de la loi sur l'harmonisation de registres

Art. 6, let. *k*^{bis}

Le nouveau caractère « autorité parentale » pour les mineurs garantit que les services des habitants devront saisir les informations relatives au régime de l'autorité parentale dès l'entrée en vigueur du projet. Pour ce faire, ils devront recevoir ces informations des autorités astreintes à l'obligation de communiquer (voir les ch. 3.1.1.1 et 4.1). Sur la base de l'art. 4, al. 1, LHR, dont le renvoi vaut également pour le nouvel art. 6, let. *k*^{bis}, AP-LHR, l'OFS définira le nouveau caractère obligatoire eu égard à la systématique, aux caractères partiels et aux modalités. Étant donné que les services des habitants ne sont et ne peuvent être responsables que de la saisie et de la mise à jour (mutation) du caractère, et non pas de son contenu, il serait important de prévoir, pour le caractère « autorité parentale », un caractère partiel qui indique la source de l'information (sur les différentes modalités, voir le ch. 3.1.1.2)⁴².

Après l'inscription, les services de la population transmettent les informations à la base de données cantonale sur les habitants. Dans les cantons de Genève et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, l'inscription est directement saisie dans le registre central. En cas de déménagement dans une autre commune de Suisse, les données relatives à l'autorité parentale sont transmises par communication eCH avec les données de l'enfant. Cette transmission de caractères obligatoires entre les services des habitants lors d'un déménagement au sein du même canton ou vers un autre, ainsi qu'entre les services des habitants et les bases de données cantonales sur les habitants, est régie par la LHR et l'ordonnance du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR)^{43,44}. Conformément à l'art. 12, al. 4, de la loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger (LSEtr)⁴⁵, les communes suisses notifient au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) toutes les annonces de ressortissants suisses partant à l'étranger. À l'avenir, en cas de départ de Suisse d'un parent suisse (ou des deux parents) avec un enfant, le régime de l'autorité parentale sera également transmis avec les données de l'enfant. En revanche, il incombe aux parents vivant à l'étranger de communiquer toute modification du régime de l'autorité parentale afin de mettre à jour l'inscription de l'enfant dans E-VERA conformément à l'art. 13 LSEtr.

Il convient en outre de déterminer comment traiter les données existantes des cantons et des communes qui inscrivent déjà l'autorité parentale dans leurs registres (voir le

⁴² Voir l'étude de faisabilité, p. 54, ch. 12.4.

⁴³ RS 431.021

⁴⁴ Voir les art. 10 LHR et 6 OHR.

⁴⁵ RS 195.1

ch. 3.1.2). Puisqu'il n'y aura pas d'inscription rétroactive du caractère, les données pré-existantes pourraient être saisies après l'entrée en vigueur du projet avec la modalité « non vérifiée » pour la source⁴⁶.

Art. 8a Inscription de l'autorité parentale sur la base des faits d'état civil

En application de l'art. 49, al. 1, OEC, l'office de l'état civil compétent pour l'enregistrement communique des données sur les faits d'état civil concernant l'enfant à l'administration communale du domicile de ce dernier, aux fins de tenir le registre des habitants. Cette communication s'ajoute à celle des tribunaux et des APEA prévue à l'art. 300a AP-CC (voir le ch. 4.1). Le nouvel article 8a AP-LHR prévoit que le service des habitants déduit le régime de l'autorité parentale des communications relatives à un fait d'état civil concernant l'enfant (naissance, reconnaissance d'un enfant, mariage après la naissance de l'enfant, adoption d'un enfant, décès d'un parent ou des deux parents) et les inscrit dans le registre des habitants. La communication de la naissance d'un enfant de parents mariés et d'un mariage après la naissance de l'enfant donne lieu à l'inscription de l'autorité parentale conjointe. L'autorité parentale exclusive est inscrite dans les cas suivants : lorsque les parents ne sont pas mariés au moment de la naissance de leur enfant et qu'il n'y a soit pas de reconnaissance de l'enfant, soit une reconnaissance de l'enfant avant sa naissance, mais pas de déclaration concernant l'autorité parentale conjointe ; lorsque, au moment de la communication de la reconnaissance (après la naissance), il n'y a pas de déclaration concernant l'autorité parentale conjointe ; enfin, lorsque, au moment de la communication du décès d'un parent, le régime inscrit était l'autorité parentale conjointe. L'adoption conjointe et l'adoption de l'enfant du conjoint ou du partenaire donnent lieu à l'inscription de l'autorité parentale conjointe, tandis que l'adoption par une personne seule conduit à l'inscription de l'autorité parentale exclusive. Dans le cadre de la mise en œuvre du projet, les services des habitants devront être formés en conséquence sur ces différents cas.

Art. 14, al. 1, 1^{re} phrase

Le nouveau caractère « autorité parentale » sera inscrit dans les registres des habitants à des fins administratives et ne sera pas exploité à des fins statistiques, du moins jusqu'à nouvel ordre. Il ne doit donc pas être mis à la disposition de l'OFS en application de l'art. 14, al. 1, LHR. Pour des raisons de sécurité du droit et de clarté, ce caractère est expressément exclu de l'art. 14, al. 1, LHR.

⁴⁶ Voir l'étude de faisabilité, p. 37 avec d'autres explications.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

L'avant-projet n'a pas de conséquences financières ou en termes de personnel pour la Confédération. Les adaptations nécessaires, notamment des ordonnances, du catalogue des caractères de l'OFS et des normes eCH, seront effectuées avec les ressources existantes. La Direction consulaire du DFAE évaluera, dans le cadre de ses projets de numérisation dans le domaine consulaire, les prérequis techniques à la saisie du régime de l'autorité parentale dans le registre des Suisses de l'étranger.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les communes verront les principales conséquences, car l'étude de faisabilité estime que des coûts d'investissement seront à prévoir pour former leur personnel à la saisie du nouveau caractère⁴⁷. L'étude de faisabilité prévoit un investissement total de 2,77 millions de francs, dont un peu plus de 1,2 pour les 7 cantons qui ne traitent pas encore le caractère et un peu plus de 1,5 pour les 19 qui le traitent déjà d'une manière ou d'une autre⁴⁸. Les adaptations mineures des logiciels des services des habitants devraient être couvertes par les contrats de licence en cours, étant donné que les conditions techniques de base pour le traitement du caractère « autorité parentale » sont déjà réunies⁴⁹. Dès lors, l'intégration de l'information dans la transmission électronique standardisée à la banque de données cantonale sur les habitants devrait également être possible. Il sera toutefois nécessaire que cette base de données, qui constitue une copie des registres des communes, contienne également le caractère⁵⁰.

L'étude de faisabilité ne contient pas d'estimation des coûts pour les autorités astreintes à l'obligation de communiquer. Elle suppose cependant que pour les autorités comme les APEA et les tribunaux qui ne travaillent pas actuellement avec les normes eCH, les coûts de mise en place de nouveaux logiciels pour la communication électronique standardisée seront considérables⁵¹. Les APEA et les tribunaux ne tiennent pas de registres au sens de la LHR et doivent aujourd'hui payer pour se servir de sedex⁵².

⁴⁷ Étude de faisabilité, p. 51.

⁴⁸ Étude de faisabilité, p. 45 : GL, GR, SO, TI, UR, VD et VS ne le traitent pas, les autres cantons oui (ZG l'a traité jusqu'en avril 2023 et est donc compté ici), voir également p. 51.

⁴⁹ Étude de faisabilité, p. 51.

⁵⁰ Dans les cantons de Genève et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, qui tiennent un registre central des habitants, il n'y a aucune transmission du niveau communal au niveau cantonal (voir l'étude de faisabilité, p. 21).

⁵¹ Étude de faisabilité, p. 51.

⁵² Voir l'étude de faisabilité, p. 47, ch. 9.2 et l'art. 5, al. 3, OHR.

Toujours selon l'étude, il faut compter quatre à cinq ans pour mettre en place les nouveaux logiciels et pour former le personnel⁵³. Le projet leur laisse le temps nécessaire avec un délai transitoire de cinq ans pour la mise en place de la communication électronique standardisée des tribunaux et des APEA vers les services des habitants.

Il convient de souligner que le projet aura des effets positifs à moyen terme pour les autorités communales et cantonales. Celles-ci auront la certitude de savoir qui exerce l'autorité parentale en consultant la base de données cantonale ou, dans les cas impliquant plusieurs cantons, en interrogeant le registre des habitants du domicile de l'enfant. Du côté des autorités, le projet contribue à réduire les risques, notamment en cas de changement de domicile d'un parent avec un enfant ou de demande d'établissement de documents d'identité pour un enfant, car l'autorité parentale invoquée par l'un des parents ou par les deux pourra être vérifiée en accédant au registre, même si, faute de saisie rétroactive, l'exhaustivité et l'actualité des inscriptions ne seront garanties qu'après un certain temps.

5.3 Conséquences économiques

L'avant-projet n'a pas de conséquences directes sur l'économie.

5.4 Conséquences sociales

L'amélioration des données grâce à la saisie de l'autorité parentale dans les registres des habitants est aussi avantageuse pour les parents eux-mêmes. Ceux-ci n'auront plus à recourir à des documents tels que des décisions, des déclarations ou à montrer l'inscription dans le passeport de leur enfant pour prouver aux autorités locales ou cantonales qu'ils exercent l'autorité parentale. La possibilité d'obtenir, sur demande, un extrait de l'inscription relative au régime de l'autorité parentale permet en outre aux parents de justifier de leur autorité parentale auprès d'entités privées externes, par exemple des organisateurs de voyages, ou encore durant un séjour à l'étranger (voir également le ch. 4.1).

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Comme indiqué dans le rapport sur le postulat⁵⁴, la compétence de la Confédération en matière de droit civil et de procédure civile, prévue à l'article 122, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁵⁵, est suffisante pour contraindre les cantons à saisir le régime de l'autorité parentale dans les registres des habitants, pour inscrire dans la loi l'obligation des

⁵³ Voir l'étude de faisabilité, p. 49 et la référence citée.

⁵⁴ Ch. 5.4.3.

⁵⁵ RS 101

autorités compétentes de communiquer aux services des habitants et pour déterminer quelles autorités sont habilitées à accéder à ces informations et à quelles conditions. La modification proposée de la LHR visant à faire de l'autorité parentale un caractère obligatoire se fonde sur la compétence de la Confédération, prévue à l'art. 65, al. 2, Cst., de légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels, ainsi que sur l'art. 122, al. 1, Cst. Les modalités de mise en œuvre aux échelons cantonal et inter-cantonal sont quant à elles du ressort des cantons.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'avant-projet est conforme aux engagements internationaux de la Suisse, en particulier à l'art. 3, par. 2, de la convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁵⁶.

6.3 Forme de l'acte à adopter

L'avant-projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., il doit donc être édicté sous la forme d'une loi fédérale.

6.4 Délégation de compétences législatives

L'art. 300a, al. 2, 2^e phrase, AP-CC délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités de la communication par voie d'ordonnance d'exécution.

6.5 Protection des données

Le projet est conforme aux exigences de la législation sur la protection des données. Les principes de l'art. 6 LPD sont respectés, car la communication a lieu par des interfaces électroniques et seules les données nécessaires sont saisies, ce dont l'OFS tiendra compte lors de la définition des modalités exactes du caractère principal et des caractères partiels (voir le ch. 3.3). La saisie et la transmission des données des caractères obligatoires entre les services des habitants en cas d'arrivée ou de départ, que ce soit au sein du canton ou ailleurs en Suisse, ainsi qu'entre les services des habitants et les bases de données cantonales sur les habitants, sont déjà réglées dans la LHR de manière conforme à la protection des données.

⁵⁶ RS 0.107, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997.